

AU-DELÀ DU PIB, EN-DEÇÀ DU PIB

MESURER LE BIEN-ÊTRE TERRITORIAL DANS L'OCDE

Monica Brezzi et Luiz de Mello

OCDE

Éloi Laurent

OFCE/Sciences Po, Stanford University

Nous proposons dans cet article les premiers résultats d'un nouvel agenda à la fois de recherche et de politique publique « Au-delà du PIB, en-deçà du PIB », qui consiste à mesurer le bien-être pour l'améliorer là où il est vécu : au niveau territorial. Après avoir exposé les raisons principales qui justifient cet agenda, nous présentons la méthodologie et les données du projet « Comment va la vie dans votre région ? » mené dans le cadre de l'OCDE sur le sujet. Nous concluons sur les enjeux et les perspectives à venir de nos travaux, au plan politique, analytique et empirique en insistant sur la question de la résilience territoriale.

Mots clés : bien-être, territoire, résilience.

Évaluer pour évoluer

Le PIB, comme les indicateurs économiques conventionnels dont il est l'étendard, perd à grande vitesse sa pertinence dans notre début de 21^e siècle pour trois raisons fondamentales. Tout d'abord, la croissance économique « quantitative », si forte dans les décennies d'après-guerre (1945-1975), se dissipe peu à peu dans les pays développés et devient en conséquence un objet de poursuite de plus en plus vain pour les politiques publiques. Ensuite, le bien-être objectif et subjectif – c'est-à-dire ce qui fait que la vie vaut la peine d'être vécue – est de plus en plus déconnecté de la croissance économique. Enfin, le PIB ne nous dit rien de la soutenabilité environnementale, c'est-à-dire de la compatibilité entre notre bien-être d'aujourd'hui et la vitalité à long terme des écosystèmes dont il

dépend en dernier ressort, alors que c'est à coup sûr l'enjeu majeur de notre siècle.

L'initiative *Better Life* que l'OCDE a lancé en 2011 après une décennie de travail avec de nombreux pays sur la mesure du bien-être, et l'initiative de l'Union européenne *GDP and beyond* ont donné une nouvelle impulsion à l'élaboration d'indicateurs plus soucieux du progrès social et environnemental et de la qualité de vie des personnes.

Mais ces indicateurs de bien-être et de soutenabilité doivent entrer dans un nouvel âge, performatif : mesurer pour comprendre, assurément, mais aussi et surtout mesurer pour changer. Evaluer pour évoluer. Car le changement politique qu'appellent ces nouvelles visions du monde économique est considérable. Si, comme le laissent penser certains indicateurs de richesse globale, le capital humain (santé et éducation) représente trois fois plus en proportion dans la richesse des pays développés que le capital manufacturé (usines, machines), alors la santé et l'éducation sont des investissements qu'il faut soutenir ardemment et pas des dépenses qu'il faudrait à tous prix réduire. Il en va de même du capital naturel (climat, écosystèmes, biodiversité) ou du capital social (institutions, confiance) qu'il importe de préserver et d'entretenir en sacrifiant au besoin une part de croissance économique, alors que nous faisons exactement l'inverse !

Les territoires ont précisément un rôle déterminant à jouer pour passer de l'analyse à la nécessaire réforme des politiques publiques. Nous proposons donc de passer en revue les enjeux d'un nouvel agenda à la fois de recherche et de politique publique : « Au-delà du PIB, en-deçà du PIB » (*Beyond GDP, beneath GDP*).

1. Pourquoi mesurer le bien-être au niveau des territoires ?

Il existe deux raisons fortes qui font des territoires (régions, métropoles, départements, villes), plus que les Etats-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. Les territoires ne sont plus des subdivisions administratives de l'espace national mais des multiplicateurs autonomes de développement. Toute politique publique est désormais territoriale.

Les gouvernements régionaux et locaux exercent en effet des responsabilités déterminantes pour la plupart des politiques qui portent directement sur la vie des gens. Ils jouent un rôle important dans la mesure où ils fournissent des services qui renforcent le dynamisme économique et représentent l'essentiel de l'investissement public. Environ 40 % des dépenses publiques dans la zone OCDE sont le fait des échelons territoriaux de gouvernement et 70 % de ces dépenses publiques territoriales sont consacrées à l'éducation, la santé, la protection sociale et les services publics en général (OCDE, 2013). Les échelons locaux de gouvernement ont donc souvent un impact immédiat sur le bien-être de la population, y compris sur la confiance des individus dans la capacité des institutions publiques à relever les défis les plus pressants. En outre, la plupart des interactions entre les politiques sont spécifiques à chaque espace : l'usage du sol, le transport et le logement, par exemple, diffèrent entre les territoires et les interactions entre ces différents volets des politiques publiques ne peuvent être comprises et administrées que là où elles se produisent effectivement.

Mesurer le bien-être au niveau local peut aider les décideurs à donner la priorité à l'intervention publique là où elle le plus nécessaire, en permettant une meilleure évaluation et un meilleur contrôle de la concentration spatiale des avantages ou des difficultés, et en renforçant la cohérence des politiques par l'identification des synergies dont elles peuvent tirer parti. Les territoires sont bien plus agiles que les États (sans parler des institutions internationales) et davantage capables qu'eux de mettre en mouvement les nouveaux indicateurs et de les traduire en nouvelles politiques. 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.

