

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat de Raphaël Mahaim et consorts –
Remplacer le Produit intérieur brut (PIB) par le Bonheur vaudois brut ou le Donut vaudois !

RAPPEL DU POSTULAT

« Nous ne changerons pas nos comportements si nous ne changeons pas la mesure de nos performances. » Ces mots ne sont pas ceux d'un manuel d'écologie militante, mais ceux de l'ancien Président de la République française Nicolas Sarkozy (Présentation des conclusions du rapport de la Commission de mesure de la performance économique et du progrès social, présidée par le professeur Joseph E. Stiglitz, prix Nobel d'économie, à Paris le 14 septembre 2009).

La pandémie à laquelle nous sommes confrontés démontre, d'une part, la fragilité de l'économie mondialisée fonctionnant à flux tendus et, d'autre part, les limites d'un indicateur tel que le produit intérieur brut (PIB), qui demeure l'alpha et l'oméga de la comptabilité nationale ou cantonale.

Le PIB est un pur indicateur de croissance quantitative. Il tient compte uniquement de l'activité économique pure et non des réalités sociales ou environnementales, notamment. Pour illustrer les faiblesses de l'instrument, on peut pousser la démonstration à l'absurde : l'augmentation des conflits armés fait marcher l'industrie de l'armement, les accidents de la route sollicitent le système hospitalier et dynamisent l'économie des voitures, les conflits familiaux fournissent du travail aux avocats : autant de cas où le PIB serait « augmenté » par des événements incontestablement négatifs dans la perspective du bien-être d'une société.

La science économique a de longue date critiqué l'indicateur du PIB en soulignant les limites d'un tel outil et tenté de proposer des alternatives. Dans une tribune dans Le Monde au printemps dernier, économistes et philosophes rappelaient opportunément qu'une « croissance du PIB par habitant de 2% par an signifierait que nos descendants auraient en 2100 cinq fois plus de biens à consommer, 35 fois plus en 2200 ». Une absurdité qui ne dit rien de la qualité de cette vie future.

Rares sont les Etats qui ont franchi le pas et revu les indicateurs économiques sur lesquels sont fondées leurs politiques. Le Bhoutan est l'une des exceptions les plus célèbres : il a renoncé au PIB et ancré dans sa Constitution un indicateur mesurant le niveau de prospérité en des termes plus globaux : le « Bonheur national brut ». Sur le plan international, les Nations Unies ont depuis de nombreuses années pris l'habitude de mesurer le « développement » des Etats avec l'Indice de développement humain (IDH), qui tient compte, aux côtés du PIB, de l'espérance de vie et du niveau d'éducation des enfants. Ce critère ne tient toutefois pas compte des réalités environnementales. Les indicateurs utilisés dans le cadre des objectifs du développement durable sont également intéressants. Plus récemment, l'économiste britannique Kate Raworth a élaboré le modèle dit du Donut (« beignet »), lequel vise à déterminer une prospérité « idéale » dans les limites de ce que la planète est capable de supporter et dans le respect des besoins sociaux minimaux. Tout récemment, la France a pour la première fois de son histoire réalisé un « budget vert 2021 », lequel indique les dépenses publiques favorables ou défavorables à l'environnement.

Le canton de Vaud n'échappe pas à cette focale très réductrice du PIB. Une simple visite sur le site de Statistique Vaud, par ailleurs très bien fourni et remarquablement complet, révèle que les indicateurs phares restent marqués par cette vision purement quantitative de la performance économique. De même, l'Observatoire de l'économie vaudoise, piloté par la BCV en coopération avec l'UNIL et l'Etat de Vaud, met principalement en avant le PIB dans sa communication et ses analyses. Toute l'économie vaudoise se fonde sur ces données pour fonctionner, ce qui révèle toute l'importance de ces indicateurs.

