

Mesurer le bien-être et la soutenabilité : un numéro de la Revue de l'OFCE

par [Eloi Laurent](#)

Ce numéro de la [Revue de l'OFCE \(n° 145, février 2016\)](#) présente certains des meilleurs travaux qui se développent à grande vitesse autour des indicateurs de bien-être et de soutenabilité.

Pourquoi vouloir mesurer le bien-être ? Parce que l'idée que la croissance économique représente le développement humain au sens où elle constituerait un bon condensé de toutes ses dimensions est tout simplement fausse. La croissance du PIB n'est pas une condition préalable du développement humain, c'est au contraire, désormais, souvent son entrave (comme l'illustre le coût sanitaire exorbitant de la pollution atmosphérique en Inde et en Chine, deux pays qui concentrent un tiers de la population humaine). Dès lors, l'augmenter ne suffit pas à se développer humainement, il y faut des politiques spécifiques qui se donnent pour objet direct l'éducation, la santé, les conditions environnementales ou encore la qualité démocratique. Sans la considération de cette pluralité du bien-être, une dimension, généralement la dimension économique, s'impose aux autres et les écrase, mutilant le développement humain des individus et des groupes (l'exemple de la santé aux Etats-Unis est particulièrement frappant à cet égard).

Pourquoi vouloir mesurer la soutenabilité ? Parce qu'un taux de croissance mondiale de 5 % aujourd'hui nous importe peu si le climat, les écosystèmes, l'eau et l'air qui sous-tendent notre bien-être se sont irrévocablement dégradés en deux ou trois décennies du fait des moyens déployés pour atteindre

cette croissance. Ou pour le dire avec les mots du ministre de l'Environnement chinois, Zhou Shengxian, en 2011 : « si notre terre est ravagée et que notre santé est anéantie, quel bienfait nous procure notre développement ? ». Il faut donc actualiser notre bien-être pour que celui-ci ne soit pas qu'un mirage. Nos systèmes économiques et politiques n'existent que parce qu'ils sont sous-tendus par les ressources d'un ensemble qui les contient, la biosphère, dont la vitalité est la condition de leur perpétuation. Pour le dire brutalement, si les crises écologiques ne sont pas mesurées et maîtrisées, elles finiront par balayer le bien-être humain.

Les indicateurs de bien-être et de soutenabilité doivent donc entrer dans un nouvel âge, performatif : après avoir mesuré pour comprendre, il nous faut à présent mesurer pour changer. Évaluer pour évoluer. Car le changement qu'appellent ces nouvelles visions du monde économique est considérable. Ce temps de l'action implique toujours des choix et des arbitrages qui n'ont rien de simple. C'est précisément le double objet de ce numéro de la *Revue de l'OFCE* : montrer que les indicateurs de bien-être et de soutenabilité sont parvenus à maturité et qu'ils peuvent désormais non seulement changer notre vision du monde économique mais notre monde économique lui-même ; donner à voir les types de choix qui se présentent aux décideurs privés et publics pour mener à bien ce changement. Les deux parties qui composent ce numéro mettent à cet égard clairement en lumière la question de l'échelle pertinente de la mesure du bien-être et de la soutenabilité.

La première partie de ce numéro est consacrée au sujet relativement nouveau de la mesure du bien-être territorial en France. Mesurer le bien-être là où il est vécu suppose en effet de descendre vers l'échelle locale la plus fine : la nécessité de mesurer et d'améliorer le bien-être humain au plus près des réalités vécues par les personnes, de même que l'ampleur des inégalités spatiales dans la France contemporaine impose la perspective territoriale. Il existe au

moins deux raisons fortes qui font des territoires (régions, métropoles, départements, villes), plus que les États-nations, les vecteurs par excellence de la transition du bien-être et de la soutenabilité. La première tient à leur montée en puissance sous le double effet de la mondialisation et de l'urbanisation. La seconde tient à leur capacité d'innovation sociale. On parle à ce sujet, à la suite de la regrettée Elinor Ostrom, de « transition polycentrique » pour signifier que chaque échelon de gouvernement peut s'emparer de la transition du bien-être et de la soutenabilité sans attendre une impulsion venue d'en haut.

Monica Brezzi, Luiz de Mello et Éloi Laurent (« Au-delà du PIB, en-deçà du PIB : Mesurer le bien-être territorial dans l'OCDE ») donnent à voir les premiers résultats de travaux théoriques et empiriques conduits actuellement dans le cadre de l'OCDE (accessibles de manière interactive sur le site <http://www.oecdregionalwellbeing.org/>) pour mesurer certaines dimensions du bien-être au niveau régional et appliquer ces nouveaux indicateurs au cas français afin d'en tirer d'utiles enseignements pour les politiques publiques.

Robert Reynard (« La qualité de vie dans les territoires français ») propose un panorama des résultats obtenus récemment par l'Insee à l'aide d'indicateurs territoriaux de qualité de vie qui permettent de constituer une nouvelle typologie des espaces français mettant en évidence huit grands types de territoires, qui se distinguent à la fois par les conditions de vie de leurs habitants (emploi, revenus, santé, éducation, etc.) et par les aménités que les territoires offrent à leur population (cadre de vie, accès aux services, transports, etc.). La nouvelle représentation de la France qui en résulte constitue une aide précieuse à la décision pour ceux qui ont en charge les politiques visant l'égalité des territoires.

Kim Antunez, Louise Haran et Vivien Roussez (« Diagnostics de qualité de vie : Prendre en compte les préférences des

populations ») reviennent sur l'approche développée dans le cadre de l'Observatoire des territoires et mettent en lumière les indicateurs, proposés à des échelles géographiques adaptées, qui permettent de rendre compte du caractère multidimensionnel de la qualité de vie en France. Ici aussi, des typologies de territoires explorent le lien entre les aménités variées des cadres de vie et les aspirations diverses des populations qui y résident, pour souligner les déséquilibres existants et les leviers d'action publique mobilisables pour les réduire.

Enfin, Florence Jany-Catrice (« La mesure du bien-être territorial : travailler *sur* ou *avec* les territoires ? ») insiste sur une dimension fondamentale de ce débat sur la mesure du bien-être territorial français : la participation des citoyens à la définition de leur propre bien-être. Elle montre notamment que la portée des indicateurs retenus dépend du fait que celles et ceux qui les élaborent travaillent sur les territoires ou avec eux, c'est dans ce dernier cas seulement que le territoire et ses habitants deviennent de véritables acteurs dans l'élaboration d'une vision partagée.

Mais mesurer la soutenabilité suppose, à l'inverse de ces approches localisées, de remonter l'échelle géographique vers le national et même le niveau global. C'est l'objet des articles de la seconde partie de ce numéro qui porte sur un sujet dont l'importance a été encore soulignée par la récente loi sur la transition énergétique : l'économie circulaire. Il y a ici une différence cruciale à opérer entre une économie apparemment circulaire, qui concernerait un produit ou une entreprise et la véritable circularité économique, qui ne peut s'apprécier qu'en élargissant la boucle pour parvenir à une vision systémique.

C'est ce qu'entendent démontrer Christian Arnsperger et Dominique Bourg (« Vers une économie authentiquement circulaire : réflexions sur les fondements d'un indicateur de circularité ») en s'interrogeant sur les principaux aspects,

enjeux et questionnements que les concepteurs d'un indicateur d'économie authentiquement circulaire, s'il devait un jour être bâti au plan formel et technique, devraient prendre en compte. Ils concluent notamment que sans une vision systémique orientée vers la réduction, le rationnement et la stationnarité propres à l'approche perma-culturelle, l'idée d'économie circulaire restera constamment vulnérable à une récupération peut-être bien intentionnée, mais finalement de mauvais aloi.

Vincent Aurez et Laurent Georgeault (« Les indicateurs de l'économie circulaire en Chine ») s'efforcent justement d'évaluer la pertinence et la portée réelle des outils d'évaluation développés ces dernières années par la Chine pour donner corps à une politique intégrée d'économie circulaire ayant pour objectif d'assurer la transition vers un modèle sobre en ressources et bas carbone. Ces instruments, à bien des égards uniques mais encore insuffisants, se distinguent par leur caractère systémique et multidimensionnel et constituent dès lors un apport original au champ des indicateurs de soutenabilité.

Finalement, Stephan Kampelmann (« Mesurer l'économie circulaire à l'échelle territoriale : une analyse systémique de la gestion des matières organiques à Bruxelles »), mobilisant la théorie des systèmes socio-écologiques, se livre à un exercice particulièrement novateur consistant à comparer, selon une batterie d'indicateurs d'impact économiques, sociaux et environnementaux, deux trajectoires possibles pour la gestion municipale des flux de matières organiques à Bruxelles : un traitement centralisé par biométhanisation et un traitement par compostage décentralisé.

Ainsi donc, si le bien-être se mesure le mieux à l'échelle locale, la soutenabilité, y compris celle des territoires, s'évalue correctement en tenant compte de l'impact ressenti au-delà des frontières locales ou nationales. Des arbitrages apparaissent alors entre ces dimensions, dont l'exploration et

la possible transformation en synergies au niveau territorial et national constituent les chantiers les plus prometteurs ouverts par la transition du bien-être et de la soutenabilité.

Nouvelle économie régionale et réforme territoriale

Par [Guillaume Allègre](#), [Gérard Cornilleau](#), [Éloi Laurent](#) et [Xavier Timbeau](#)

A l'heure des élections régionales et de la création de nouvelles régions et de métropoles, un numéro de la [Revue de l'OFCE \(n° 143, novembre 2015\)](#) aborde les questions déterminantes pour les politiques publiques territoriales.

L'économie régionale met en jeu non pas un mais deux espaces : les régions et le cœur de celles-ci, les métropoles. L'attention à ces deux espaces, dont on peut dire qu'ils ont été les impensés du deuxième « acte » de la décentralisation en France, a largement déterminé les trois lois de la réforme régionale de 2014-2015. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 affirme l'importance des métropoles dès son intitulé : « loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ». Elle crée la métropole du Grand Paris qui regroupera les communes de Paris et de la petite couronne à compter du 1er janvier 2016, la métropole de Lyon et celle d'Aix-Marseille-Provence, ainsi que neuf autres métropoles régionales dites de droit commun (Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Nice, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble).

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions fait quant à elle passer de 22 à 13 le nombre de régions également à compter du 1er janvier 2016. La loi du 7

août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) parachève l'édifice en confiant de nouvelles compétences à ces nouvelles régions.

Si on voit bien l'influence de l'économie géographique et son souci d'efficacité spatiale sur la réforme territoriale, on perçoit nettement moins dans les réformes envisagées les limites de celles-ci et la question pourtant centrale de [l'égalité des territoires](#). C'est donc à l'aune de la double question de l'efficacité et de l'équité qu'il convient d'interroger la nouvelle économie régionale française que dessine la réforme territoriale. Quelle relation entre la taille des zones d'emploi et leur performance économique et sociale ? Avec quels indicateurs doit-on mesurer le développement économique, social et environnemental des territoires ? Certaines organisations territoriales sont-elles plus efficaces que d'autres ? Les mesures favorisant l'égalité entre les territoires sont-elles un frein ou un accélérateur du développement économique ? Existe-t-il une taille optimale des régions ? Peut-on envisager une tension entre régions légales et régions réelles et/ou vécues ?

Quelle relation entre la taille des zones d'emploi et leur performance économique et sociale ?

[Dans sa contribution, Jean-Claude Prager](#) nous rappelle que la concentration spatiale des activités et la croissance économique sont deux phénomènes historiques difficiles à séparer. Il l'attribue à l'importance des effets d'agglomération. Cependant, la taille des villes s'accompagne également de coûts environnementaux et de congestion de plus en plus grands. Il n'y a donc pas de réponse générale à la taille optimale des villes dans la mesure où la qualité de la gouvernance joue un rôle déterminant dans l'équilibre entre les bénéfices et les coûts associés. Pour [Laurent Davezies](#), la taille de la région et la qualité du fonctionnement des marchés sont des facteurs majeurs de croissance. La taille et

la densité offrent en effet un meilleur appariement des offres et des demandes sur les différents marchés, notamment sur le marché du travail. L'efficacité des marchés urbains est tout de même conditionnée aux politiques publiques d'urbanisation et notamment à l'efficacité des systèmes de transports. A l'inverse, pour [Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti](#), si les effets d'agglomération sont statistiquement significatifs, l'ampleur de ces effets est faible et les données présentent des limites. Pour les auteurs, il est hasardeux de justifier sur une base aussi fragile une politique de concentration de l'activité économique dans quelques métropoles.

Avec quels indicateurs doit-on mesurer le développement économique, social et environnemental des territoires ?

[Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti](#) critiquent l'utilisation du PIB régional par habitant, qui serait un très mauvais indicateur de performance des régions. Premièrement, c'est le PIB par emploi et non par habitant qui permet de mesurer la productivité apparente du travail. Deuxièmement, les auteurs soulignent que les différences de productivité apparente sont liées à des effets de composition et d'interdépendance. Par exemple, si l'Île-de-France est plus productive c'est parce qu'elle abrite les sièges sociaux et une part importante des très hautes rémunérations. Mais toutes les régions ne peuvent pas imiter cette stratégie. [Laurent Davezies](#) reconnaît que le concept de PIB territorialisé pose de nombreux problèmes conceptuels et statistiques mal résolus. Pourtant, il considère que celui calculé par l'INSEE est très proche de l'idée raisonnable que l'on peut se faire de la contribution de la région à la création de richesse nationale. Pour l'auteur, la surproductivité de l'Île-de-France n'est pas qu'un artefact statistique. Il souligne ainsi que la part de la région dans les rémunérations versées (32,9%) et dans le PIB marchand (37%) est même supérieure à la part dans le PIB national (30,5%).

Dans un article retraçant les mutations économiques du Nord-

Pas-de-Calais, [Grégory Marlier, Thomas Dallery et Nathalie Chusseau](#) proposent de compléter le PIB régional par des indicateurs alternatifs d'inégalités territoriales et de développement humain (IDH2). Ce dernier indicateur qui reprend la santé, l'éducation et le niveau de vie comme dimensions, place le Nord-Pas-de-Calais en dernière position des régions françaises. La déclinaison communale de l'indicateur de développement humain (IDH4) met en évidence des contrastes importants à l'échelle infrarégionale.

Dans une contribution sur les stratégies de développement régional dans l'OCDE, [Joaquim Oliveira Martins et Karen Maguire](#) présentent un ensemble d'indicateurs proposés par l'OCDE en 2014 pour mesurer le bien-être régional. Ces indicateurs capturent neuf dimensions du bien-être : revenu, emploi, logement, santé, éducation et compétences, qualité de l'environnement, sécurité personnelle, engagement civique et accès aux services.

Certaines organisations territoriales sont-elles plus efficaces que d'autres ?

Selon [Joaquim Oliveira Martins et Karen Maguire](#), les études récentes de l'OCDE ont montré qu'une fragmentation des gouvernements municipaux peut avoir des effets négatifs sur la productivité des régions, notamment dans les zones métropolitaines. Les auteurs soulignent que l'on compte environ 1 400 collectivités locales dans l'agglomération de Paris. Or, un doublement des gouvernements locaux peut réduire de presque autant l'avantage en termes d'économies d'agglomération du doublement de la taille d'une ville. [Laurent Davezies](#) critique lui aussi la fragmentation communale et appelle à plus de politiques urbaines intégrées. Il souligne que la dernière loi sur l'organisation territoriale de la République va dans ce sens.

Pour [Jean-Claude Prager](#), la qualité de la gouvernance des régions et des métropoles est importante pour leur prospérité

mais elle ne peut cependant pas se réduire à des seuls critères formels. Elle dépend de la personnalité des dirigeants et de leurs capacités à mettre en œuvre des stratégies de différenciation économique des territoires.

[Jacques Lévy](#) critique pour sa part le faible poids des budgets régionaux (en moyenne, un peu plus de 1% du PIB), qui ne donne pas aux régions les moyens de gérer leur développement.

Les mesures favorisant l'égalité entre les territoires sont-elles un frein ou un accélérateur du développement économique ?

Selon [Jean-Claude Prager](#), le bilan des politiques de rééquilibrage régional est controversé, notamment parce qu'elles ne font pas la différence entre les individus concernés et les territoires administratifs. Selon l'auteur, le soutien financier aux régions moins riches peut avoir pour effet principal de faire bénéficier d'effets d'aubaine les personnes les mieux dotées de ces régions, celles dont la capacité de captation des subventions publiques est forte, sans nécessairement profiter principalement aux plus démunis de leur région. L'auteur conclut que l'efficacité et l'égalité des chances sont mieux assurées avec le développement du capital humain.

Cette stratégie peut être rendue difficile car, comme le soulignent [Arnaud Degorre, Pierre Girard et Roger Rabier](#), les espaces métropolitains ont tendance à capter les ressources rares et notamment les travailleurs qualifiés qui sont également les plus mobiles. Au jeu des migrations résidentielles, la vaste majorité des territoires enregistrent des départs des plus qualifiés, au profit en premier lieu de l'agglomération parisienne, mais aussi des métropoles en région, dont Toulouse, Grenoble, Lyon et, dans une moindre mesure, Montpellier et Lille.

Existe-t-il une taille optimale des régions ? Peut-on

envisager une tension entre régions légales et régions réelles et/ou vécues ?

[Jacques Lévy](#) revient sur les quatre erreurs de la réforme régionale. C'est une action *top-down* technocratique qui ignore les habitants. Elle découpe le grand (la région) avant le petit (le local). Elle définit des frontières avant de définir des compétences. Enfin, elle évite de supprimer le Conseil de département. L'auteur avance une proposition alternative de carte régionale rapprochant les régions vécues des régions administratives. Il privilégie une démarche *bottom-up* et définit en premier lieu 771 pays de taille très variable (de 3 000 à 12 millions d'habitants) puis propose une nouvelle carte des régions en analysant les interconnexions entre pays. Les régions n'ont pas toutes la même taille car elles sont le produit d'équilibres différenciés entre ressources objectives (démographie, formation, système productif, niveau d'urbanisation) et ressources subjectives (identification, mémoire, projet). C'est ainsi que pour l'auteur la Corse (300 000 habitants) et l'ensemble du Bassin parisien (22,2 millions d'habitants) sont tous deux légitimes comme région.