

La croissance du PIB, un indicateur incontournable ?

« Le PIB mesure à peu près tout sauf ce qui fait que la vie vaut d'être vécue », déclare en 1968 Robert Kennedy, candidat aux élections primaires du parti démocratie américain. Par cette affirmation, il souligne le caractère incomplet du produit intérieur brut (PIB) et de la mesure de sa variation, une critique récurrent qui leur est adressée.

Mesurée depuis sa théorisation par Simon Kuznets en 1934, la croissance du PIB évalue la variation sur une plus ou moins longue durée de la quantité de biens et services produite sur un territoire ou dans une zone donnée. Elle évalue ainsi l'évolution de la somme des valeurs ajoutées créées par les entreprises, dans une dimension matérielle, monétaire, fondant ainsi une mesure de la richesse et de développement des économies. La croissance du PIB s'est en effet imposée comme indicateur de richesse des économies, facilitant la hiérarchisation et le classement de ces dernières, et leur comparaison. En effet, la croissance du PIB a longtemps permis de distinguer pays développés et pays en développement.

Cet indicateur quantitatif fondé sur la création ou la destruction de biens et service tend toutefois récemment, la déclaration de R. Kennedy le démontre, à être remis en cause, notamment dans un contexte nouveau de crise et d'émergence de nouveaux défis posés aux économies. Ainsi, le développement des inégalités, l'émergence et la pérennisation du défi environnemental et la succession de crises, ainsi que la complexification des systèmes économiques et financiers ont favorisé la naissance d'une critique de la croissance du PIB comme indicateur de développement. Cette critique repose notamment sur sa potentielle obsolescence et son caractère incomplet, faillible. Il serait dès lors possible de faire autrement pour sonder la viabilité et le bon fonctionnement des économies.

La critique de la croissance du PIB comme indicateur repose en effet notamment sur la distinction entre un outil d'évaluation quantitatif et matériel et un second, qualitatif et immatériel. Or ces deux derniers aspects ont des conséquences potentielles notables que le développement et le fonctionnement des économies. En effet, la formation, l'éducation, le bien-être ou la santé des populations ont pu avoir un impact, *in fine*, sur la croissance du PIB. Ainsi, dans une boucle plus ou moins vertueuse, des éléments immatériels devraient être pris en compte, justifiant dès lors la critique de la croissance du PIB comme indicateur économique, pourtant aujourd'hui au cœur des projections et politiques économiques. Toutefois, si cette critique s'avère fondée, il n'en demeure pas moins que la croissance est un outil fondamental de l'action publique, ancré dans les systèmes économiques nationaux et internationaux, ainsi difficilement réformable.

Ainsi remise en cause pour sa fiabilité et sa capacité à prendre en compte la complexité des économies, la croissance du PIB constitue-t-elle aujourd'hui un outil obsolète de politique économique qu'il conviendrait de remplacer ?

Indicateur central de l'analyse du développement des économies, la croissance du PIB n'en est pas moins remise en cause en raison de son inadéquation progressive avec les situations économiques actuelles (I). Alors que les pouvoirs publics peinent à dépasser le seul critère de croissance comme outil de politique économique, il convient de le compléter par d'autres instruments afin de garantir la soutenabilité socio-économique des économies (II).

Longtemps indicateur indispensable à l'analyse du développement des économies, la fiabilité de la croissance du PIB semble remise en cause par les crises et le constat du développement de nouveaux défis socio-économiques (I.A).

Depuis sa théorisation par Kuznets en 1934, la variation de la production de biens et services sur un territoire donné fonde le classement des économies entre elles. Ainsi, après la Seconde Guerre mondiale, les pays développés se distinguent des économies en développement et émergentes par le seul critère de la production de richesses. L'indicateur paraît à l'époque utile et suffisant, dans le contexte d'économies moins intégrées à la mondialisation et moins complexes, moins financiarisées. De grandes puissances économiques se détachent dès lors, fixant l'hégémonie économique de certaines économies : les États-Unis dominent l'économie, affichant par exemple en 1985 une croissance de 7,24 % du PIB.

La croissance fonde dès lors de multiples théories économiques, et constitue un repère fondamentale dans l'étude des tendances économiques mondiales. Ainsi, le constat de stagnation séculaire (Hansen, 1929 et Gordon, 2013) est fondé sur le constat que la croissance est tirée par des phénomènes non reproductibles, expliquant la stabilisation de la croissance autour de 2 % dans les économies avancées, depuis plusieurs années. La croissance permet dès lors d'analyser les raisons du ralentissement économique, et les facteurs qui pourraient la stimuler : la modélisation de la croissance potentielle, niveau de hausse de la production qu'il est possible d'atteindre à moyen terme dans un contexte d'inflation, explique la persistance de la croissance par le progrès technique et la productivité globale des facteurs (modèle de Solow, 1956). Ces théories, fondées sur l'analyse de la croissance du PIB, orientent les politiques publiques et expliquent la pérennisation du recours à la croissance comme indicateur économique.

Néanmoins, les crises récentes et la complexification des sociétés ont conduit à la contestation de la croissance et à la remise en cause de son caractère indispensable. Dès les années 1990, l'intensification des échanges internationaux et la deuxième phase de mondialisation explique en partie le creusement des inégalités mondiales. La mondialisation, qui a permis la croissance des pays émergents après leur intégration à l'économie de marché, notamment la Chine à partir de 1979, creuse également les inégalités. Alors que l'intégration mondiale et l'échange croissant des économies a contribué au développement des émergents, les inégalités se sont accrues au sein des pays développés (Milanovic, 2008). Par ailleurs, la croissance a favorisé la captation des richesses par une partie de la population : 1 % des Américains possédaient 20 % des revenus primaires en 2012 (Stiglitz, 2012). Avant même ces constats, la hausse des inégalités dans les années 1990 conduit à la mise en cause de la croissance comme indicateur de développement. Ainsi, à partir des travaux d'Amartya Sen, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) crée en 1990 l'indice de développement humain (IDH), censé prendre en compte à la fois des critères économiques, des critères d'éducation et d'espérance de vie dans l'évaluation du développement des économies. Par ailleurs, le Bhoutan avait déjà développé un système alternatif au PIB et à sa croissance, en 1972, théorisant le concept de bonheur national brut (BNB), fondé en partie sur le développement économique mais également sur le bien-être de la population. Les crises ont favorisé et accentué la remise en cause de la croissance du PIB comme indicateur économique. Ainsi, alors que les États-Unis dominaient l'économie mondiale, l'économie du pays s'est pourtant effondrée lors de la crise financière de 2008. La croissance n'a pas pris en compte la financiarisation croissante de l'économie induite notamment par la mondialisation, et les fragilités qui l'accompagnaient.

Il en ressort dès lors que la croissance apparaît aujourd'hui comme un indicateur obsolète et incomplet pour correctement évaluer le fonctionnement optimal et la santé des économies, faisant déjà l'objet de tentatives de substitution. Différents mécanismes expliquent cette inadaptation croissante.

*

Le caractère quantitatif et matériel de la mesure de la croissance et l'absence de réforme depuis sa création font de cet indicateur un outil incapable de prendre en compte les caractéristiques nouvelles des économies actuelles (I.B).

La croissance repose sur une évaluation quantitative de la production de biens et services. Ainsi, elle ne prend pas en compte la manière dont ces biens et services sont produits. Or la dimension qualitative prend toute sa place dans le fonctionnement optimal des économies, notamment au regard de deux aspects fondamentaux. La croissance ne prend n'intègre pas, premièrement, la dimension sociale de la production. Les conditions de travail ne rentrent donc pas dans la mesure de la croissance. Ce facteur a toutefois des implications fondamentales, impliquant directement le bien-être des populations, centrales au fonctionnement des sociétés. Alors que les pays émergents connaissent depuis plusieurs années une croissance exponentielle du PIB, autour de 10 % par exemple pour la Chine entre les années 1980 et 2013, et aujourd'hui encore à 6,1 % (Banque mondiale, 2019), les conditions de travail des salariés sont souvent déplorables, en attestent les nombreux cas d'incidents dans des usines de textile en Asie. Par ailleurs, le creusement des inégalités ou d'autres critères favorisant le bien-être de la population ne sont pas pris en compte dans la mesure de la croissance. Le mouvement des Gilets Jaunes, débuté en France en 2018, atteste d'un certain mal-être de la population, qui n'est pas intégré à la mesure de la croissance. Ainsi le Conseil d'analyse économique (CAE, 2020) souligne le mécontentement de la population française, et fait reposer son analyse sur cinq critères socio-économiques, dont celui de l'emploi. Par ailleurs, la mesure de la croissance ne prend pas en compte la qualité des biens et services produits. Dès lors, la quantité intensive de biens ou services produits peut contribuer à une forte croissance, mais ne pas favoriser une compétitivité hors-prix optimale, pourtant essentielle à long terme pour les entreprises en matière de concurrence, notamment sur les marchés internationaux. Or la compétitivité hors-prix peut avoir un impact notable sur la croissance potentielle, permettant son amélioration via notamment l'innovation. La mesure de la qualité de la production et de ses conditions, essentielle au fonctionnement des économies, est donc absente du calcul quantitatif de la croissance du PIB.

La croissance apparaît par ailleurs comme un outil trop globalisant qui peine à prendre en compte la spécificité de chaque économie, de chaque société ou de chaque période donnée. La croissance, matérielle, ne rend par exemple pas compte des inégalités au sein des économies. Ainsi, le taux de pauvreté en Allemagne s'élève à 16 % contre 14 % en France (Eurostat, 2011), alors que l'Allemagne jouit d'une croissance supérieure à la France. De même en Chine, où les inégalités entre la classe moyenne et le reste de la population pose d'importants problèmes sociaux. Ainsi s'observe une disjonction entre croissance et progrès social, qui n'est pas prise en compte dans le calcul de la croissance. Cette disjonction fausse ainsi toute volonté de comparaison internationale, forcément biaisé par les disparités de situations.

Enfin, l'émergence de défis nouveaux posés aux sociétés remet en cause la croissance comme outil économique fiable et pertinent. Nous avons déjà montré que la financiarisation des économies et

l'instabilité financière induite peuvent remettre en cause des économies jouissant pourtant d'une croissance favorable. La stabilité financière est aujourd'hui un critère fondamentale de fonctionnement des économies qui n'est pas intégré à la mesure de la croissance. Par ailleurs, la croissance ne prend pas en compte les phénomènes d'économie souterraine (12,6 % du PIB français en 2019, selon le Conseil d'orientation pour l'emploi) ou de production domestique, qui prennent pourtant une part croissante dans les économies et sembleraient devoir être pris en compte. Enfin, le défi environnemental illustre cette difficulté nouvelle de la croissance à prendre en compte la totalité des enjeux socio-économiques. Ainsi, la croissance intègre toute création de biens et services dans le calcul de la richesse. Cette création peut toutefois consister dans la destruction de l'environnement pour produire des biens et services. La croissance du PIB ne prend donc pas en compte les externalités négatives de la production, qui ont pourtant un rôle essentiel en contexte de lutte mondiale contre le changement climatique.

Dès lors, la croissance du PIB apparaît comme un outil dépassé incomplet face à la complexification des économies et l'émergence de nouveaux enjeux : financiarisation excessive et instabilité financière, ainsi que développement des enjeux environnementaux sont autant de défis nouveaux qu'il convient d'intégrer, et non pris en compte par la croissance.

Indicateur toutefois utile à l'orientation des politiques publiques, la croissance du PIB occupe aujourd'hui encore une place dominante dans les stratégies économique, qu'il convient de relativiser (II.A).

La production de biens et services sur un territoire demeure un outil statistique utile à la mise en œuvre de politiques publiques. Plus particulièrement, sa décomposition et son étude permet de comprendre la structure d'une économie et de son fonctionnement, les éléments moteurs de son développement. Ainsi en France, la croissance est tirée à 70 % par la consommation publique et privée, alors que la balance commerciale tend à représenter un frein au développement économique (déficit commercial de 59 Md€ en 2019, selon l'INSEE). Ce constat est fort utile en pour la mise en œuvre des politiques budgétaires. Ainsi, en contexte de crise économiques provoquée par la crise sanitaire, en 2020 et 2021, il est possible d'envisager une sortie de crise fondée sur l'étude de la croissance française. Sachant qu'elle est tirée par la consommation, il paraît dès lors essentiel d'encourager cette dernière pour participer à la relance en sortie de crise (Trésor, 2020). En Allemagne, où la croissance est tirée par le commerce extérieur (excédent commercial), les stratégies ne seront pas les mêmes, et reposeront sur le soutien aux exportations. Ainsi la croissance du PIB, bien qu'indicateur incomplet, guide les politiques économiques.

De ce fait, il paraît aujourd'hui difficile pour les pouvoirs publics de s'en détacher. Ainsi dans le débat public, la croissance revient régulièrement comme un marqueur essentiel de bon fonctionnement économique. En contexte de crise sanitaire une fois de plus, la Banque de France estime que la croissance française s'élèvera à 5 % en 2021. Le Gouvernement français s'appuie sur ces estimations pour fonder les politiques mises en œuvre. En planifiant en effet un rebond de la croissance à 5 % en 2021, les autorités françaises estiment en effet qu'il est possible de continuer à soutenir massivement l'économie, soutien qui sera compensé par le regain de la croissance et de la consommation des français. La croissance est donc toujours un objectif à atteindre, qui serait un signe de vitalité de l'économie, française notamment, et indicateur de reprise du pays.

Il est toutefois risqué de pérenniser cette approche, notamment en contexte de crise. En effet, l'indicateur de croissance du PIB a pu être fiable dans un contexte de moindre complexité des économies, en situation d'une moindre intégration internationale par exemple. Or en contexte mondialisé, la croissance peut se révéler plus volatile et sensible à des facteurs ne dépendant pas totalement des politiques nationales. Ainsi, les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine, mais encore entre les États-Unis et l'Europe en 2019 ont fait peser une menace sur la croissance allemande, dont les exportations reposent massivement sur les États-Unis (automobile). Un autre facteur d'incertitude est le comportement des individus. Ainsi, en période de crise notamment, il n'est pas certain que les consommateurs retrouvent leurs habitudes de consommation. En France, l'épargne forcée induite par la fermeture des commerces en réponse à la crise sanitaire s'est élevée à 80 Md€ en 2020, mais pourrait se transformer en épargne de précaution en cas de pérennisation de la crise sanitaire. Cette incertitude pesant sur la croissance française s'illustre par le recul de 0,1 % du PIB au premier trimestre 2020, contre les estimations de hausse de 0,4 % (INSEE, 2021). Dès lors, la croissance repose sur une multitude de facteurs exogènes échappant en partie au contrôle des pouvoirs publics. L'usage de cet indicateur comporte ainsi des risques s'il n'est pas complété par d'autres. Enfin, le risque de ne prendre en compte que ce seul indicateur économique en période de crise ou non est de ne pas prendre en compte les externalités de la croissance en matière sociale, et de privilégier une reprise ou une croissance forte au détriment de la lutte contre l'aggravation des inégalités, notamment.

Bien qu'il soit utile en termes statistiques à l'analyse de la situation économique à un moment donné, la croissance du PIB ne constitue pas le seul outil indispensable pour mesurer le niveau de développement des économies.

*

Alors que la croissance du PIB n'apparaît plus comme le seul outil pertinent de mesure du développement des économies, il ne peut plus être considéré comme un indispensable dans la définition des politiques économiques et pourrait être complété, voire supplanté, par d'autres outils (II.B).

La création de l'IDH en 1990 démontre qu'il est possible de fonder l'étude du développement économique sur des outils plus pertinents et complets, intégrant dans l'exemple de l'IDH à la fois le PIB par habitant (économique), l'espérance de vie à la naissance (santé) et le niveau d'éducation des enfants (éducation). Des initiatives ont déjà été entreprises pour tenter de trouver des alternatives à la simple mesure de la croissance du PIB. Ainsi en France, le rapport Stiglitz avait-il pour objectif, en 2009, de trouver des manières nouvelles de mesurer la croissance. Le conseil économique, social et environnemental (CESE, 2015), a par ailleurs fourni des pistes de réflexion pour dix indicateurs alternatifs à la mesure de la croissance du PIB. Enfin, à l'échelle européenne, dans le cadre du Semestre européen et de l'encadrement des politiques budgétaires nationales, la Commission européenne publie chaque année dans son rapport par pays un bilan de l'atteinte par les pays de cibles dans différents domaines, dans le cadre des objectifs Europe 2020. Sont dans cette perspective mesurés les taux de scolarisation, les niveaux de pauvreté ou encore le taux d'emploi des jeunes, qui doivent fournir une indication plus complète du niveau de développement et de croissance des États membres. De telles initiatives pourraient être renforcées et appliquées plus systématiquement à l'échelle nationale, dans un cadre de suivi plus contraignant, afin de progressivement remplacer le seul indicateur fondé sur le PIB.

Il conviendrait ainsi d'approfondir cette initiative en substituant à la seule étude de la variation du PIB par de nouveaux indicateurs, sur le modèle européen. En prenant appui sur d'autres indicateurs,

la croissance du PIB deviendrait non plus un objectif mais un moyen de compréhension des situations économiques nationales pour atteindre des fins différentes, pas uniquement matérielles et qualitatives. En la matière, il est envisageable de penser à focaliser l'évaluation du développement des économies sur le niveau d'investissement public, qui comprend à la fois une dimension matérielle et immatérielle. En effet, en Allemagne par exemple, bien que la croissance soit supérieure à la croissance française, les rapports pays de la Commission européenne insistent largement sur le déficit d'investissement public, notamment en matière d'éducation ou d'infrastructures (Commission, 2020). Or l'investissement public a un rôle important dans la croissance, contribuant notamment à la croissance potentielle par l'innovation qu'il permet. Cette croissance, non plus fondée uniquement sur le PIB, serait fondée sur des critères moins matériels tels que le niveau de formation et d'éducation, les compétences acquises, qui in fine contribue à la productivité des entreprises et à la hausse de la production des pays. Dans cette perspective, la croissance du PIB est à la fois un outil d'analyse et un moyen pour comprendre le fonctionnement des économies, mais plus un outil incontournable et indispensable, indicateur impératif à améliorer.

La croissance du PIB ne peut plus être un indicateur de référence dans les économies actuelles. En effet, bien qu'il fut à un moment donné indispensable et utile au développement des économies, il est progressivement devenu inadapté aux situations réelles de ces économies. Ne traduisant pas les situations sociales et la manière dont sont produits les biens et services qu'il comptabilise, l'indicateur perd en fiabilité, s'il est utilisé seul. Fondé exclusivement sur des caractéristiques matérielles, il n'est plus indispensable dès lors qu'il ne prend plus en compte les nouveaux défis posés aujourd'hui aux sociétés, et qu'il ne permet pas de résorber les inégalités constatées.

Dès lors, la croissance du PIB n'est plus un indicateur incontournable, pris seul, mais devient un outil statistique utile à la définition de politiques économiques plus globales intégrant des éléments plus immatériels tels que la formation, le bien-être et la santé. Déjà en partie supplanté et complété par de nouveaux indicateurs, il convient d'être progressivement retiré du cœur des politiques économiques afin de permettre une meilleure action publique en réponse aux nouveaux enjeux socio-économiques et en vue d'un meilleur fonctionnement des économies.