Un changement de cap dans la manière de mesurer la prospérité vaudoise est d'autant plus nécessaire que la crise et « l'après-crise » covid auront bouleversé les équilibres dans notre canton. Si la relance après la crise est pensée uniquement en termes de PIB, les autres aspects fondamentaux de notre vivre ensemble, seront négligés, à commencer par la sauvegarde de la biosphère et de notre climat – conditions de la vie sur terre – et d'une prospérité pacifique et « heureuse ».

Par le présent postulat, les soussignés demandent au Conseil d'Etat de réorienter et compléter, dans tous les domaines relevant de sa compétence, la mesure de la prospérité vaudoise à l'aune de critères et d'indicateurs tenant mieux compte du bien-être collectif (aspects sociaux, état de l'environnement, etc.) et de rédiger un rapport sur les actions entreprises. En particulier, il est demandé de rédiger un rapport complet sur les mesures prises ou à prendre dans les domaines suivants :

- Réorienter le mandat et la conduite de l'Observatoire de l'économie vaudoise, conjointement avec les partenaires BCV et UNIL, vers une analyse plus globale de la prospérité vaudoise tenant compte de l'état de l'environnement et des autres facteurs de bien-être social.

- Réorienter le mandat et la conduite de Statistique Vaud vers une analyse plus globale de la prospérité vaudoise tenant compte de l'état de l'environnement et des autres facteurs de bien-être social.

- Intégrer dans tout le processus de construction budgétaire de l'Etat de Vaud des indicateurs plus globaux sur l'état de la prospérité vaudoise que la seule mesure de la croissance économique et des prévisions fiscales correspondantes, au besoin en s'inspirant de ce qui se pratique ailleurs comme en France avec le « budget vert 2021 ».

- Réaliser une étude de l'économie vaudoise selon le modèle du Donut permettant de considérer la performance de l'économie à l'aune des limites planétaires et des besoins sociaux humains.

- Intégrer dans toutes les politiques de « relance » et de « sortie de la crise du covid » des indicateurs dépassant la seule question de la croissance quantitative du PIB.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Préambule

Ce postulat a été déposé le 2 mars 2021 et renvoyé en commission. Celle-ci l'a traité le 24 juin 2021 et le Grand Conseil l'a pris en considération et renvoyé au Conseil d'Etat lors de sa séance du 23 novembre 2021. Le présent rapport vise à faire le point sur le rôle du PIB en tant qu'indicateur de performance ainsi que de mettre en lumière les problématiques liées au choix d'indicateurs globaux plus complexes.

Le PIB est un indicateur de l'activité économique. Il a pour unique fonction de mesurer la valeur ajoutée globalement produite à l'échelle du canton. Il a l'avantage d'être comparable dans le temps ou par rapport à d'autres régions et d'être disponible en un temps relativement court et de pouvoir faire l'objet de prévisions, qui peuvent être utilisées dans les processus de prise de décision. Accompagné de plusieurs autres indicateurs, notamment ceux portant sur l'emploi et le chômage, les exportations et les enquêtes sectorielles auprès des entrepreneurs, il permet de rendre compte de l'évolution de la conjoncture dans le canton.

Le PIB n'est cependant pas exempt de défauts. Notamment, il ne prend pas en compte les aspirations sociales et environnementales de notre société. Ces dernières ne sont pas moins importantes et des indicateurs destinés à les mesurer ont vu le jour. De nombreux offices statistiques publient depuis plusieurs années des collections d'indices concernant le développement durable. Sur le plan suisse, l'Office fédéral de la statistique dispose d'indicateurs à l'échelle nationale, cantonale ou des villes. Statistique Vaud consacre un chapitre de son Annuaire statistique au développement durable. Les services de l'Etat publient également d'autres informations concernant la mise en œuvre de stratégies et politiques publiques sectorielles contribuant à un développement durable à l'échelle du canton. De nombreuses publications sont accessibles sur le site internet de l'Etat de Vaud, à l'adresse <https://www.vd.ch/durable>. Rappelons également que dans le programme de législature 2017-2022, le Conseil d'Etat a réitéré sa volonté de favoriser un développement durable du canton et a retenu des objectifs prioritaires. Ces objectifs sont illustrés par des indicateurs assortis de cibles, à moyen et long terme.

