

Dissertation – Économie

Sujet : *La croissance du PIB, un indicateur incontournable ?*

Le 31 mai 2021, l'économiste en chef de l'OCDE Laurence Boone se félicitait d'une prévision de croissance mondiale à hauteur 6% pour l'année 2021, « grâce » à des politiques budgétaires et monétaires réactives ayant permis de « limiter les séquelles de la crise » à la suite du choc de la pandémie de COVID-19. Une telle déclaration soulignait en creux la persistance, malgré le mouvement international de ces dernières années en faveur d'un tableau de bord d'indicateurs de qualité de vie et de développement durable, de l'hégémonie de la croissance du PIB comme indicateur essentiel du développement économique.

La variation d'une année sur l'autre de la somme des valeurs ajoutées des agents économiques résidant sur un territoire donné, communément appelée la croissance du PIB (Insee) et par extension la croissance économique, est en effet l'indicateur historique de la production de richesse des économies, régulièrement utilisé par les instituts spécialisés et organisations comme l'OCDE pour décrire l'activité et souvent émettre des recommandations à destination des États. Son antériorité et sa légitimité en font aujourd'hui un outil synthétique et pratique de définition des politiques publiques, qui visent à rapprocher la croissance effective de son niveau potentiel, et de comparaison des performances au niveau international.

Si le PIB est un indicateur pertinent depuis sa formalisation en 1934 (Kuznets), ses nombreuses limites sont évoquées depuis longtemps : sa croissance ne tient pas compte de nombreuses externalités négatives comme l'augmentation des inégalités (Piketty) ou la dégradation de l'environnement, et néglige la mesure du bien-être global des populations. Sur le plan théorique et technique, le PIB présente également des limites intrinsèques liées à des conventions ou des approximations calculatoires.

Ce rôle prépondérant et quasi-exclusif d'un indicateur pourtant imparfait est logiquement contesté, ces dernières années, par un mouvement international en faveur de l'adoption nouveaux indicateurs, complémentaires, dont l'objectif serait à moyen terme l'utilisation de nouvelles boussoles pour l'élaboration des politiques publiques, trop souvent évaluées uniquement à l'aune de leurs effets sur la croissance du PIB et aujourd'hui confrontées aux enjeux sociaux et environnementaux. Des propositions émergent dans les pays avancés, comme celles formulées par la Commission Stiglitz pour la France en 2009 (inclusion de nouveaux indicateurs comme l'évolution des revenus ou la soutenabilité environnementale), avec l'intention de définir un nouveau modèle de développement économique en opposition par exemple à la période de croissance des Trente Glorieuses, et aboutissent à des premières décisions concrètes, en France la loi SAS (2015) notamment.

Ces évolutions n'en demeurent pas moins aujourd'hui que partielles, comme le souligne récemment l'interprétation médiatique des performances des pays du monde face à la pandémie : la France par exemple, dont le bilan humain est mitigé - avec environ 1 500 décès par million d'habitants, elle se classe toujours parmi les vingt pays les plus touchés au monde -, se réjouissait en début d'année de bénéficier des meilleures perspectives de croissance de la zone euro (Eurostat) et ainsi d'une gestion de crise efficace ayant permis de protéger un tissu économique mis en difficulté. Les nouveaux indicateurs évoqués plus haut restent par ailleurs beaucoup plus marginalement employés que la croissance du PIB et ne la complètent ainsi, à ce stade, que de façon très limitée.

Aussi, comment permettre aux nouveaux indicateurs de mesure de la richesse de s'imposer durablement dans la pratique de la politique économique, afin de contrebalancer efficacement l'importance de cet indicateur incontournable mais limité qu'est la croissance du PIB ?

Si la croissance économique est historiquement un indicateur pertinent du développement, ses nombreuses limites nécessitent aujourd'hui qu'elle soit complétée par d'autres indicateurs de prospérité pour s'adapter aux nouvelles préoccupations de l'humanité, confrontée aux enjeux sociaux et environnementaux qui ne remettent en question le caractère incontournable de la croissance du PIB mais en limitent la portée théorique et l'efficacité en termes de politiques publiques. (I)

Le débat théorique sur le choix des indicateurs pertinents donne désormais les outils d'une meilleure prise en compte du bien-être des populations et la protection de l'environnement, facteurs essentiels de la richesse dans sa conception renouvelée, mais il doit s'accompagner d'un cadre réglementaire et normatif plus fort et de mesures incitatives ambitieuses pour imposer durablement un équilibre entre les nouveaux indicateurs au service de la politique publique. (II)

* * *

Si la croissance économique est historiquement un indicateur pertinent du développement (I.A), ses nombreuses limites nécessitent aujourd'hui qu'elle soit complétée par d'autres indicateurs pour s'adapter aux nouvelles préoccupations de l'humanité, confrontée aux enjeux sociaux et environnementaux qui ne remettent en question le caractère incontournable de la croissance du PIB mais en limitent la portée théorique et l'efficacité en termes de politiques publiques (I.B).

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la croissance du PIB mesure le développement des pays par une mesure synthétique de la production, qui évalue avec pertinence l'élévation du niveau de vie.

L'Europe connaît par exemple des taux de croissance élevés, permettant une période qualifiée a posteriori de « rattrapage » du niveau américain : entre 1950 et 1973, cette croissance est en moyenne annuelle de 5,1% en France et 5,9% en Allemagne, contre 3,7% aux États-Unis (données de la Banque mondiale). Le progrès technique est le déterminant essentiel de cette croissance (Carre, Dubois, Malinvaud, 1983), qui permet une amélioration rapide du pouvoir d'achat et du confort matériel des populations européennes.

L'émergence des économies asiatiques, dont les modèles sont très spécifiques – ouverture commerciale et exportation de produits à faible valeur ajoutée comme l'électronique au Japon par exemple, suivie d'une remontée progressive des filières – est considérée comme un succès significatif de politique économique, mesure de la croissance à l'appui : le Japon connaît en l'occurrence un taux de croissance supérieur à 10% dans les années 1960.

L'accroissement des richesses, s'il est commun à nombreux pays pendant la période, fait l'objet de divergences qui trouvent une explication dans les déterminants de la croissance. Revenant sur le modèle de Solow (1956), les théories de la croissance endogène de (Romer, Lucas, Barro) permettent par exemple d'expliquer ces différences entre les accroissements de richesses par une divergence dans la qualification du travail, dans l'accroissement du capital, dans l'investissement public ou dans l'innovation.

Pour autant, la croissance du PIB comme indicateur global de la production de richesses permet des comparaisons entre pays et donne ainsi des indications éclairantes sur la pertinence des stratégies adoptées. Les externalités positives de la croissance économique étant nombreuses et constatées, son ralentissement à partir des années 1970 et jusqu'à aujourd'hui avec par exemple la crainte en Europe d'un risque de « stagnation séculaire », mènent les autorités chargées de la politique économique à redéfinir régulièrement leurs stratégies aussi bien de court-terme que plus structurelles : il s'agit ainsi, par exemple au moyen d'investissements ou de réformes structurelles, d'augmenter le PIB potentiel à long-terme.

Les limites de la seule croissance du PIB pour mesurer les performances d'un pays et définir des politiques publiques de long-terme sont néanmoins mises en évidence aujourd'hui, en particulier sous les contraintes environnementales et sociales.

En effet si les périodes de haute de croissance décrites plus haut semblent aujourd'hui bien éloignées du potentiel de croissance des économies avancées, la négligence dont elles se sont accompagnées de leurs externalités négatives - une externalité étant l'acte de production ou de consommation d'un agent qui influe sur l'utilité d'un autre agent sans transiter par le marché et donc sans acquérir de valeur monétaire comptabilisée -, notamment en matière environnementale, est mise en évidence et vivement critiquée depuis deux décennies. Dans ce contexte les limites théoriques de la croissance du PIB comme indicateur hégémonique de la richesse : par exemple, elle est un indicateur de flux et non de stock, et ne mesure donc pas le patrimoine notamment naturel, ce qui tend à une certaine négligence de ces aspects non-comptabilités dans les décisions des pouvoirs publics.

Par ailleurs l'indicateur rend compte une variation globale ne tenant pas compte des asymétries. Ainsi la croissance du PIB masque systématiquement de fortes disparités économiques : s'ils permettent un accroissement des richesses, les échanges internationaux engendrent également de fortes inégalités (théorème de Stolper-Samuelson). La résorption de ces inégalités (Kuznets, 1955) n'est cependant pas naturelle (Piketty), nécessitant l'intervention efficace de la puissance publique pour exercer sa fonction redistributive. Or, l'hégémonie de la croissance du PIB comme indicateur des politiques économiques et son omniprésence dans le débat constitue un biais en faveur d'un accroissement des richesses ne tenant pas compte de ces externalités négatives.

En outre, le PIB en lui-même est un indicateur très imparfait pour mesurer la richesse : il ne comptabilise pas la production domestique ou l'économie souterraine, pourtant évaluée à 10% du PIB en Italie par exemple.

* * *

Le débat théorique sur le choix des indicateurs pertinents donne désormais les outils d'une meilleure prise en compte du bien-être des populations et la protection de l'environnement, facteurs essentiels de richesse à long-terme (II.A), mais il doit s'accompagner d'un cadre règlementaire et normatif plus fort et de mesures incitatives ambitieuses pour imposer durablement un équilibre entre les nouveaux indicateurs au service de la politique publique (II.B).

Dans les années 1970 Nordhaus et Tobin ont construit un indicateur de « bien-être économique durable », y intégrant notamment la valeur estimée du temps de loisirs, du temps d'utilité sociale non salarié

et de l'accès aux services publics. Cette démarche expérimentale souligne, très tôt, qu'il est possible de faire évoluer les conventions comptables et de les adapter aux évolutions de notre conception de la richesse.

Les premiers travaux théoriques ont ainsi donné lieu, après quelques années, à un débat mondialisé sur la question. S'inspirant des travaux de la commission Stiglitz (2009), l'OCDE publiait en 2011 des indicateurs du « vivre mieux », destinés à évaluer la qualité de vie des citoyens selon onze aspects du bien-être : le logement, le revenu, l'emploi, les liens sociaux, l'éducation, l'environnement, l'engagement civique, la santé, la satisfaction, la sécurité et l'équilibre travail/vie personnelle.

Ces propositions de nouveaux indicateurs permettent d'envisager une meilleure prise en compte du bien-être des populations et de l'environnement et font l'objet de débats lors de conférences internationales (Union européenne, OCDE, Banque mondiale, etc). Ces indicateurs de « développement » (pour les opposer à la « croissance » qui n'est comprise que comme « croissance du PIB »), ont en outre une influence sur l'accroissement des richesses : pour Lucas (1988), par exemple, c'est le savoir accumulé qui permet d'acquérir de nouvelles connaissances et d'améliorer la productivité du facteur travail, et donc la croissance du revenu.

Cependant, l'adoption effective de ces nouveaux indicateurs de prospérité est aujourd'hui confrontée à une difficulté significative : celle de concevoir des façons de les utiliser, comme le souligne un rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale en 2015. Les initiatives mises en œuvre par certains pays comme la France ou le Royaume-Uni donnent pourtant des exemples des usages qui peuvent être faits des indicateurs de richesse : engager un dialogue démocratique sur la politique et les grandes évolutions de la société ; définir des priorités géographiques ou stratégiques ; évaluer les politiques publiques à l'aune de ces nouveaux critères, par exemple.

Les efforts devront dans l'avenir se tourner vers un cadre réglementaire et normatif plus fort et des mesures incitatives ambitieuses pour établir l'utilité concrète de ces indicateurs et instaurer durablement un équilibre entre les indicateurs au service de la politique publique.

En effet les nouveaux indicateurs de prospérité doivent être adoptés en complément de la croissance du PIB, dont l'utilité persiste, et non comme des substituts. Ces indicateurs pourraient gagner en légitimité et trouver une utilisation pratique par les pouvoirs publics en étant intégrés au cadre réglementaire et légal. En Allemagne, neuf indicateurs complémentaires au PIB ont été élaborés par une commission parlementaire spéciale, dans trois domaines : l'économie, l'écologie et la qualité de vie. Ces indicateurs ont été suivis d'une enquête d'opinion pour connaître les préoccupations des citoyens et l'initiative est venue du Parlement, qui demande désormais au gouvernement fédéral de se positionner officiellement, positionnement qui pourrait prendre la forme d'un rapport annuel ; ce type d'évolution est d'ailleurs déjà mis en œuvre dans les nouvelles réglementations appliquées aux entreprises pour leur documentation officielle dans l'UE (normes RSE).

Les performances des gouvernements pourraient ainsi être présentées annuellement au moyen d'un tableau de bords d'indicateurs intégrant la croissance du PIB mais également d'autres indicateurs de prospérité prenant en compte cette conception plus complète de la richesse et en particulier du bien-être.

En France, l'adoption en 2021 par l'Assemblée nationale de l'article 52 de la loi Climat instaurant un moratoire sur l'artificialisation des sols par de nouvelles surfaces commerciales démontre que l'adoption de nouveaux indicateurs peut mener en quelques années à une évolution concrète du cadre législatif des entreprises, et donc infléchir l'activité économique en faveur de ces nouveaux indicateurs.

Enfin, des mesures incitatives peuvent être envisagées pour accélérer la prise en compte des nouveaux indicateurs, par exemple en matière de politique budgétaire : c'est ce que proposaient, en 2017, Brezzi, De Mello et Laurent (OFCE), et à ce titre, la dimension environnementale du plan France Relance est un signe encourageant de diversification des indicateurs guidant la politique publique.