Deuxième point : la plupart des facteurs qui influent sur la vie quotidienne sont déterminés localement. Par conséquent, la qualité du bien-être varie d'un espace à l'autre dans un même pays. La littérature récente montre que l'endroit où les gens vivent peut affecter leurs chances d'améliorer leur sort plus tard dans la vie (la géographie détermine l'histoire). Par exemple, des études récentes estiment que le revenu moyen du quartier où un Américain grandit

a une incidence sur ses perspectives futures de revenu qui est à peu près la moitié de celle liée au revenu de ses parents (Rothwell et Massey, 2015) et chaque année d'exposition à un meilleur environnement améliore les chances d'ascension sociale d'un enfant (Chetty et Hendren, 2015). L'Horty *et al.* (2012) montrent que, après avoir contrôlé les facteurs individuels, la réputation du lieu de résidence comme une zone défavorisée réduit la probabilité d'un entretien d'embauche de jeunes candidats qualifiés en Île-de-France.

Deux études récentes sur les États-Unis et la France permettent de « territorialiser » le bien-être pour dévoiler les inégalités qui peuvent exister en la matière mais aussi pour révéler l'inversion des hiérarchies que peut entraîner le changement d'échelle dans les instruments de mesure.

Le projet « Measure of America »¹ a adapté la méthodologie des Nations Unies (consistant à calculer un indice qui évalue à parité le revenu, l'éducation et la santé)² à trois niveaux territoriaux américains : les États, les aires métropolitaines et les « counties ». Si l'on s'en tient aux écarts de développement humain entre États américains, on constate que si la moyenne des États-Unis se situe autour de 5 (en valeur indicielle), le Connecticut atteint 6,17, soit plus d'une fois et demie le niveau atteint par le Mississippi, situé en bas de classement (graphique 1).

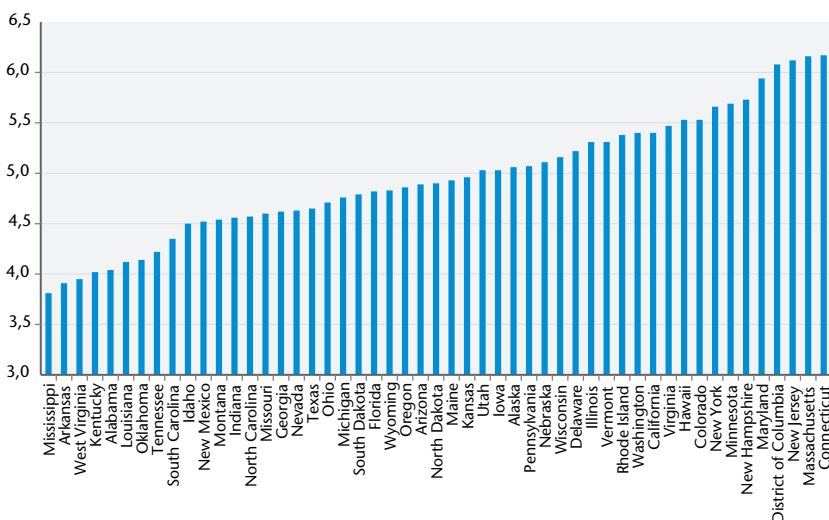
Cet écart de développement humain peut paraître faible mais il est en réalité à peu près équivalent à celui qui sépare, en moyenne nationale, les États-Unis de Sao Tome et Principe, respectivement placés au 3^e rang et au 156^e rang en termes d'indice de développement humain dans le classement des Nations Unies. C'est dire si les moyennes nationales sont trompeuses.

Plus saisissante encore est la comparaison au sein d'une même zone métropolitaine des écarts de développement humain entre territoires voisins, voire mitoyens. Los Angeles se situe ainsi, en moyenne, au-dessus des États-Unis et même de l'État de Californie, mais l'écart entre les localités les plus et les moins développées

1. Measure of America : <http://www.measureofamerica.org/>

2. Les données utilisées par les Nations Unies et « Measure of America » diffèrent quelque peu mais l'esprit de l'indice de développement humain est très largement préservé par cette variante territoriale.

Graphique 1. Indice de développement humain dans les États américains (données 2010)



Source : Measure of America.

humainement de la métropole atteint un facteur 4,6. Les localités les moins développées se trouvent en termes de développement humain, au début des années 2010, là où étaient les Etats-Unis au milieu des années 1960 (tableau 1).

Tableau 1. Les mondes du développement humain à Los Angeles, en points d'indice

États-Unis	5,03
Californie	5,46
Zone métropolitaine de Los Angeles	5,52
Localités les plus favorisées (Orange County, Newport Beach, Laguna Hills)	8,88
Localités les moins favorisées (Watts)	1,91
États-Unis dans les années 1960	1,91

Source : Measure of America.

Autrement dit, cette étude spatiale du bien-être nous révèle que les habitants de territoires distants de quelques kilomètres évoluent dans des mondes de développement humain distants d'un demi-siècle (on retrouve ce type d'écart dans des villes comme New York, où le 14^e district, situé dans l'Upper East Side, une des parties les

plus privilégiées de Manhattan et le 16^e district, situé dans le Bronx, sont séparés par l'équivalent de 50 ans de développement humain alors qu'ils ne sont distants que de 3,5 kms et 5 stations de métro).

Il existe de nombreux autres travaux empiriques qui explorent la question des indicateurs territoriaux de bien-être. On peut notamment citer l'édition 2013 du *Measures of Australia's Progress*, rapport publié par le Bureau australien des statistiques (ABS), le *Community Well-Being Indicators: Measures for Local Government* publié dans le même pays ou encore l'indice des conditions de bien-être élaboré pour les 262 communes de Wallonie par l'Institut wallon de l'évaluation de la prospective et de la statistique (IWEPS) en 2013-2014 (pour d'autres références, voir OCDE, 2014). Le monde émergent n'est pas en reste : depuis 1998, l'Atlas du développement humain au Brésil calcule l'IDH de tous les Etats brésiliens administratifs, sur la base des données fournies par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE).

Des travaux menés dans le contexte de l'Union européenne révèlent de la même manière que les écarts entre territoires peuvent être bien plus importants que les écarts entre les pays³. On peut l'illustrer avec le cas des taux d'emploi en Italie et au Canada. Ces deux pays sont respectivement les pays de l'OCDE où les taux d'emploi sont les plus faibles et les plus élevés. Or les écarts entre les régions de ces deux nations sont bien plus significatifs que l'écart entre les deux moyennes nationales (l'écart des taux d'emploi entre les deux pays est de 15 points de pourcentage, mais il est de 21 points entre les régions italiennes et de 32 points entre les régions canadiennes). Savoir où le bien-être économique – ici la possibilité d'accéder à un emploi – est le meilleur est tout simplement impossible en se tenant trop loin des conditions réelles de vie des personnes, en partie déterminées par les territoires qu'elles habitent. De la même manière, en 2013 le taux de chômage entre les régions de France variait de 7,3 % (en Limousin) à 13,7 % (Languedoc-Roussillon), une différence similaire à celle observée entre la France (10 %) et la Grèce (23 %).

3. Voir notamment Rocco et Dijkstra (2011).

L'approche territoriale du bien-être appliquée à la France se révèle en effet riche d'enseignements. Une étude conduite récemment pour l'Association des régions de France par la Direction de la prospective du Nord-Pas-de-Calais, très en pointe sur les nouveaux indicateurs de bien-être et de soutenabilité, permet de saisir tout ce que ces indicateurs apportent à la compréhension des trajectoires de développement des régions françaises. L'étude⁴ croise trois indicateurs : le PIB par habitant, l'indice de développement humain et enfin « l'indicateur de santé sociale ». Ce dernier indicateur présente l'avantage d'enrichir encore l'approche du bien-être par rapport à l'indice de développement humain en agrégeant non pas trois mais quatorze indicateurs parmi lesquels les conditions de travail, le logement, la sécurité ou encore la qualité du lien social.

En comparant le classement des différentes régions françaises obtenu selon ces trois indicateurs, on constate trois faits particulièrement intéressants. D'abord, les régions les mieux classées selon le PIB par habitant (la mesure la plus conventionnelle de la richesse) ne sont pas les mieux classées selon l'indice de développement humain. Pour autant, deuxième constat, la corrélation entre le PIB par habitant et l'indice de développement humain n'est pas négligeable : elle traduit le fait que l'indice de développement humain intègre pour un tiers de sa composition une mesure du revenu. Mais, dernier constat, les dimensions non monétaires du développement humain, l'éducation et la santé, sont quant à elles très faiblement corrélées au PIB par habitant.

Ces considérations statistiques nous dévoilent deux réalités essentielles : d'une part, la carte du PIB par habitant ne coïncide pas en France avec celle du développement humain, autrement dit les régions les plus riches économiquement ne sont pas nécessairement les plus développées humainement ; d'autre part, les dimensions non monétaires du développement humain, la santé et l'éducation, ne « découlent » pas du revenu : il faut donc des politiques spécifiques qui prennent ces enjeux à bras le corps car le simple fait d'être riche ne suffit pas pour être bien éduqué et en bonne santé, ou riche humainement.

4. Disponible à cette adresse : [http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/04/rapport finalARF.pdf](http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/04/rapport_finalARF.pdf) / Voir aussi Lorens, Marlier et Humbert (2013).

Tout dernier constat statistique : le niveau de PIB par habitant et l'indicateur de santé sociale sont encore moins corrélés que le PIB par habitant et le niveau de développement humain. Ce dernier point nous indique que lorsque le revenu est remis à sa place dans un ensemble plus vaste qui vise à mieux appréhender la pluralité du bien-être humain, son influence diminue. Autrement dit, en élargissant la définition du bien-être pour y inclure de nouvelles dimensions, on met encore plus de distance entre la carte de France de la richesse économique de celle de la richesse humaine.

Ces considérations sur la pertinence de la mesure du bien-être humain au niveau territorial appellent une précision : la dispersion du bien-être entre territoires, notamment régionaux, peut résulter d'inégalités qui supposent une correction par les politiques publiques mais peuvent tout autant être le fruit de migrations internes. Ceci n'invalide pas l'intérêt de la mesure localisée du bien-être mais indique qu'elle doit s'accompagner d'une réflexion autour de la localisation des activités : dans un espace polarisé, il n'est pas sûr que les politiques visant à améliorer l'accès aux soins ou à l'éducation suffisent à réorienter les flux de population liés aux mobilités sociales (les plus formés quittent les zones défavorisées, les moins formés y demeurent et peuvent être rejoints par ceux d'autres zones)⁵. Les indicateurs de bien-être territoriaux nous permettent en tout état de cause d'enrichir considérablement notre compréhension des dynamiques et des trajectoires de développement des régions françaises. Ils permettent aussi un renouvellement bienvenu des débats territoriaux français qui oscillent trop souvent entre un économisme naïf⁶ et un cynisme ethnique et peuvent fournir de précieux éclairages sur la réforme territoriale qui vient d'être parachevée.

Quels sont les progrès récents qui ont pu être accomplis dans la mesure du bien-être territorial dans les pays de l'OCDE ? Quels sont les défis que ces travaux dessinent pour l'avenir ?

5. Nous remercions Gérard Cornilleau d'avoir attiré notre attention sur ce point d'importance.

6. Sur ce point, voir l'introduction de Laurent (2013).

2. Ce que nous croyons savoir du bien-être territorial dans l'OCDE et en France

Le projet de l'OCDE « Comment va la vie dans votre région ? » combine l'initiative Vivre Mieux au niveau national et les travaux menés sur les inégalités régionales (OCDE, 2014). Ce projet offre un cadre analytique pour évaluer le bien-être ainsi qu'un ensemble d'indicateurs au niveau des villes et des régions et permet des comparaisons à une échelle internationale. Il offre ainsi des lignes directrices pour utiliser les indicateurs du bien-être dans l'action publique et pour réfléchir à la valeur que différentes communautés accordent aux différentes dimensions du bien-être.

Mesurer le bien-être est une tâche complexe et demande d'appréhender une variété de dimensions, comprenant des dimensions matérielles et non matérielles. Ce cadre a été conçu pour mesurer le bien-être à l'endroit où les individus le vivent. Il met l'accent à la fois sur les individus et sur les caractéristiques spécifiques au territoire, vu que le contexte local influence le bien-être des individus au-delà de la condition individuelle et familiale. Des politiques qui tiennent compte des différences régionales, au-delà des moyennes nationales, peuvent donc avoir un plus grand impact sur l'amélioration du bien-être du pays dans son ensemble. Pour promouvoir le changement social dans une région, le choix des mesures du bien-être doit refléter la pertinence, pour les citoyens et les décideurs politiques de la région, des différentes dimensions, les interactions entre ces dimensions du bien-être, et le fait que différents groupes d'individus et divers lieux bénéficient de différents niveaux de bien-être.

Les indicateurs choisis dans ce cadre portent sur les résultats plutôt que les ressources investies. Identifier les résultats attendus a deux buts distincts. Premièrement, cela permet d'attirer l'attention des décideurs et des citoyens sur les composantes du bien-être qui sont censées être améliorées par la politique en question. Deuxièmement, cela permet d'améliorer la sensibilisation, d'accroître la responsabilisation et l'engagement des citoyens par rapport à l'évaluation des résultats des politiques visant à accroître le bien-être des populations. Le tableau 2 présente les indicateurs développés et comparables pour les 362 régions dans les 34 pays de l'OCDE couvrant neuf dimensions de bien-être.

Tableau 2. Les dimensions du bien-être et les indicateurs régionaux de l'OCDE

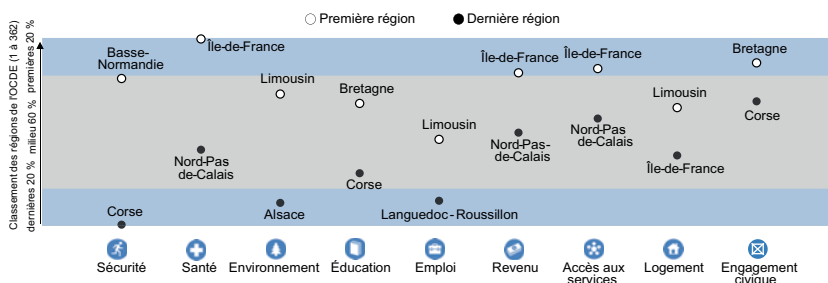
	Dimensions	Indicateurs régionaux
Conditions matérielles	Revenu (niveaux et distribution)	<ul style="list-style-type: none"> – Revenu disponible des ménages – Distribution des revenus dans une région : – Indice de Gini du revenu disponible des ménages et du marché – Quintile du taux de distribution (S80 / S20) pour le revenu disponible des ménages et marchand – Pauvreté régionale relative (ratios d'effectifs pour le revenu disponible et le marché, avec un seuil de pauvreté fixé à 40, 50 et 60 % du revenu médian national)
	Emploi	<ul style="list-style-type: none"> – Taux d'emploi – Taux de chômage
	Logement	<ul style="list-style-type: none"> – Nombre de chambres par personne
Qualité de la vie	Santé	<ul style="list-style-type: none"> – Espérance de vie à la naissance – Taux de mortalité ajusté selon l'âge
	Éducation et compétences	<ul style="list-style-type: none"> – Niveau de scolarité
	Qualité de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> – Qualité de l'air (PM_{2,5})
	Sécurité personnelle	<ul style="list-style-type: none"> – Taux d'homicides – Taux de vols de voitures
	Engagement civique et gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> – Taux de participation aux élections
	Accès aux services	<ul style="list-style-type: none"> – Connection haut débit

Sources : OECD (2014), *How's Life in Your Region?*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>; et <http://www.oecdregionalwellbeing.org/>

Dans les comparaisons internationales, les différences régionales peuvent être très importantes, y compris dans un même pays. Par exemple, l'Île-de-France se situe parmi les premiers 20 pour cent des régions de l'OCDE en termes de santé alors que le Nord-Pas-Calais est parmi les derniers 50 % des régions. La différence d'espérance de vie entre les deux régions est de quatre ans (Île-de-France 84 ans et Nord-Pas-Calais 79,5 ans). Elle correspond à peu près à la moitié de la différence entre tous les pays de l'OCDE, 9 ans d'écart séparant le Japon et le Mexique (figure 1).

Nous pouvons mesurer pour chaque région le bien-être selon les 9 critères, les comparer dans les 362 régions de l'OCDE et observer où les inégalités entre les critères se développent, notamment si les plus pauvres en termes de revenu sont également celles qui sont susceptibles d'être affectées par une mauvaise santé ou un environnement pollué. Les indicateurs ont été normalisés et agrégés sur une échelle relative entre 0 et 10, en fonction des valeurs de toutes les régions, ce qui permet une comparaison directe entre les dimensions de bien-être et au fil du temps (figure 2).

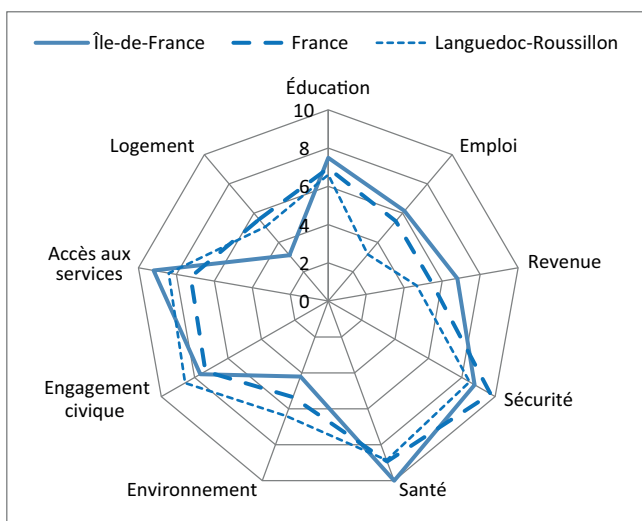
Figure 1. Performance relative des régions françaises par dimension du bien-être



Note : Classement relatif des régions avec la meilleure et la plus faible performance par rapport aux 362 régions de l'OCDE. Les neuf dimensions sont classées par ordre décroissant de l'amplitude des inégalités régionales. Chaque dimension du bien-être est mesurée par les indicateurs du tableau ci-dessous.

Source : OCDE, 2014.

Figure 2. Performance relative par dimension du bien-être : Île-de-France, Languedoc-Roussillon et moyenne des régions françaises



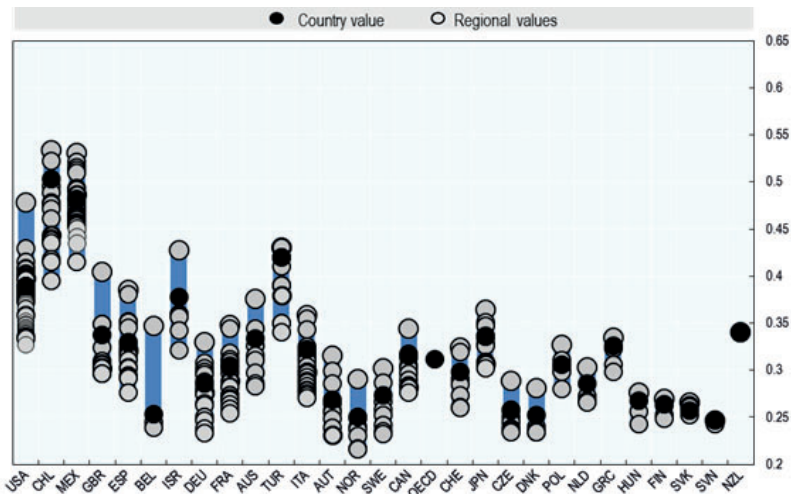
Source : www.oecdregionalwellbeing.org ; <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr>

Un tel cadre encourage à penser de manière intégrée l'ensemble des dimensions du bien-être pour aborder différentes sources de désavantage d'une manière cohérente. La plupart des interactions entre les dimensions de bien-être sont en effet pertinentes au niveau local. Par exemple, des politiques actives du marché du travail efficaces pourraient exiger l'amélioration de l'accès aux

transports publics et l'offre de logements dans les zones métropolitaines et contribuer ainsi à améliorer le niveau de vie et une plus grande égalité sociale. Une approche intégrée qui mesure l'impact de chaque dimension sur les autres peut aider à concevoir des réponses politiques cohérentes, hiérarchiser les domaines de l'intervention publique et l'alignement de tous les secteurs et niveaux de gouvernement vers une vision commune de progrès.

En évaluant de quelle manière les résultats du bien-être sont répartis entre les régions et les groupes d'individus, on observe, par exemple, que les inégalités de revenu des ménages sont grandes au sein des régions et pas seulement entre régions. Aux États-Unis, le coefficient de Gini des revenus des ménages dans le district de Columbia (0,48) a environ la même valeur que celui de Mexico, tandis que le niveau d'inégalités dans l'Iowa (0,32) est similaire à celui de la France (graphique 2).

Graphique 2. Valeurs régionales de l'indice de Gini du revenu disponible des ménages, 2010



Note : Les pays sont classés en fonction de la différence entre la valeur maximum et minimum du coefficient de Gini pour le revenu régional disponible. Chaque point représente une région. L'indice de Gini est une mesure de la concentration des revenus qui va de 0, qui représente l'égalité parfaite, à 1.

Source : OCDE, 2014.

Mais les inégalités vont au-delà des revenus et comprennent de nombreux autres aspects de la vie ; améliorer les résultats scolaires au Mexique, par exemple, pourra avoir un fort impact sur la réduc-

tion des disparités dans d'autres domaines. Aujourd'hui avoir un diplôme de l'enseignement secondaire peut signifier au Mexique 4 années d'espérance de vie supplémentaires par rapport à ceux qui ont bénéficié seulement de l'éducation de base, et sept ans de plus à Chihuahua, le district fédéral et l'État de Sonora (OCDE, 2014b).

3. Ce que nous voulons savoir du bien-être territorial dans l'OCDE

Trois agendas de recherche se dessinent pour les années à venir pour l'agenda « Au-delà du PIB en-deçà du PIB » : le premier porte sur le perfectionnement des données disponibles ; le deuxième sur le cadre d'analyse du bien-être territorial et le troisième sur le lien entre indicateurs et politiques publiques.

3.1. L'agenda empirique

- Le premier défi consiste à mettre à jour les données produites et publiées en 2014, ce qui devrait être possible en juin 2016 ; à terme, on peut espérer que l'ensemble des indicateurs de bien-être identifiés au tableau 1 pour les grandes régions de l'OCDE puisse être mis à jour annuellement avec le soutien des offices statistiques nationaux ;
- Il s'agit ensuite d'élargir la gamme des indicateurs disponibles pour approfondir et préciser la mesure du bien-être territorial en prenant notamment mieux en compte les conditions environnementales du bien-être ainsi que l'accès aux services publics et sociaux et la satisfaction qui en est retirée ; il importe aussi que soient lancés des travaux d'évaluation des différences de prix entre régions de l'OCDE, différences qui induisent des écarts de pouvoir d'achat entre habitants qui peuvent être conséquents comme dans le cas français ;
- À ce sujet, il importe en particulier de mieux mesurer les inégalités non seulement de revenu mais au-delà toutes les autres dimensions du bien-être, les indicateurs d'inégalités faisant office de méta-indicateurs du bien-être ;
- Ce chantier ouvre naturellement sur la question des nouvelles échelles géographiques, plus fines que le niveau TL2, permet-

tant de mesurer le bien-être territorial au niveau le plus juste possible et souhaitable ;

- Une application des définitions cohérentes des zones urbaines et rurales à toutes les sources statistiques serait également souhaitable car il existe un écart rural-urbain important pour de nombreuses dimensions de bien-être (éducation, accès aux services, la santé, etc.). Une exigence minimale à cet égard est que toutes les enquêtes auprès des ménages utilisées pour compiler différents types d'indicateurs de bien-être précisent, selon des définitions cohérentes et harmonisées, si les répondants habitent dans des zones rurales ou urbaines.
- Enfin, on ne peut que souligner l'utilité de disposer de données en temps réel, données obtenues à l'aide de capteurs présents dans l'espace urbain dans le contexte du mouvement des « villes intelligentes ».

3.2. L'agenda analytique

Il importe de mieux comprendre non seulement les données de bien-être mais aussi les déterminants du bien-être, en mettant en évidence les facteurs spatiaux et les « effets de lieu » (indiquons à titre d'exemple que le projet de recherche « Equality of opportunity » mené entre autres par Raj Chetty a donné lieu à une réforme de la politique du logement de l'administration Obama à l'été 2015) ;

- Il faut aussi parvenir à isoler l'effet des inégalités territoriales dans la dynamique globale des inégalités, en procédant à une décomposition à l'intérieur des inégalités nationales entre les inégalités de revenu et les inégalités territoriales (tableau rapport Égalité des territoires) ;
- Il convient également de mieux comprendre les interactions entre les différentes dimensions du bien-être territorial. Par exemple, les politiques d'emploi efficaces peuvent supposer l'amélioration de l'accès aux transports publics et l'offre de logements dans les zones métropolitaines et contribuer ainsi à améliorer le niveau de vie et la justice sociale. La représentation multidimensionnelle du bien-être des personnes peut aider les gouvernements à hiérarchiser les domaines de l'intervention publique et à améliorer la conception des politiques publiques

en tirant parti des synergies dans les dimensions du bien-être. Ce dernier impératif ouvre naturellement sur l'agenda politique.

3.3. L'agenda politique

- Cet agenda politique naît de la nécessité, évoquée en introduction, d'ouvrir une nouvelle ère, performative, des indicateurs territoriaux de bien-être et de passer de l'analyse à la réforme des politiques publiques ;
- Il faut en effet relier préférences des citoyens et qualité des institutions en utilisant des données subjectives d'un côté et objectives de l'autre afin de mesurer l'écart qui peut se former entre les attentes des habitants d'un territoire et les services qui leur sont rendus en vue de le réduire le plus possible ;
- Dans ce contexte, il importe en particulier d'analyser la coordination entre les différentes politiques publiques et les différents niveaux de gouvernement. Dans de nombreux cas, des réponses politiques intégrées peuvent nécessiter le renforcement des capacités des gouvernements infranationaux à utiliser efficacement leurs ressources et fournir des services clés pour le bien-être des personnes. Quels sont institutions et les mécanismes de gouvernance qui conduisent à plus de bien-être et quelles sont les bonnes pratiques qui se traduisent par des progrès dans une ou plusieurs dimensions du bien-être ? Telle est la question centrale de cet agenda politique.

4. Un défi à portée de mesure : la résilience territoriale

Une illustration possible de ce nouvel agenda « Au-delà du PIB, en-deçà du PIB » concerne la mesure de la résilience territoriale. Que signifie le concept de « résilience », très utilisé dans de nombreuses disciplines, dans ce contexte précis ? La résilience sociale peut être comprise comme la capacité des sociétés humaines à supporter collectivement les effets des chocs écologiques (par exemple le changement climatique) et économiques (par exemple une récession comme en 2009) sans se désintégrer et à apprendre d'eux afin de pouvoir atténuer les chocs à venir.

La notion de résilience territoriale apparaît donc particulièrement pertinente car les effets des chocs sont le plus souvent

asymétriques au plan national du fait des spécificités et spécialisations territoriales et de capacités territoriales de réponse hétérogènes.

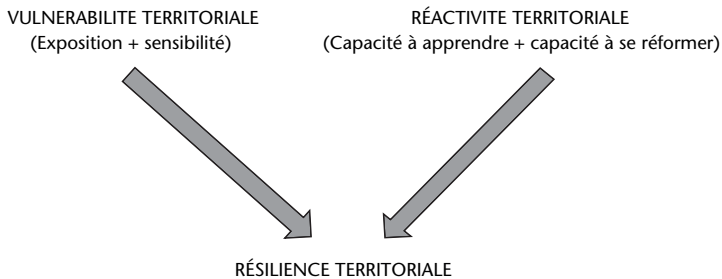
Les données régionales du bien-être peuvent fournir à la fois une illustration de la différence de résilience des territoires et un guide pour chaque échelon de gouvernement afin de s'emparer de la transition du bien-être et de la soutenabilité.

Ainsi, le changement climatique ne frappera pas de manière équivalente les régions françaises, et à l'intérieur de celles-ci, les territoires côtiers, les zones rurales, les aires urbaines, etc. De même, la Grande récession de 2009 n'a pas affecté de manière équivalente les régions de l'OCDE, qui n'ont pas non plus montré la même capacité de réaction (tableau 3).

Comment définir les composantes de la résilience territoriale ? Quels sont les éléments qui rendent les territoires plus ou moins résilients et comment les mesurer ?

La résilience territoriale peut être définie comme le produit de la vulnérabilité territoriale (qui est elle-même la somme de l'exposition et de la sensibilité d'une population territoriale à un choc donné) et de la réactivité territoriale (qui comprend la capacité d'apprendre et la capacité de réforme des communautés vivant sur un territoire donné). C'est ce qu'illustre la figure 3.

Figure 3. Les déterminants de la résilience territoriale



Source : Laurent, 2014.

Tableau 3. Résilience des régions de l'OCDE en matière d'emploi entre 2008 et 2013

Pays	% des régions ayant vécu une perte d'emplois entre 2008 et 2010	% des régions résilientes (régions ayant enregistré une perte d'emplois entre 2008 et 2010 et un taux d'emploi en 2013 supérieur à celui de 2008)	Taux d'emploi moyen dans les régions résilientes (2013)	Taux d'emploi moyen dans les régions non résilientes (2013)	Taux d'emploi moyen dans les régions n'ayant pas enregistré une perte d'emploi entre 2008 et 2010 (2013)
Rép. tchèque	100,0	77,8	68,8	68,1	—
Suède	100,0	77,8	76,6	76,1	—
Islande	100,0	33,3	81,8	81,9	—
Finlande	100,0	16,7	65,9	72,7	—
Royaume-Uni	100,0	15,4	71,7	70,3	—
Belgique	100,0	0,0	—	59,5	—
Danemark	100,0	0,0	—	73,9	—
Estonie	100,0	0,0	—	71,0	—
Grèce	100,0	0,0	—	50,1	—
Irlande	100,0	0,0	—	61,7	—
Pays Bas	100,0	0,0	—	75,3	—
Norvège	100,0	0,0	—	77,8	—
Rép. slovaque	100,0	0,0	—	61,5	—
Slovénie	100,0	0,0	—	64,4	—
Espagne	100,0	0,0	—	52,6	—
États-Unis	98,1	7,8	76,7	69,3	78,6
Italie	95,5	19,1	65,9	55,9	73,8
Canada	92,9	30,8	71,1	73,9	—
Corée	87,5	100,0	70,1	—	70,6
Portugal	85,7	0,0	—	—	—
Japon	81,8	100,0	80,7	—	79,1
Hongrie	75,0	100,0	57,7	—	55,9
Suisse	75,0	66,7	83,6	79,9	79,6
Pologne	70,6	8,3	58,0	55,8	55,7
Nouvelle-Zélande	66,7	100,0	75,3	—	86,7
Australie	66,7	33,3	74,0	75,2	74,0
Autriche	60,0	66,7	74,1	72,3	73,3
France	56,5	15,4	61,4	63,2	59,8
Mexique	30,3	20,0	66,5	64,4	64,3
Turquie	25,9	71,4	54,5	53,7	49,2
Israël	14,3	100,0	61,0	—	70,7
Chili	12,5	100,0	67,4	—	64,8
Allemagne	11,8	100,0	74,5	—	73,7

Note : (—) : Chiffres non disponibles. Les pays sont classés en fonction de la proportion de régions qui ont enregistré une baisse de l'emploi entre 2008 et 2010, les régions résilientes sont définies comme les régions ayant enregistré une perte nette de l'emploi entre 2008 et 2010 et dont le taux d'emploi en 2013 était supérieur ou égal à celui de 2008. Les régions non résilientes sont définies comme les régions ayant enregistré une perte d'emplois entre 2008 et 2010 et dont le taux d'emploi en 2013 était inférieur au taux d'emploi en 2008. La période prise en compte pour le Royaume-Uni est 2008-2012, en raison d'un manque de données sur la population régionale en 2013 et les données du Portugal à partir de 2011 ne sont pas comparables à celles des années précédentes en raison d'une rupture dans les séries chronologiques. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par les autorités israéliennes compétentes et sous leur responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : Recherches effectuées par les auteurs et basées sur la base de données statistiques régionales de l'OCDE (2013), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr>.

Dans ce cadre d'analyse, la question de l'échelle pertinente, toujours délicate, se pose. L'échelle géographique pertinente combine bassin de vie et politiques publiques : dans le cas de la France, la résilience régionale s'impose si les chocs sont symétriques ou si les moyens de compenser et d'anticiper ces chocs peuvent être redistribués au niveau régional *via* les politiques publiques. Dans le cas contraire, c'est la résilience départementale ou municipale qui s'avère la plus pertinente.

On peut envisager de décliner ce schéma d'analyse en faisant correspondre aux différentes composantes de la résilience territoriale des indicateurs précis et opérationnels appliqués à la France (voir tableau 4).

Ce tableau illustre la manière dont on peut passer d'une approche, la résilience territoriale, à un cadre d'analyse (les composantes de la résilience territoriale) à des instruments de mesure (à la fois génériques et spécifiques, comme proposés dans le tableau) et finalement à des politiques publiques visant à prendre la mesure des faiblesses ou des lacunes et à accroître la résilience d'un territoire donné.

5. Conclusion : bien-être, résilience et soutenabilité

Nous avons dans cet article avant tout insisté sur la mesure du bien-être territorial et sa résilience en laissant de côté la question de la soutenabilité territoriale. Or la perspective dynamique sur le bien-être pose d'intéressants problèmes au plan territorial et fait notamment apparaître un dilemme quant à la nature des données nécessaires à la compréhension du réel.

En effet, le bien-être se mesure le mieux à l'échelle locale mais la soutenabilité, notamment celle des grandes métropoles globales comme Londres, New York ou Tokyo, s'évalue correctement en tenant compte de leur impact au-delà des frontières municipales. Il y a là un arbitrage d'échelle tout à fait intéressant à considérer pour mesurer le bien-être en trois dimensions (*cf.* Introduction du présent numéro).

Tableau 4. Des indicateurs possibles de résilience territoriale

	Type d'indicateur	Exemple d'indicateur
VULNÉRABILITÉ		
Exposition	<p>⇒ Social-écologique</p> <p>Exposition écologique (situation géographique, chocs climatiques, écosystèmes, biodiversité, etc.)</p> <p>Exposition social-écologique (concentration des populations dans les zones à risque, à proximité des sites dangereux, qualité de l'urbanisme, précarité énergétique, inégalités environnementales, etc.) ;</p>	<p>Indicateurs du Rapport Jouzel (2014) sur l'impact régional du changement climatique</p> <p>Inégalités environnementales dans l'exposition aux particules fines</p>
	<p>⇒ Social-économique</p> <p>Exposition économique (ouverture commerciale et financière, etc.)</p> <p>Inégalités spatiales</p> <p>Diversification et concentration des systèmes de production</p>	<p>Indices de spécialisation et de concentration de l'INSEE</p>
Sensibilité	<p>⇒ Capacités sociales</p> <p>Développement humain</p> <p>Inégalité sociale</p> <p>Capital social</p> <p>⇒ Capacités institutionnelles</p> <p>Qualité de la préparation territoriale (existence de plans d'urgence et de voies d'évacuation, conformité aux réglementations nationales, etc.)</p> <p>Qualité des infrastructures (télécommunications, réseaux d'énergie, de transport, etc.)</p> <p>Qualité des services de première intervention</p> <p>Qualité des services d'assurance</p>	<p>Indicateurs de santé et d'éducation</p> <p>Indicateur d'inégalité de Gini</p> <p>Confiance inter-personnelle, soutien et réseaux sociaux</p>
RÉACTIVITÉ		
Capacité d'apprentissage collectif	<p>Capital humain</p> <p>Recherche et développement</p> <p>Qualité des systèmes d'information</p> <p>Qualité du débat public et de la participation</p>	<p>Qualification de la main-d'œuvre</p>
Capacité de réforme	<p>Innovation sociale</p> <p>Confiance institutionnelle</p> <p>Qualité de la gouvernance</p>	<p>Indice de fragmentation territoriale de l'OCDE</p>

Source : Laurent, 2014.

Références

- Laurent É., 2013, *Vers l'égalité des territoires*, La Documentation française, 2013, accessible à l'adresse <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000131/0000.pdf>
- Laurent É. 2014, *La résilience territoriale, note pour le groupe de travail « résilience territoriale » de la Région Nord-Pas-de-Calais*, mimeo.
- L'Horty Y., E. Duguet, L. du Parquet, P. Petit et F. Sari, 2012, « Les Effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi : un test de discrimination auprès de jeunes qualifiés », *Économie et Statistique*, 447 : 7195.
- Lorens, P.-J., Grégory Marlier et Stéphane Humbert, 2013, « Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial » in Laurent (dir.) *Vers l'égalité des territoires*, La Documentation française.
- OCDE, 2014a, *Comment va la vie dans votre région? Mesurer le bien-être régional et local pour les politiques publiques*. OECD Publishing.
- OCDE, 2014b, *Measuring well-being in Mexican states*.
- Rocco L. B. et L. Dijkstra, 2011, « The European regional Human Development and Human Poverty Indices », *Regional Focus*, 02/2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2011_02_hdev_hpov_indices.pdf
- Royuela V., P. Veneri et R. Ramos, 2014, « Income inequalities, urban size and economic growth in OECD regions », *OECD Regional Development Working Paper*, OECD Publishing.