Rôle du PIB en tant qu'indicateur économique

Les limites du PIB sont très bien documentées. D'une part, il est imparfait en tant qu'indicateur économique. Par exemple, ne serait-ce que sur le plan de l'emploi, une croissance forte du PIB peut parfois être accompagnée par une faible création d'emplois et à l'inverse, une période de faible croissance peut être accompagnée par une création d'emplois soutenue. D'autre part, il ne donne pratiquement pas d'information dans les deux piliers du développement durable, c'est-à-dire sur les plans sociaux et environnementaux.

A lui seul, le PIB ne peut être considéré comme une mesure de performance permettant par exemple de piloter la politique du Conseil d'Etat. Ainsi lors de la crise du covid, le déblocage du chômage partiel à grande échelle ou les interventions financières auprès des entreprises ont eu pour but de sauvegarder le tissu économique et les milliers d'emplois concernés. La limite d'un indicateur tel que le PIB face à la crise du covid est évidente. Cependant, face à un choc économique à court terme, ayant un lourd impact sur la situation économique et donc le bien-être d'une partie importante de la population, d'autres indicateurs s'intéressant aux autres aspects du développement durable, tels que l'Indice de développement humain (IDH) ou le «bonheur national brut» auraient également montré leurs limites.

Le choix d'indicateurs « globaux » plus complexes

1. La non-additivité et la subjectivité des différents aspects de la durabilité

De nombreux économistes ont tenté de créer un seul indicateur, qui puisse tenir compte à la fois de la prospérité, de l'environnement et des différents aspects sociaux. Cependant, de tels indicateurs sont systématiquement sujet à polémique, car ils donnent une valeur à différentes composantes qui, par essence, ne sont pas comparables et, pour certaines, subjectives. Par exemple, des notions complexes à définir comme la pauvreté, le niveau de formation ou la pollution, ne font pas l'objet de consensus leur permettant d'être intégrées à un seul indicateur. Le résultat déboucherait alors sur un seul indicateur synthétique dont la valeur serait très abstraite et qui, de surcroît, créerait des relations d'équivalence entre des réalités pourtant distinctes, comme par exemple, les tonnes d'émission de CO₂ et le nombre de chômeurs supplémentaires.

2. Le choix réducteur des notions à prendre en compte

Une autre difficulté majeure concerne le choix des indicateurs pris en compte. Tenir compte des émissions de CO₂ sur l'ensemble de la chaîne de valeur paraît évident, mais cette métrique ne permet pas de prendre en compte les autres impacts de la production, par exemple la consommation de métaux rares, la condition de leur extraction, ou sur le plan social, d'une mesure du temps libre, du niveau de la protection sociale, d'indice sur le degré de liberté ou de corruption, de la flexibilité au travail, de la prise en compte des heures supplémentaires, ou du degré de transparence. Des choix de critères impliqueront nécessairement que de nombreux aspects importants soient occultés.

3. Le manque d'information et la complexité

Par ailleurs, même complète, l'information sur une entreprise, ou toute autre entité prise en compte, n'est pas suffisante pour appréhender de manière complète sa durabilité. Les entreprises font partie de chaînes de valeur, qui comprennent également des fournisseurs, des sous-traitants, des filiales, des sièges (locaux ou internationaux), des clients, etc. Par exemple, l'impact sur l'environnement d'une entreprise n'est pas le même si l'on se limite à sa seule activité ou si l'on s'intéresse à l'ensemble de sa chaîne de valeur, qui peut impliquer, du côté de ses fournisseurs ou de ses clients, des transformations ou des transports. Aujourd'hui, il n'est, dans bien des cas, pas possible de mesurer l'impact des chaînes de valeur. Des travaux visent à résoudre ce problème, mais des solutions robustes font encore défaut.

4. Effet pervers

Gouverner en ne considérant qu'un seul indicateur – tel que le «bonheur intérieur brut» – ferait peser sur la politique le poids des défauts de cet indicateur. En revanche, et c'est ce que font de nombreux gouvernements nationaux ou locaux de par le monde, considérer un ensemble d'indicateurs permet d'avoir une vue détaillée de la situation et de ne pas diluer ses différentes dimensions dans une valeur globale. Ainsi, un indicateur tel que le PIB, certes imparfait à certains égards mais très utile à d'autres, contribue à révéler l'intensité de l'activité économique.

La prise en compte de l'information

Le Conseil d'Etat agit dans tous les domaines relevant de sa compétence au nom du bien-être collectif. La politique menée dans chaque domaine de la vie sociale n'est jamais basée sur la simple mesure d'un indicateur, mais en fonction des problématiques qui font surface ou à venir et de tableaux de bord spécifiques contenant de nombreux indicateurs «métiers» concrets que chaque service de l'Etat développe dans les domaines concernés. C'est également le cas dans le domaine économique.

Agenda 2030

L'enjeu de la durabilité est d'orienter la société vers un fonctionnement pouvant satisfaire les besoins de tous les individus, aujourd'hui et demain, ici et ailleurs, dans le respect des limites planétaires. La recherche d'un tel équilibre représente un exercice fondamentalement politique, nécessitant des arbitrages permanents. L'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, par son caractère multidimensionnel, met en évidence ces enjeux d'arbitrage. En cela, il dépasse l'approche tridimensionnelle.

L'Agenda 2030 cantonal, document de référence de la politique de durabilité du Conseil d'Etat, renforce la cohérence et la complémentarité des multiples démarches vaudoises en faveur de la durabilité, sans toutefois se superposer ou interférer avec les politiques sectorielles et les planifications existantes. Il leur fournit un cadre de référence transversal, au sein duquel les complémentarités des nombreux objectifs et mesures du Programme de législature en matière de durabilité peuvent être démontrées et, le cas échéant, renforcées.

Dans les axes transversaux de l'Agenda 2030, trois actions traitent spécifiquement de la documentation et des indicateurs et quatre autres traitent du pilotage de l'action publique. Il s'agit notamment d'informer les décideur-e-s politiques des impacts des projets en matière de durabilité (Action 2). Cela implique aussi de disposer de critères garantissant les respects des exigences légales en matière de durabilité dans les principaux domaines d'action de l'Etat (Action 3). Cela nécessite enfin de disposer d'un état des lieux de la situation pour pouvoir fixer des objectifs prioritaires d'action et de vérifier que les efforts fournis sont suffisants et cohérents entre eux (action 11). Pour faciliter ces actions, il faut renforcer les échanges entre les responsables des indicateurs thématiques, dans le but d'harmoniser leurs méthodes et de soutenir les services dans le suivi de leurs politiques publiques en lien avec l'Agenda 2030 (Action 9). Dans ce cadre, un travail de fond se fait pour contribuer à établir un pilotage des politiques publiques basé sur une documentation objectivée par les indicateurs. Il s'agit enfin de disposer d'un système d'indicateurs de développement durable comparables entre cantons (Action 10). Reprenant l'approche méthodologique développée par la Confédération pour le projet de Monitoring du développement durable (MONET), les indicateurs montrent si le canton évolue dans la direction souhaitée (voir : vd.ch/durabilite > Les outils pratiques de durabilité > Indicateurs de développement durable).

Réponses aux demandes énoncées dans le postulat

Réorienter le mandat et la conduite de l'Observatoire de l'économie vaudoise

L'Observatoire de l'économie vaudoise, qui analyse l'économie cantonale et ses différents secteurs d'activité, est une cellule de la Banque cantonale vaudoise (BCV) créée en 2004. Il ne s'agit donc pas d'une instance d'analyse créée par l'Etat et le Conseil d'Etat ne souhaite pas interférer dans le pilotage de l'Observatoire. Par ailleurs, l'Observatoire travaille également avec d'autres banques cantonales romandes, la CVCI, l'Institut d'économie appliquée de l'UNIL (Créa) et différentes associations de branches.

Réorienter le mandat et la conduite de Statistique Vaud

Le mandat et la conduite de Statistique Vaud comprennent déjà une analyse plus globale de la prospérité vaudoise. Chaque année dans l'annuaire statistique, une vingtaine d'indicateurs sur le développement durable sont mis à jour. Par ailleurs, la mission de Statistique Vaud dépasse largement les questions de prospérité. Statistique Vaud, compte tenu des moyens disponibles, doit en effet veiller à la collecte et la mise en valeur des données statistiques existantes en lien avec le canton de Vaud qui prennent en compte toutes les dimensions sociales et environnementales d'intérêt public : qu'il s'agisse de la santé, de la formation, de l'évolution démographique, de la culture, du logement, de l'énergie, etc.

Intégrer dans tout le processus de construction budgétaire de l'Etat de Vaud des indicateurs plus globaux sur l'état de la prospérité vaudoise

Dans le processus de construction budgétaire, les besoins en ressources budgétaires sont exprimés par les services sur la base de leur perception de chacune des politiques publiques qu'ils conduisent. Ces politiques publiques intègrent déjà les notions de développement économique, les subventions et aides individuelles en matière sociale et la sauvegarde de l'environnement. Elles intègrent également d'autres éléments participatifs au bien commun, notamment la santé, la sécurité, la formation ou la mobilité. De ce fait, le processus de construction budgétaire intègre déjà implicitement une vision à 360 degrés sur la prospérité vaudoise. Ce sont les besoins exprimés par les porteurs de toutes les politiques publiques de l'Etat qui aboutissent à un budget arbitré par le Conseil d'Etat dans toute sa composante politique. Dans le cadre financier décidé par le Conseil d'Etat, il s'agit d'une approche *bottom-up*, qui permet aux spécialistes de chaque domaine de faire remonter les besoins en connaissance de cause. Dans cette démarche de construction budgétaire, les services utilisent des indicateurs «métiers» (nombre de bénéficiaires d'aides, évolution démographique, nombre de contribuables, coût unitaire de la prestation, prix des énergies, échelles salariales, taux d'intérêts, coûts des projets, etc.).

Les indicateurs macro-économiques comme le PIB, les perspectives d'évolution des taux d'intérêts, du chômage servent uniquement à inscrire l'approche *bottom-up* des services dans le contexte conjoncturel et économique qui prévaut lors de l'année en cours et la suivante, afin de prévenir toute dérive budgétaire.

Au contraire, le fait d'intégrer des indicateurs très spécifiques directement dans la construction très complexe du budget cantonal avec une approche du type *top-down* engendrerait plusieurs inconvénients et effets néfastes. L'approche *top-down* ne peut pas prendre en compte les problématiques spécifiques rencontrées par les services. Le choix des indicateurs qui seraient inclus est par définition arbitraire et circonscrit à ce que l'on peut mesurer, entraînant une forte disparité, pour ne pas dire un manque d'équité, dans l'évaluation de chaque ligne budgétaire.

La simple estimation de ces indicateurs est par ailleurs très complexe, voire subjective et renforce ultérieurement le risque de disparité.

Réaliser une étude de l'économie vaudoise selon le modèle du Donut

L'application du modèle Donut à l'économie d'une région évaluée, sous le prisme de la production/consommation, la question de la satisfaction des besoins sociaux et celle de la qualité de l'environnement. Il s'agit concrètement d'estimer dans toutes les dimensions possibles, un plancher social qui matérialise le minimum nécessaire à une vie digne et épanouie et un plafond écologique, soit la consommation des ressources qu'il ne faut pas dépasser pour préserver l'habitabilité de la planète.

La réalisation d'études de constat du type « Donut » se heurte rapidement à différents écueils difficilement contournables s'il est souhaité disposer de données tangibles et cohérentes. En effet, les mesures à calculer pour chaque thématique abordée sont souvent impossibles à relever ou très partielles, que ce soit pour déterminer le plancher social, le plafond écologique ou le niveau atteint au sein du canton. En l'occurrence, le canton ne dispose pas de l'information de ce qui est utilisée au sein des entreprises pour produire leurs biens et services, ni de l'inventaire des biens et services produits que ce soit sur le territoire cantonal ou à l'étranger par le biais de filiales ou de partenaires. Chaque intrant et chaque production devraient faire l'objet d'un rapport d'analyse de filière séparé à mettre régulièrement à jour. Il s'agit là d'éléments d'analyse impossibles de mettre en œuvre.

C'est pourquoi les résultats d'études de ce type font l'impasse sur ce qui devrait être l'objet principal du Donut et se bornent à donner quelques exemples très schématiques. Le but étant d'informer les décideurs politiques du contexte dans lesquelles les décisions sont prises et de rendre la société civile (individu/entreprise/service public) attentive aux problématiques du développement durable. Le risque principal est que les conclusions de ce type d'étude débouchent alors sur le besoin de créer davantage d'indicateurs et que les efforts et les ressources se concentrent sur ce travail de documentation plutôt que dans les projets concrets améliorant la durabilité dans le canton. Le Conseil d'Etat préfère concentrer ses efforts sur l'action. Comme indiqué précédemment, le canton de Vaud est déjà engagé dans la voie de la durabilité au travers de l'Agenda 2030, le Plan climat vaudois ou d'autres stratégies sectorielles comme le Plan d'action Biodiversité 2019-2030 ou la Conception cantonale de l'énergie notamment.

Intégrer dans toutes les politiques de « relance » et de « sortie de la crise du covid » des indicateurs dépassant la seule question de la croissance quantitative du PIB

Dans ce contexte un indicateur tel que le PIB ne sert pas à définir une politique de « relance », mais plutôt à savoir dans quelle situation économique l'on risque de se retrouver.

Les indicateurs économiques utilisés pour la sortie de la crise du covid-19 (chômage/RHT/...) ont visé la préservation du tissu économique vaudois, la sauvegarde des emplois et la solvabilité des entreprises. Un travail conséquent a été mis en œuvre par les différents services de l'Etat afin d'identifier les problématiques, obtenir la bonne information et apporter des solutions en temps voulu.

De nombreux indicateurs sont régulièrement mis à jour et pris en compte dans les politiques de développement économique, qu'ils soient en lien avec les emplois, le chômage, les assurances sociales ou tenant compte de la pyramide des âges et de la question du vieillissement (voir rapport prospectif sur la Silver économie), ou encore de la mixité. Par ailleurs, les politiques de développement économique s'inscrivent déjà dans différentes mesures existantes en lien avec l'Agenda 2030, comme la politique d'appui au développement économique (PADE), le soutien aux *cleantech* ou le fond de soutien à l'économie durable.

Conclusion

Les indicateurs économiques servent principalement à évaluer la conjoncture et ne permettent pas de piloter les politiques publiques. L'Etat de Vaud est en revanche doté d'outils permettant de prendre en compte les aspects sociaux, économiques et environnementaux afin de les orienter vers davantage de durabilité et de bien-être collectif et d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs déjà pris les engagements nécessaires dans l'Agenda 2030 pour aller dans le sens voulu par le postulant. Un bilan complet sera réalisé après 5 ans. Ces outils évoluent continuellement et sont discutés notamment au sein de la Commission cantonale de statistique au niveau du Canton. Par ailleurs, Statistique Vaud participe dans le cadre de la Conférence des offices régionaux de statistique (CORSTAT) à définir avec l'Office fédéral de la statistique de nouveaux indicateurs où ces thématiques sont fréquemment abordées. Par conséquent, il ne semble pas utile de mettre en œuvre un indicateur du type « bonheur intérieur brut » qui serait privé de toute comparaison que ce soit au niveau cantonal ou national.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 mars 2022.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat