

Colloque GEMDEV - Mesure du développement - Paris, 1^{er} au 3 février 2012

Mesurer pour révéler les dynamiques territoriales

Anne Le Roy - Maître de Conférences en Economie - anne.leroy@upmf-grenoble.fr

Fiona Ottaviani - Doctorante en Economie - fiona.ottaviani@upmf-grenoble.fr

Université Pierre Mendès France – UPMF –
Centre de Recherche en Economie de Grenoble - CREG -
1221 Rue des universités BP 47 – 38040 Grenoble Cedex 9

Question 3 - Enjeux épistémologiques & théoriques

Place du chiffre dans l'observation locale au service de l'action publique

Résumé

Les professionnels de la politique de la ville, de par leur implication dans l'action publique locale, ont du faire face à un besoin d'informations nouvelles les conduisant à observer différemment afin de révéler « l'invisible ». L'inadéquation des statistiques existantes et la nécessité d'avoir une compréhension fine des dynamiques territoriales, les ont donc amenés à s'interroger sur la manière de repérer et de mesurer les richesses territoriales non révélées par la mesure.

La démarche ainsi construite s'inscrit dans une perspective de création de nouveaux indicateurs, pour une meilleure connaissance des richesses sur lesquelles s'appuie, et/ou peuvent s'appuyer, la dynamique des territoires et à partir desquelles l'action publique locale peut être pensée. Il s'agit alors de mesurer pour révéler les dynamiques territoriales et ainsi produire de la connaissance au service de l'action publique.

« On ne peut faire place à une action nouvelle qu'à partir du déplacement ou de la destruction de ce qui préexistait et la modification de l'état de choses existants. Ces transformations ne sont possibles que du fait que nous possédons la faculté de nous écarter par la pensée de notre environnement et d'imaginer que les choses pourraient être différentes de ce qu'elles sont en réalité. » (Arendt, 1972, p. 9)

Introduction

La décentralisation et la territorialisation des politiques publiques impliquent une plus grande autonomie des décisions des pouvoirs locaux, qui entraîne une reconfiguration des politiques au niveau local caractérisées par des actions plus larges et plus transversales. Cette transformation du rôle des pouvoirs locaux, dans un contexte de crises, est à l'origine de nouveaux besoins d'information à cette échelle (Le Roy et Offredi, 2011, p. 192).

Or, ces nouveaux besoins d'information se traduisent par de nouvelles demandes de données quantifiées qui s'inscrivent dans la récente extension de l'usage des indicateurs quantifiés. En effet, les outils quantitatifs ne sont pas seulement des outils de preuve utilisés par les experts pour étayer leur arguments, mais aussi des outils de coordination et de gouvernement (Lascoumes et Le Galès, 2004) qui aujourd'hui, dans le cadre du *New Public Management* (NPM), induisent un renforcement des effets de rétractions sur les situations et les comportements des acteurs qui se focalisent sur l'indicateur et non sur l'action elle-même (Desrosière, 2010). Ainsi la production de données quantifiées ne peut se résumer à la métrologie de la statistique publique. Expliciter le rôle de la quantification selon les contextes argumentatifs et politiques devient donc nécessaire, et ce d'autant plus que nous sommes confrontés à la multiplication des indicateurs et surtout à leurs utilisations abusives. Cet attrait du chiffre n'est en effet pas sans danger : son recours peut devenir pathologique en éloignant élus et citoyens des véritables finalités des actions publiques et en faisant de la valeur obtenue pour un indicateur l'objectif de la politique, pour ne pas dire la valeur, comme le révèlent certaines évolutions suite à la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances¹.

Aussi prenant acte du rôle du chiffre dans les manières de gouverner, de ses usages et mésusages, et plus généralement des apports et ses méfaits de la mesure dans le cadre des politiques publiques, des acteurs de la politique de ville de l'agglomération grenobloise ont mis en place un groupe de travail visant à réfléchir sur la manière d'observer. Leur objectif était en effet d'analyser différemment leur territoire d'intervention en se situant de manière

¹ Si la LOLF repose sur une généralisation d'une démarche visant à expliciter les objectifs de l'action publique et à en évaluer les résultats, elle est à l'origine d'une production croissante d'indicateurs tout azimut avec parfois un détournement de leurs usages. Or, dans ce contexte institutionnelle (LOLF), la définition d'indicateurs de performance appropriés constitue un enjeu de première importance dans la conception et la mise en œuvre de la politique publique (Bureau D. et al, in RFSA, 2010).

explicite dans la lignée des travaux sur les nouveaux indicateurs de richesse (Méda, 1999, Viveret, 2002, Jany-Catrice et Gadrey, 2005 et 2007).

Ce travail, impulsé en 2002 par les professionnelles de la politique de la ville et soutenu à partir de 2009 par des économistes de l'université, a d'abord consisté à révéler les informations générées, et/ou non générées, par la donnée existante à travers une tentative de création d'une base de données sociales à l'échelle locale. De cette expérience, que nous présenterons dans un premier temps, le groupe a tiré une double conclusion : (1) la création de nouveaux indicateurs de richesse pour améliorer l'observation sociale locale doit passer par la création de données nouvelles et (2) cette création ne peut être utile que si elle s'accompagne d'une révision de notre manière de créer des indicateurs en associant différents types de savoirs et de disciplines. En effet, pour être utile à l'action publique, les indicateurs formés à partir de données nouvelles doivent être au centre d'un débat mobilisant une pluralité d'acteurs. Dès lors, comme le montrera notre deuxième partie, il s'agit d'articuler le savoir expert et le savoir profane en conciliant les méthodologies quantitatives, qualitatives et participatives dans le cadre de réflexions s'appuyant tant sur les concepts et outils de l'économie, de la sociologie que des ceux des urbanistes et des politologues, pour arriver à construire des indicateurs véritablement utiles à l'action publique, c'est-à-dire des indicateurs en phase avec la réalité des quartiers et non déconnectés des finalités des politiques publiques.

1. Retour sur une démarche de recherche-action de construction d'indicateurs

Suite à la parution du rapport Viveret (2002) *Repenser la richesse*, des professionnels de la politique de la ville ont soutenu le pari de regarder différemment leurs territoires d'intervention. Face aux difficultés qu'ils rencontraient pour évaluer à mi parcours le contrat ville, l'observation sociale locale existante s'avérait inadéquate et/ou insuffisante. Pour bénéficier de la manne financière, à l'échelle des quartiers prioritaires, les indicateurs utilisés établissaient un tableau noir de ceux-ci (Clot, 2010). C'est donc la volonté de rompre avec cette vision stigmatisante des territoires et de leurs habitants et les difficultés rencontrées pour révéler l'impact de l'intervention publique qui ont motivé les professionnels de la politique de la ville de l'agglomération grenobloise à s'engager dans ce projet.

Cette volonté de transformer les représentations existantes traduit un besoin d'informations nouveau à l'échelon local, afin de valoriser les ressources et les potentiels des territoires d'intervention et des populations de ces territoires. Il s'agit de déceler les dynamiques jusqu'alors invisibles afin d'accroître notre connaissance dans une optique d'aide à la décision et de transformation de l'action publique.

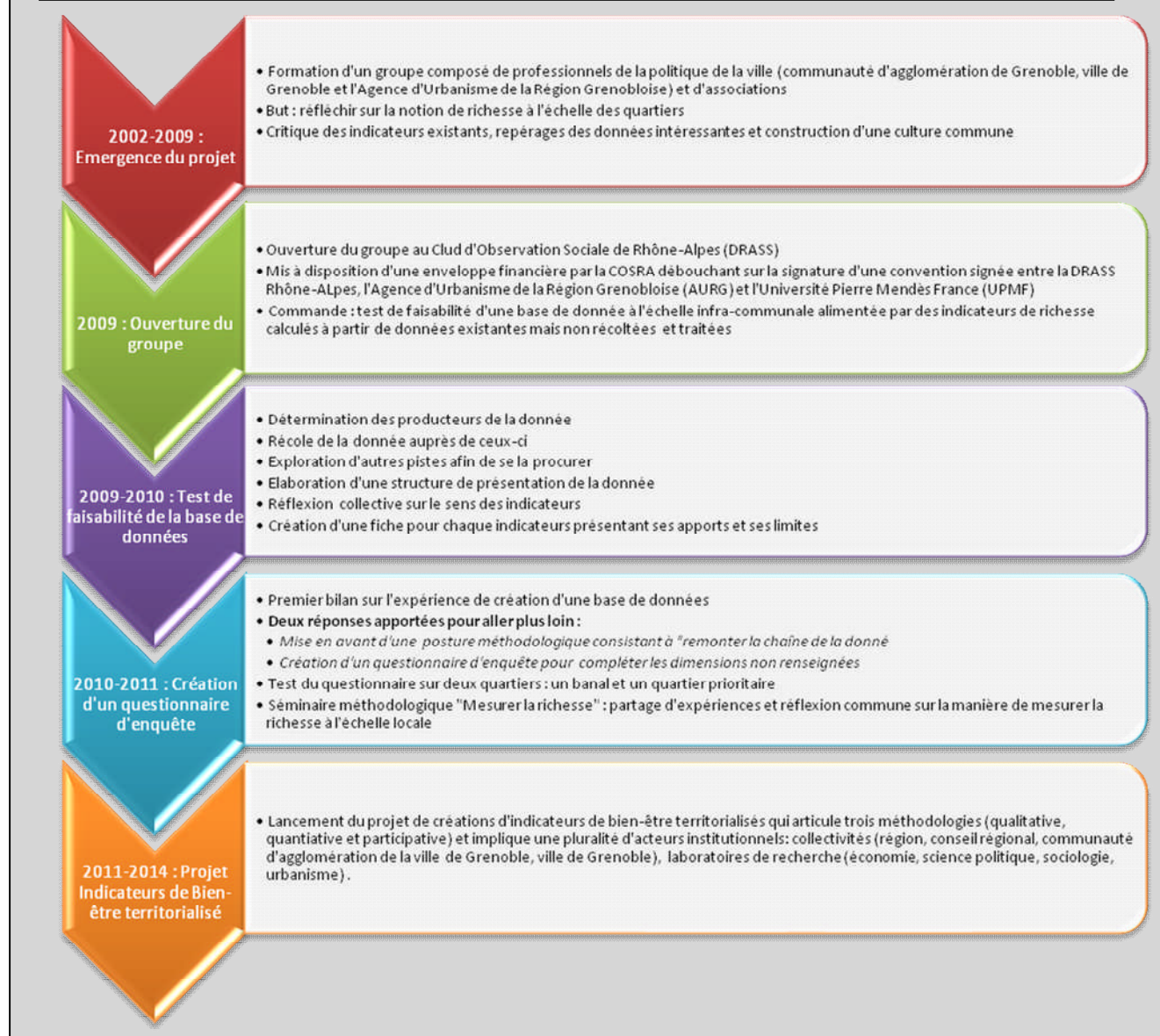
Dans un premier temps, les professionnels de la politique de la ville à l'origine de ce projet ont voulu enrichir l'observation locale à l'échelle infra-communale en créant une base de données sociales s'appuyant sur les données existantes. Mais l'inadéquation de ces données administratives pour renseigner certaines dimensions a conduit le groupe à explorer d'autres voies pour renseigner la donnée manquante. Dans cette perspective et avec l'appui des universitaires, ils ont testé la pertinence d'une telle base de données (1.1.) et ainsi ouvert de nouvelles pistes de réflexions (1.2.).

1.1. Construction d'une base de données sociales infra-communales pour enrichir l'observation locale

En 2002, un groupe de travail composé de techniciens travaillant sur la politique de la ville (METRO, ville de Grenoble, AURG, Conseil Général) et d'associations s'est formé pour travailler sur la l'observation sociale au niveau local. L'enjeu était double : d'une part, il s'agissait en écho au rapport Viveret (2002) de « compter ce qui compte », et non ce que l'on sait compter, et d'autre part de déstigmatiser les quartiers prioritaires dans le cadre de la politique de la ville en créant d'autres indicateurs à même de traduire les potentiels de ces territoires et ainsi de penser d'autres politiques de développement. D'abord tenté de développer un indicateur proche du Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté (BIP 40) créé par le réseau d'alerte sur les inégalités², le groupe s'est finalement dirigé vers la création d'une base de données sociale. Il a alors sollicité un groupe d'économistes de l'Université Pierre Mendès France afin de lui apporter un soutien théorique et méthodologique (*cf.* Figure 1).

² Voir <http://www.bip40.org/>. Quelques tentatives de déclinaison du PIB à l'échelle locale ont vu le jour en France.

Figure 1 – Chronologie du projet grenoblois (2002-2014)



1.1.1. Changer de regard sur le territoire...

C'est une prise de conscience des enjeux associés à la mesure qui a conduit les techniciens de la politique de la ville à débiter ce projet de création d'indicateurs alternatifs. Convaincus que des instruments d'observation plus centrés sur les ressources sociales des territoires pourraient permettre de changer de regard sur leur territoire d'intervention et donc d'améliorer leur réflexion en termes d'actions publiques, ceux-ci ont cherché à voir de quelle manière ils pourraient révéler « l'invisible ».

Ce besoin d'information nouveau a émergé du croisement entre les approches de la politique de la ville, des nouveaux indicateurs de richesse (Jany-Catrice et Gadrey, 2007 ; Meda, 1999 ; Perret, 2002 ; Viveret, 2002) de la démocratie participative et du développement durable. Ainsi, des réflexions portant sur l'échelle macro sociale ont trouvé leurs échos à l'échelle locale, une logique analogue présidant à ces deux mouvements de réflexion : « pour changer de cap », il faut dégripper « la boussole » (Cassiers, 2009).

1.1.2. ...Via la constitution à une base de données sociales infracommunales

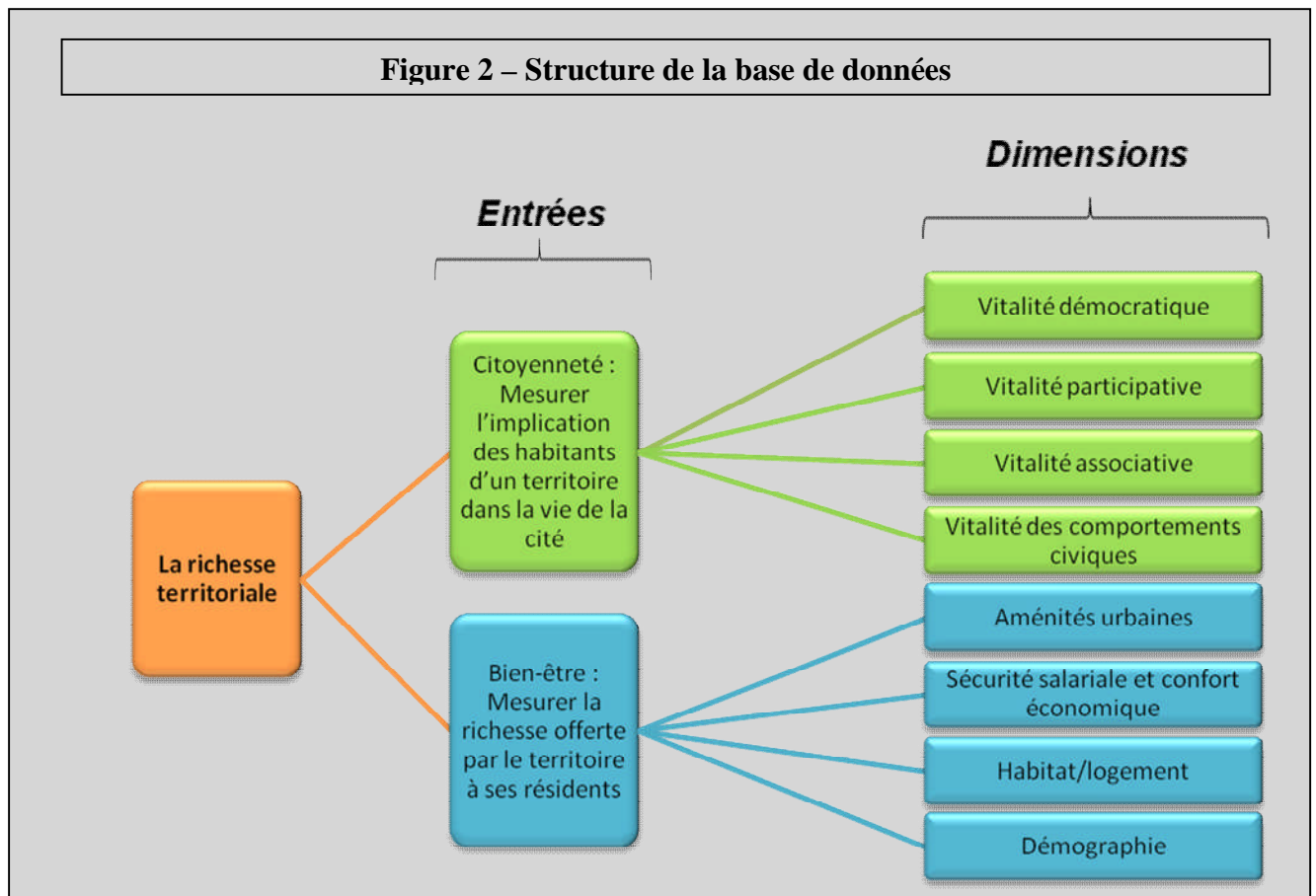
Le choix de la constitution d'une base de données sociales à l'échelle infra-communale, plutôt que celui d'un indicateur synthétique, a été motivé par le fait que ce type de mise en forme de la données permet d'appréhender plus finement les phénomènes à l'œuvre sur le territoire. De plus, elles permettraient d'alimenter en données chiffrés les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) dont la constitution, comme l'évaluation, s'appuie très largement sur des indicateurs chiffrés et leurs évolutions. En optant pour une base de données, on évite également les délicates questions de la pondération à donner à chaque indicateur et de la substituabilité d'une dimension à une autre. Pour autant, la création d'une base de données sociales n'est pas contradictoire avec la mise en œuvre, par la suite, d'un indicateur synthétique qui s'appuierait sur les indicateurs présents dans celle-ci. Si ce qui a conduit à la stigmatisation de ces territoires et de leurs habitants provient en grande partie des indicateurs utilisés pour observer l'état de ces quartiers, il s'agissait dès lors d'utiliser cette « force » du chiffre pour renverser la tendance en pointant les ressources et les potentiels de ces territoires.

Le type de construction étant posé, le groupe s'est ensuite interrogé collectivement sur la construction de cette base. Outre la structure de cette base permettant de ranger de façon efficiente les données ainsi récoltées, la réflexion collective s'est focalisée sur deux points : elle a porté à la fois sur les indicateurs à construire afin d'appréhender les éléments préalablement identifiés comme incontournables, mais également sur la pertinence des indicateurs pressentis pour alimenter cette base.

De ces réflexions, deux entrées incontournables pour appréhender la richesse des quartiers ont structuré la base de données : d'une part, l'implication des habitants dans la vie de leurs quartiers, de leurs communes et de l'agglomération grenobloise ; d'autre part, la « richesse » des territoires en termes de services. Les indicateurs développés dans ce projet tendent à quantifier des préoccupations bien présentes dans la politique de la ville dès ses origines. En effet, la participation présentée comme centrale dans la politique de la ville, comme en témoigne le rapport « *Ensemble refaire la ville* » de H. Dubedout de 1983, n'a jamais fait l'objet d'une quelconque mesure. Quant à l'offre du territoire en matière de services et de qualité de vie, elles sont au centre du principe de justice et d'égalité recherché dans le cadre de ces politiques mais leurs mesures restent pour l'instant très limitées.

La base de données formée par le groupe s'est donc structurée autour de ces deux préoccupations centrales, qui elles-mêmes ont été déclinées dimensions pour lesquels des indicateurs ont été identifiés. Les trois niveaux géographiques retenus afin de renseigner ces indicateurs sont le quartier, la commune et l'agglomération.

Figure 2 – Structure de la base de données



Avec la construction d'une telle base et à des fins cognitives et communicationnelles, il s'agissait pour le groupe de montrer jusqu'où il était possible d'aller avec une telle démarche sachant que deux contraintes fortes pèsent sur le projet : l'utilisation des données existantes et la volonté d'établir des indicateurs à l'échelle infra-communale.

Dans un premier temps, les indicateurs ne respectant pas au moins une des propriétés définies par B. Perret (2002) afin de déterminer la qualité d'un indicateur (l'univocité, la représentativité, la clarté normative, la fiabilité et la régularité des données, et enfin la comparabilité dans le temps et/ou dans l'espace) ont été écartés de la base de données. Ce filtrage nous a permis d'évincer des indicateurs tels que le « nombre de repas servis par rapport au nombre de bénévoles » ou le « montant moyen des dons de campagne » car ils ne répondaient pas à ces critères. En effet, ce dernier indicateur, choisi pour être révélateur d'une manière pour les personnes de s'investir dans la sphère politique est plurivoque, peu représentatif du phénomène considéré et difficilement interprétable (Ottaviani, 2010). Mais ces propriétés ne sont pas suffisantes pour assurer que l'indicateur en question soit utile.

Une fois la base de données renseignée avec les indicateurs passés aux filtres de ces critères, une première phase réflexive nous a permis de faire le point sur les apports et les limites de cette démarche de construction d'une base de données sociales à partir de l'existant.

1.2. Premier bilan et perspectives d'approfondissement

La phase de test de faisabilité de la base de données a été très enrichissante dans notre réflexion sur la manière de procéder pour enrichir l'observation locale. Elle nous a permis de révéler les manques de l'information territoriale existante nous renseignant en creux sur les outils nouveaux et les méthodes à construire pour enrichir l'observation locale afin que celle-ci soit utile aux politiques locales (Le Roy et Ottaviani, 2011^b). Par ailleurs, cette première étape a également constitué un socle pour de nouvelles avancées dans la réflexion sur le « bien-vivre ensemble » en nous amenant à élargir le débat sur les indicateurs à une pluralité d'acteurs (élus, citoyens, universitaires d'autres disciplines) et à passer d'indicateur de richesse à indicateur de bien être.

1.2.1. Créer de la donnée nouvelle pour révéler les richesses invisibles

La tentative de création d'une base de données sociales visait à tester la possibilité de renseigner un certain nombre de dimensions essentielles de la vie des quartiers à partir de la donnée existante. Pour se faire, deux voies ont été explorées : le « détournement » d'un certain nombre d'indicateurs existants et la création d'indicateurs nouveaux à partir de données enregistrées par divers organismes non collectées et non traitées en même lieu.

Cette recherche nous a permis de mettre en lumière le fait qu'un certain nombre de données n'existaient pas, ou ne pouvaient être récupérées, notamment à une échelle infra-communale, mais aussi et surtout « l'inadéquation des informations produites par le système statistique aux besoins de pilotage et d'évaluation des « politiques publiques » » (Perret, 2008). En effet, bien que les indicateurs développés dans la base de données permettaient une comparaison dans le temps et dans l'espace, il n'était pas possible avec ces seuls indicateurs finaux de comprendre les dynamiques à l'œuvre sur le territoire. Le danger de toute tentative de constructions de données, est de se laisser enfermer dans l'existant en ne considérant que la fiabilité des indicateurs créés et en oubliant leurs inaptitudes à nous apporter une information renseignant l'objet analysé. Dans notre cas, les indicateurs créés ne nous renseignaient guère sur les dysfonctionnements ou les fonctionnements à l'œuvre sur le territoire et l'utilisation des données existantes : elle nous cantonnait dans une posture d'observation tournée vers l'offre du territoire, alors même que la connaissance des besoins des populations est essentiel si l'on veut trouver d'autres leviers d'action pour concevoir et mener les politiques publiques.

Dès lors, il est nécessaire de créer de la donnée nouvelle pour combler ces manques d'information sur des dimensions aussi importantes aujourd'hui que sont le lien social, les besoins des populations. Si l'on veut révéler pourquoi il fait « bon vivre » ou « mal vivre » sur certains territoires de l'agglomération pour comprendre les mécanismes à l'œuvre, il faut se donner les moyens d'obtenir l'information adéquate, plutôt que d'utiliser de la donnée non conçue pour un tel usage.

A partir du moment où l'on s'intéresse au « bien vivre » sur un territoire, il n'est pas possible de faire l'économie d'une réflexion sur les conditions sociales de production de la donnée, car la normativité et la performativité du chiffre obligent à de telles considérations (Jany-Catrice, 2009). C'est pourquoi le glissement d'une approche en termes d'offre à une approche en termes de besoins, d'une approche en termes d'indicateurs de richesse à une approche conçue en termes de bien-être nous a convaincu de la nécessité de travailler davantage à partir d'une démarche pluraliste de la construction d'indicateurs.

1.2.2. Du processus technico-politique à une démarche pluraliste

Le projet grenoblois témoigne de l'intérêt d'un rapprochement sur cette question hautement politique de la richesse entre professionnels de la politique de la ville et universitaires. Il n'est pas pour autant question ici que les universitaires conceptualisent, créent des indicateurs pour les professionnels mais bien qu'ils établissent un dialogue afin de tirer parti des compétences de chacun – compétences scientifiques et notamment méthodologiques pour les universitaires ; compétences de terrain des professionnels – pour cheminer ensemble sur ces questions. Dès lors, « le savant cesse de se poser en démiurge : il sait qu'il faudra compter avec les hommes, que la « vérité » des savoirs savants n'est pas gage de certitude réalisatrices [...] » (Crézé, 2006, p.192) et que pour remplacer les conventions antérieures, il faut en établir de nouvelles reposant sur des bases plus solides, c'est-à-dire plus légitimes parce que faisant « sens commun ».

En effet, si l'on considère que la neutralité axiologique de la politique de quantification est un mythe (Bardet et Jany-Catrice, 2010), que le chiffre est une construction et « un énoncé sur la société » (Desrosières, 2008, p. 193) et donc que la donnée n'est pas un donné (Salais, 2010), dès lors nous ne sommes plus dans des procédures de quantification mais dans des processus qu'il faut expliciter et qui sont déjà eux-mêmes porteurs de sens. Dans ce cadre, les indicateurs ne sont pas objectifs mais tendent à être objectivables car « [...] il n'existe pas de définition claire et collectivement admise de ce qui peut être admis au titre de ce que l'on entendrait tous, de façon consensuelle, comme relevant de « performances sociétales », ni dans la sémantique utilisée – les auteurs emploient tour à tour les termes de « bien-être (économique) », « richesse », « développement », « progrès social », « qualité de vie », etc. – ni dans la vision de ces performances [Gadrey, Jany-Catrice, 2007], mais aussi parce que [...] ces projets sont avant tout politique. » (Jany-Catrice, 2009, p. 8-9). Par contre la manière dont ils ont été construits peut être exposée pour participer à leurs légitimitations.

Ainsi, dans un contexte où la réflexion en amont sur les indicateurs et leurs utilisations en aval n'a jamais été aussi grande (Desrosières et Chiapello, 2006, p. 300 ; Cassier, 2011), il semble indispensable pour mesurer les dynamiques sociales et territoriales de manière éclairée et garantir l'usage qu'il sera fait de ces indicateurs, de combler le fossé en favorisant l'appropriation par les usagers de cette mesure et ainsi en limitant leurs mésusages.

C'est pourquoi, face aux carences de la donnée existante à nous renseigner sur les dynamiques sociales et face aux enjeux liés à la mesure – c'est-à-dire à sa conception, son appropriation, sa légitimation et son usage – il ne faut pas simplement changer nos outils de mesure mais également la manière dont ceux-ci sont construits puis utilisés.

2. Créer différemment de la donnée pour construire des chiffres utiles à la connaissance et à l'action publique

Suite à la première phase de notre projet, consacrée à la constitution d'une base de données sociales alimentée par les données existantes, nous avons conclu à la nécessité de créer de la donnée nouvelle. Pour que celle-ci soit utile à l'action publique, il faut qu'elle permette de créer des indicateurs qui soient interprétables et de relier de manière transversale les différentes dimensions du « bien-vivre ensemble ».

Afin de créer ces données nouvelles, le groupe a décidé de mettre en place un dispositif d'enquête en vue de faire émerger pourquoi « il fait bon vivre, ou mal vivre » dans les quartiers de l'agglomération. Le constat de départ animant cette réflexion collective est intacte : dans certains quartiers politique de la ville, dotés officiellement de peu ou pas de richesses, « il se passe des choses » et les gens n'expriment pas le même mal être que la photo prise par les indicateurs utilisés les acteurs publics. Ainsi, un questionnaire a été mis en place et testé sur deux quartiers de l'agglomération grenobloise (un quartier CUCS et un quartier dit « banal » au sens ni riche et très pauvre) afin de créer de la donnée nouvelle. A partir de là, le groupe associant universitaires et professionnelles de la politique de la ville, s'est dirigé sur un vaste projet d'élaboration d'indicateurs basés sur le croisement de méthodologies qualitative, quantitative et participative. L'objectif du groupe étant de créer de la donnée utile à l'action publique, se pose la question de la prise en compte des enjeux de la légitimation de la mesure puis celle de l'articulation des différents types de savoir (expert, profane) et disciplines. Il s'agit alors de créer différemment c'est-à-dire « convenir pour mesurer » (Desrosière, 2008); convenir suppose la mise en place d'un processus légitime (2.1) articulant différents méthodologies et dimensions de l'objet mesuré (2.2.)

2.1. Convenir des catégories pertinentes

On assiste aujourd'hui à une multiplication des catégories d'analyse (bien-être, soutenabilité, développement durable, santé sociale, qualité de vie, etc.) pour penser autrement le progrès social en tentant d'identifier ce que serait les différentes dimensions d'une « bonne vie en société ». Au-delà de la nécessité de faire un point sur les expériences existantes pour permettre de mettre à jour les « bonnes pratiques », il ne s'agit pas d'adopter *a priori* une catégorie d'analyse mais de mener collectivement une réflexion sur le contenu même du bien-être.

L'approfondissement du projet nous a amené à troquer la notion d'indicateurs de richesse au profit de celle d'indicateurs de bien-être, non pas parce que cette dernière catégorie d'analyse soit plus stabilisée mais parce qu'elle est une notion qui rend davantage compte de la focalisation de notre démarche sur les « capacités d'action » des personnes. C'est donc une réinterprétation du bien-être « en terme d'autonomie, de compétence et de « pouvoir agir » (*empowerment*) » (Offredi, 2010, p. 262) qui a été intégrée dans notre réflexion.

Pour autant, l'adoption de cette terminologie ne signifie pas l'adoption d'une vision prédéfinie du bien-être, ni même que le bien-être doive être la finalité de nos sociétés. La réflexion sur les finalités des politiques publiques et la construction des catégories pertinentes pour penser ces finalités doit être le résultat d'un processus réflexif des acteurs sur leurs valeurs et leurs pratiques. Dès lors, l'expert ne peut pas convenir seul des catégories pertinentes sur lesquels va reposer la mesure, il ne peut être considéré comme légitime pour penser ces finalités. Se pose alors la question des acteurs que l'on peut considérer comme indispensables dans ce processus de légitimation des indicateurs (2.1.1). A partir du moment où l'on considère qu'experts, citoyens, élus et professionnels des politiques publiques doivent être réunis pour « convenir » de ce qu'il faut mesurer, l'on doit « inventer » de nouvelles manières de procéder dans la création de cette donnée et s'interroger sur la manière dont chacun peut participer à cette construction. Il ne suffit pas en effet de demander leurs opinions aux acteurs pour les impliquer dans un tel processus, mais il faut les acculturer avec les enjeux liés à cette question de la mesure, c'est-à-dire les mettre en condition pour participer au débat et donc permettre à chacun d'eux de se forger une opinion sur de tels sujets (2.1.2)

2.1.1. La prise en compte des enjeux de légitimation de la mesure

Une condition nécessaire mais non suffisante à la légitimité d'un indicateur est sa valeur d'usage (Jany-Catrice, 2009, p. 8). Cette valeur d'usage est déterminée par les formes d'appropriation de ces outils nouveaux par les acteurs et les producteurs. Cela nous oblige à nous interroger sur les conditions de l'élaboration de tels outils et sur les processus visant à leurs légitimations. Trois conditions peuvent contribuer à fonder la légitimité sociale des indicateurs: « un processus d'élaboration large et ouvert, l'intégration dans une pratique officielle et régulière de comptes rendus et enfin la stabilité des cadres de présentation et des modes de calcul » (Perret, 2011, p. 238). Cette légitimité sociale est fonction de la légitimité politique qui peut être fondée sur trois principes différents, le mandat politique (le projet validé par des électeurs), la compétence scientifique (la connaissance) et l'identité (l'appartenance) (O'Neill, 2001³). Dès lors, dans l'idéal, pour donner une assise solide à ce type de projet, ces trois types de légitimité doivent être réunis.

La portée de la mise en place de dispositifs permettant aux élus et aux citoyens de participer à la construction de la donnée a une portée beaucoup plus large que le simple fait de vouloir faire bénéficier cette mesure de la légitimité attaché à chacun de ces groupes. En effet, à travers ce type de dispositifs, la science doit jouer son rôle de simplification de l'outillage statistique existant afin de permettre à tous de participer et de s'approprier des chiffres. Dès lors, c'est la capacité de tous à façonner son environnement et à le charger de sens en changeant le monde des signes (Illich, 1973, p. 62) qui est ici en jeu. Ainsi, pour que le projet consiste en un cheminement groupé, cela nécessite une lente acculturation des acteurs sur la durée.

2.1.2. L'acculturation des acteurs

Acculturer les acteurs (citoyens, élus, techniciens) aux enjeux liés à la donnée et les impliquer dans la construction de ces nouveaux indicateurs est essentiel à double titre : d'une part, pour les mettre en condition de pouvoir de se forger une opinion, ce qui contribuera à rendre légitime la construction de tels indicateurs, d'autre part, pour que les usagers des indicateurs s'approprient ces mesures. C'est pourquoi, afin d'approfondir cette expérience de création d'indicateurs alternatifs, la mise en place d'une plateforme pluridisciplinaire travaillant en lien étroit avec les collectivités sur ce projet a semblé indispensable. En effet, il s'agit dans le cadre du projet que nous menons de sortir de la logique où les élus et techniciens sont simplement des commanditaires et les universitaires des exécutants pour aller vers une logique de co-construction ou de co-responsabilité⁴. Ainsi, il ne suffit plus pour l'universitaire d'être un bon scientifique mais cette démarche l'oblige également à être à l'écoute et pédagogue afin d'impliquer et d'acculturer les acteurs issus d'horizons différents

Pour autant, acculturer ces acteurs au problème que soulève la définition de nouvelles conventions de mesure ne signifie pas que ceux-ci devraient adopter le regard de l'expert. Mais chaque acteur doit avoir les outils lui permettant de porter, sur ces pratiques et ses convictions et sur celles des autres, un regard critique et réflexif nécessaire à l'articulation des dimensions de l'objet mesuré, des disciplines concernées et des types de savoir.

³ Cité et traduit dans Bouleau, G. (2006)

⁴ En référence à la terminologie du Conseil de l'Europe – Méthodologie SPIRAL.

Or, c'est en s'appuyant sur des méthodologies nouvelles, basées notamment sur la participation des acteurs et sur leurs capacités réflexives, que l'on pourra faire émerger des indicateurs basés un consensus momentané sur « ce qui fait sens ».

2.2. ...La nécessité d'articuler plusieurs niveaux de réflexivité

La clé du voute du projet grenoblois de constructions de nouveaux indicateurs de richesse est sans nul la dimension réflexive du projet. Cette dimension réflexive accompagne toutes les phases du projet, chacune d'elles devant servir à interroger le savoir expert, le savoir institutionnel et le savoir profane, chacun de ces savoirs étant réinterroger par les autres. L'hypothèse sous-jacente à un tel projet est à notre sens que si l'on veut arriver à définir de manière collective ce que pourrait être le « bien-vivre ensemble » qui mette au centre des objectifs des politique de développement, le bien-être et non simplement la croissance, la production, la productivité, l'emploi quel qu'il soit, ... (Le Roy et Ottaviani, 2011^a) il est nécessaire que chacun puisse adopter une posture réflexive sur son propre savoir, le confronter à celui d'autres acteurs pour afin tenter de déboucher sur une vision commune de ce que serait les dimensions du bien-être et dès lors les indicateurs à créer ; une vision commune, c'est-à-dire une convention susceptible de soutenir une mesure.

2.2.1. Articulation de trois méthodologies

Pour arriver à construire de la donnée nouvelle utile à la connaissance et aux politiques publiques, le projet se propose d'articuler trois méthodologies fondées sur :

- La création de données quantitative *via* un questionnaire au niveau de l'agglomération afin de permettre de penser en synergie les différents types de bien-être ;
- Des entretiens qualitatifs auprès d'acteurs locaux (citoyens et institutionnels) ayant pour objectif d'explicitier les représentations et le système de justification des acteurs ;
- Des forums hybrides destinés à croiser savoir expert et institutionnel avec le savoir profane.

L'ensemble de cette démarche vise à faire valoir la multiplicité des points vues des acteurs, à dépasser l'opposition entre le qualitatif et le quantitatif et surtout à créer les conditions favorables à ce que l'on pourrait appeler une réflexivité constitutive, c'est-à-dire une réflexivité qui accompagnerait l'action humaine « constitutive » en tant qu'elle produit et modifie en continu « son propre cadre normatif » et « l'identité de l'acteur » (Perret, 2010, p. 48-49). Mais pour qu'il y ait réflexion, il faut donner matière à celle-ci, c'est pourquoi le projet grenoblois de construction d'indicateurs de bien-être cherche à éclairer et articuler différents types de bien-être. Ce dernier, si l'on reprend la typologie proposée par Veehoven (2000, 2007) (*cf.* tableau 1), serait la conjonction de quatre types « d'être bien »⁵(*being 'well'*).

⁵ Cette conception du bien-être transparait également sous une forme non formalisée dans le rapport Stiglitz-Sen (2009).

Tableau 1 – Quatre types d' « être bien »

D'après Veenhoven (2000) (repris dans Veenhoven, 2007)

	QUALITES EXTERNES (VISION OBJECTIVE)	QUALITES INTERNES (VISION SUBJECTIVE)
Les chances dans la vie	<p>Vivre dans un bon environnement</p> <p>⇒ Sens retenu classiquement par les politiciens et les réformateurs sociaux</p> <p>= « <i>welfare</i> » chez les économistes (parfois)</p>	<p>Etre capable de faire face à la vie</p> <p>⇒ Sens retenu classiquement par les psychologues</p> <p>= Santé (degré moyen)</p> <p>= « <i>capability</i> » (Sen, 1993) : les accomplissements accessibles à la personne</p>
Résultat de la vie	<p>Avoir une valeur pour le monde</p> <p>⇒ Sens de la vie</p>	<p>Profiter de la vie</p> <p>⇒ Conception centrale de la philosophie morale utilitariste</p> <p>= satisfaction</p> <p>= bonheur</p>

C'est dans la phase d'enquête quantitative qui vise à créer de la donnée nouvelle que cette articulation est prégnante. En effet, ce questionnaire va permettre de croiser vision objective et vision subjective du bien-être en termes de possibilités avec les visions subjectives et objectives du bien-être en termes de résultats. Puis, le croisement du questionnaire avec des entretiens qualitatifs menés avec des différents acteurs va permettre une première confrontation sur les représentations que les acteurs ont du bien-être. Cela sera complété et mis en lumière par l'organisation de forums hybrides destinés à confronter des savoirs experts et savoirs profanes afin de convenir collectivement ce que l'on entend par « bien être ».

2.2.2. Articuler les différents types d' « être bien »

Dans les expériences locales et internationales, force est de constater que l'articulation entre les différents types de bien-être est soit totalement absente, soit se base sur une agrégation de données issues de sources différentes. Quand de la donnée nouvelle est construite, elle l'est pour renseigner la dimension subjective du bien-être en terme de résultat, les résultats en terme de satisfaction de la vie étant ensuite croisés avec des données de type administrative. Dans le projet grenoblois, les éléments nous renseignant sur les différents types de bien-être proviendront du « même moule », ce qui n'est jamais le cas dans les expériences de création d'indicateurs de richesse au niveau local ou international⁶. Les différentes expériences réduisent généralement le bien-être à un de ces types.

En effet, au niveau local, les expériences de création d'indicateurs alternatifs se bornent bien souvent à réutiliser de la donnée administrative pour alimenter les dimensions qui sont identifiées comme participant au bien-être, ce qui a pour conséquences que ces expériences axent leurs définitions du bien-être uniquement sur la vision objective du bien-être en termes

⁶ Ottaviani, F. (2012), « Etat de l'art sur les expériences locales et internationales de construction d'indicateurs alternatifs », *working paper* à paraître

de possibilité. Parmi ces expériences qui limitent le bien-être à l'offre du territoire l'on peut distinguer les expériences suivantes : les indicateurs de développement durable du Midi-Pyrénées, l'indicateur de santé sociale d'Ile-de-France et celui de Nord-Pas-de-Calais, le baromètre de l'agglomération de Rennes, le tableau du développement durable de la région Saguenay-Lac-Saint-Jean... Dans ces expériences de nouveaux indicateurs ont en effet été créés mais ceux-ci sont généralement calculés à partir de données existantes récupérées auprès des organismes producteurs dans la mise en place de collaborations nouvelles pour la création de ces indicateurs.

Au niveau international, beaucoup d'expériences de création d'indicateurs de bien-être (L'indice de mieux vivre de l'OCDE, *The World Value Survey*, *Gallup World Poll*, *World Data Base of Happiness*) se focalisent sur un type de bien-être subjectif en termes de résultats. La question qui est alors posée dans les enquêtes qui servent à calculer l'indicateur de bien-être subjectif est alors du type : « toutes choses considérées, êtes-vous satisfait de votre vie dans son ensemble ? ». Seul *The Happy Planet Index* semble constituer une tentative visant à articuler différentes dimensions du bien-être. En effet, cet indicateur créé par la NEF se compose de trois indicateurs renvoyant chacun à un type de bien-être. Il prend en compte d'une part, un indicateur de satisfaction à l'égard de la vie (vision subjective en terme de résultat), l'empreinte écologique (vision objective en terme de résultat) et l'indicateur de développement humain (vision objective en terme de possibilité). Toutefois, ces indicateurs étant issus de sources différentes (*World Value Survey* et *Gallup World Poll* pour l'indicateur de satisfaction à l'égard de la vie ; *WWF's Living Planet Report* pour l'empreinte écologique et *Le rapport sur le développement humain* pour l>IDH), une véritable articulation et confrontation entre ces différentes données n'est pas possible. Cet indicateur nous renseigne effectivement sur la possibilité d'allier un bon niveau de développement humain, la sauvegarde de notre environnement avec une bonne satisfaction à l'égard de la vie, sans toutefois que l'on soit renseigné ni sur la pertinence du choix de ces indicateurs pour renseigner le bien-être, ni sur la manière dont les dimensions subjective et objective de l'existence s'articulent. Cela s'explique aussi en partie par le fait qu'un seul indicateur a été choisi pour renseigner chacune des dimensions.

Ainsi, force est de constater qu'une vision restrictive du bien-être est bien souvent adoptée quelque soit l'échelle géographique considérée. Dès lors, ce qui nous apparaît comme un point particulièrement important du projet grenoblois est le fait d'avoir des données sur l'ensemble des types de bien-être dans un questionnaire. Il sera alors possible d'effectuer des croisements et des regroupements qui ne sont pas possibles si l'on agrège de la donnée issue de sources trop diversifiées et donc d'avoir une première base très riche sur laquelle seront lancées les discussions lors des entretiens qualitatifs et des forums hybrides. En effet, Si l'on veut changer notre manière de construire de la donnée, cela suppose que l'on ne se focalise pas que sur les résultats d'un tel projet mais bien plus sur le processus de construction et d'apprentissage de la démarche lui-même.

Conclusion

L'inadéquation des statistiques existantes et la nécessité d'une compréhension fine des dynamiques territoriales obligent les acteurs à discuter les données existantes, à en créer en s'interrogeant sur la manière de créer de la donnée adaptée à ce nouveau besoin d'information territoriale. L'enjeu est bien de se doter de chiffres ayant du sens n l'occurrence ici de mesurer pour révéler les dynamiques territoriales, et en aucun cas mesurer pour mesurer.

Or, parce que l'on sait les enjeux fortement politiques attachés à la quantification, parce qu'il faut d'abord « convenir pour mesurer » (Desrosières, 2008), une réflexion sur la richesse ou le bien-être des territoires ne peut ignorer les divers acteurs du territoire. Dès lors, toute la difficulté pour le chercheur est de savoir comment arriver à faire discuter savoir expert et savoir profane, comment concilier les points de vue issus de différents acteurs et de scientifiques issus de disciplines différentes. En d'autres termes, comment mettre en œuvre un tel projet : Comment les acteurs peuvent-ils s'entendre sur une définition momentanée du bien commun ? Comment concilier les préférences contradictoires des acteurs ? Comment hiérarchiser ces préférences ? Comment révéler et dépasser les rapports de pouvoir qui émergent ?

Voilà quelques-unes des apories soulevées par une telle démarche, qui nous invite à avoir à l'esprit les propos d'Edgard Morin (1976) : « ce qui est important, c'est la dynamique sociale qu'une expérience met en œuvre à un moment donné et pas sa réussite finale. » Un tel consensus ne peut se décréter, ne peut émerger *ex nihilo*.

Bibliographie

- ARENDET, H. (1972), *Du mensonge à la violence*, Calmann-Levy, traduit de l'anglais par DURAND, G., titre originale : *Crises of the Republic*
- BARDET, F. et JANY-CATRICE, F. (2010), « Les politiques de quantification », *Revue française de socio-économie*, 2010/1, n°5
- BOULEAU, G. (2006), *Légitimité des indicateurs et de l'évaluation des politiques publiques. Quelques exemples dans la gestion de l'eau*, UMR-G-EAU, 2006-2007
- BUREAU, D., MOUGEOT, M. et STUDER, N. (2010), « Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique », *Revue Française des affaires sociales* n°1-2, pp.89-104
- CASSIERS, I. (2009), « Pour changer de cap, dégriffrons la boussole », *La Revue Nouvelle*, mars 2009, n° 3 [en ligne] http://www.revuenouvelle.be/rvn_abstract.php3?id_article=1444
- CLOT, H. (2010), « Mesurer la richesse des territoires, une démarche d'observation sociale de l'agglomération grenobloise », dans OFFREDI C., RAVOUX R. dir., *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, p. 153-174
- CREZE, F. (2006), *La recherche-action et les transformations sociales*, L'Harmattan
- DESROSIERE, A. (2010), « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », Communication au séminaire *L'informazione prime dell'informazione. Conoscenza e scelte pubbliche*, université Milan Biocca, 27 mai 2010
- DESROSIERES, A. (2008), *L'argument statistique*, 2 tomes, Presses des Ecoles des mines, Paris
- DUBEDOUT, H. (1983), *Ensemble refaire la ville*, rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Paris, la Documentation française
- CHIAPELLO, E. & DESROSIERES, A. (2006), « La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales : paradoxes, contradictions et omissions. Le cas exemplaire de la *positive accounting theory* », in EYMARD-DUVERNAY, F., *L'économie des conventions, méthodes et résultats*, Tome 1, Paris, La Découverte, p. 297-310

- FITOUSSI, J.-P., SEN, A. & STIGLITZ, E. (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Paris, ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
- GADREY, J. et JANY-CATRICE, F. (2007), *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Collection Repères, La découverte, Paris
- ILLICH, I. (1973), *La convivialité*, Editions du Seuil
- JANY-CATRICE, F. (2009), « Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises », 4^e congrès RIODD « LA RSE : Une nouvelle régulation du capitalisme », 25-27 juin 2009, Lille, [en ligne] http://clerse.univ-lille1.fr/IMG/pdf/axe_4_jany_catrice.pdf
- LE ROY, A. et OFFREDI, C. (2011), « La quantification au service de l'observation sociale locale : à quelles conditions ? », *Revue française de Socio-économie*, premier semestre
- LE ROY, A. et OTTAVIANI, F. (2011^a), « Développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de repenser l'attractivité territoriale ? », colloque *Territoires, Emploi et Politiques Publiques*, Université de Metz, 23-24 juin 2011
- LE ROY, A. et OTTAVIANI, F. (2011^b), « Comment répondre aux nouveaux besoins de l'observation locale ? Retour sur une expérience d'observation locale », Colloque *Fonder les sciences du territoire*, 23-25 nov. 2011, CIST, Paris
- LASCOUMES, P. et LE GALES, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po
- OFFREDI, C. (2010), « Jalons pour une construction méthodologique de la notion d'utilité sociale comme registre d'évaluation des politiques publiques », dir. OFFREDI, C. et RAVOUX, F., *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 259-269
- OTTAVIANI, F. (2010), *Portée et limites de la constitution d'indicateurs à l'échelle infracommunale*, Mémoire de Master 2 EIG spécialité Politiques économiques et sociales
- MEDA, D. (1999), *Qu'est ce que la richesse*, Paris, Aubier
- MORIN, E. (1976), « Rencontre avec Edgar Morin », *Autrement, Innovation sociale, pour une révolution du quotidien ?*, n°5, été 1976
- PERRET, B. (2011), *Pour une raison écologique*, Flammarion
- PERRET B. (2010), « Utilité sociale, évaluation et nouvelle conception de la gouvernance », dir. OFFREDI, C. et RAVOUX, F., *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 57-77
- PERRET, B. (2008), « Evolution et statistiques : une coopération difficile », *Regards sur l'actualité*, n°346, décembre 2008
- PERRET, B. (2002), *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives*, Les Papiers du CERC, Rapport au conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (CERC), janvier 2002
- SALAS, R. (2010), « La donnée n'est pas un donné – Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration*, 2010/3, n° 135, p. 497-515
- VEENHOVEN, R. (2007), « Subjective measures of well-being », in Mc GILLIVRAY (Ed.), *Human Well-being, Concept and Measurement*, Palgrave/McMillan, Houndmills, New Hampshire, USA, Chapitre 9, p. 214-239
- VIVERET, P. (2002), *Repenser la richesse : rapport final à la mission « nouveaux facteurs de richesse »*, Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire