

Communication au Quatrième congrès de l'AFEP
« Economie politique et démocratie »
2, 3 et 4 juillet 2014, Paris - ENS Cachan

Pour un usage soutenable du chiffre dans l'action publique
Retour réflexif sur un processus de construction d'indicateurs alternatifs dans l'agglomération grenobloise

ANNE LE ROY

Maitre de Conférences en économie
Centre de Recherche en Economie de Grenoble - CREG - Université Grenoble Alpes -
1221 Rue des universités - BP 47- 38040 Grenoble Cedex 9
Anne.leroy@upmf-grenoble.fr - Tél : 04 76 82 78 08

FIONA OTTAVIANI

Doctorante en économie
Centre de Recherche en Economie de Grenoble - CREG - Université Grenoble Alpes -
1221 Rue des universités - BP 47- 38040 Grenoble Cedex 9
Fiona.ottaviani@upmf-grenoble.fr - Tél : 04 76 82 54 25

Résumé :

Face aux difficultés d'observation locales et 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, un collectif grenoblois composé d'acteurs de la politique de ville et d'universitaires, a mis en place une démarche de quantification locale alternative Indicateurs de Bien-être Soutenable Territoriales (IBEST). Cherchant initialement à analyser différemment leurs territoires d'intervention en se situant de manière explicite dans la lignée des travaux sur les nouveaux indicateurs de richesse, le projet vise la mise en place d'une démarche d'observation locale reproductible et au service de l'acteur et l'action publique.

C'est à une analyse réflexive de la démarche sous-tendant le projet IBEST impulsée en 2002 et à laquelle nous participons depuis 2009, que cette communication sera consacrée.

Abstract:

The difficulties of local observation stance to support public policy and the role and limitations of the quantification, its uses and misuses, and more generally his misdeeds in the framework of public policies led a group composed of technicians and researchers to the development of new data in the contact of the construction of sustainable territorial social indicators of the urban community of Grenoble (IBEST Grenoble). This project forms part of the ongoing work on alternative indicators which aims to analyze territories in a different way. As well, it seek to be used for public action and to devise replicable methodologies.

This communication will develop a reflective analysis of this project started in 2002 and in which we participate for almost five years.

Depuis une dizaine d'années, face aux limites des données existantes pour évaluer et penser leurs actions publiques, les professionnels de la politique de la ville de l'agglomération de Grenoble ont cherché à regarder autrement la réalité des quartiers afin de révéler « l'invisible » et/ou ce qui est « non révélé » par les données existantes (Le Roy et Offredi, 2011). Dans ce contexte un collectif d'acteurs composé, à l'origine en 2002, de professionnels de l'action publique locale ayant, à partir de 2009, fait appel à des économistes de l'université de Grenoble, s'est constitué dans le but de questionner et de faire évoluer les outils et pratiques d'observation locale existantes. En difficulté pour évaluer leurs actions à partir des données existantes et conscients que les indicateurs usités tendaient à livrer une vision stigmatisante des quartiers, le travail de ce collectif a d'abord consisté à identifier les informations générées, et/ou non générées, par la donnée existante en tentant de créer une base de données sociales à l'échelle locale (Ottaviani, 2010).

Si cette étape a dévoilé les manquements des systèmes d'observation en place, elle a surtout mis en exergue le besoin de données nouvelles. Le défi du collectif grenoblois a été alors, à partir de 2011, de concevoir et de conduire une démarche de construction d'indicateurs alternatifs utiles à l'action publique, c'est-à-dire permettant de révéler certaines réalités sociales ignorées et visant à produire de la connaissance au service de l'action publique (Le Roy et Ottaviani, 2013). Ainsi est né le projet de construction d'Indicateur de Bien-Etre Soutenable Territorial mené au niveau d'agglomération grenobloise (IBEST¹). C'est à une analyse réflexive de la démarche sous-tendant le projet IBEST, à laquelle nous participons depuis 2009, que cet article est consacré. Comment à partir du constat des lacunes des données existantes et en intégrant les besoins des techniciens en charge de la conception et mise en œuvre des politiques locales, mettre en place une démarche d'observation locale au service de l'action publique locale et développer simultanément une méthodologie de construction des indicateurs qui soit reproductibles, dans le temps et l'espace ?

A l'aune de ces questionnements qui nous conduisent conjointement à jeter un regard réflexif sur les pratiques de quantification, nous mettrons en exergue dans une première partie, les motifs ayant poussé le collectif grenoblois à s'engager dans cette expérience locale de quantification alternative. Puis, dans une deuxième, seront explicités les objectifs de la démarche IBEST et les premiers enseignements qui peuvent être tirés de ce processus de construction collective de données nouvelles.

1. Insuffisances inhérentes aux outils d'observation locale

Face aux limites et insuffisances des données existantes (1.1) et à l'importance du chiffre dans le débat et la décision publique (1.2), la volonté de créer différemment de nouvelles données a émergé pour devenir, *in fine*, l'objectif du projet grenoblois de construction locale d'indicateurs alternatifs (IBEST).

¹ IBEST est un projet de construction d'indicateurs alternatifs mené sur la période 2011-2014. Porté par le Centre de Recherche d'Economie de Grenoble de l'Université Pierre Mendès France, il est animé par un groupe de chercheurs pluridisciplinaires de l'Université Pierre Mendès France, et financé par la région Rhône-Alpes et ayant comme terrain d'expérimentation la communauté d'agglomération grenobloise. Une page dédiée au projet présente ses objectifs et son déroulé, tout en donnant accès à divers articles et présentations de l'équipe de recherche : <http://creg.upmf-grenoble.fr/production-scientifique/operations-de-recherche/projet-ibest-174980.htm?RH=1292575133845>

1.1. Limites et carences des outils existants à l'échelle locale

Aujourd'hui les indicateurs occupent une place de choix dans les politiques publiques. Le recours à des données chiffrées n'a fait que croître ces dernières années avec notamment le développement du management par la performance (Jany-Catrice, 2012) ou celui du *benchmarking*. Or, cette omniprésence du chiffre, en se diffusant, impulse de nouvelles méthodes de management qualifiées par Bruno et Didier « d'évaluation compétitive » susceptibles d'être au service de nouveaux rapports de dominations (Bruno et Didier, 2013). Par ailleurs, cette focalisation sur les indicateurs tend à se centrer quasi exclusivement sur des données économiques, occultant alors les autres dimensions de la réalité socio-économique. Les systèmes d'observation ne placent donc pas leur focale sur la question de la qualité de vie des habitants. Ce constat établi globalement à une échelle macroéconomique, se retrouve au niveau local : l'observation des quartiers, repose sur des variables économiques qui plus est à charge.

C'est face à ces insuffisances inhérentes aux outils d'observation locale, dans un contexte de réflexion où les limites de la définition conventionnelle de la richesse étaient pointées (Méda, 1999 ; Viveret, 2002), qu'est né le projet de construction d'indicateurs alternatifs grenoblois. En effet, les indicateurs traditionnellement utilisés dans le cadre de la politique de la ville sont généralement le taux de chômage, le nombre de personnes percevant le RSA, etc. Une des conséquences de cette observation axée uniquement sur les dysfonctionnements des territoires était de livrer une vision stigmatisante des territoires et donc de leurs habitants, ne permettant pas de révéler le potentiel et les richesses de ceux-ci (Clot, 2010). Certaines préoccupations présentes dès l'origine de la politique de la ville n'ont jamais fait l'objet d'une quelconque quantification - participation, lien social, etc. - et étaient dès lors reléguées au second plan laissant présager, voire confirmant, que seul « ce qu'on compte, compte ».

Ainsi, force est de constater que la manière d'approcher les potentialités d'un territoire est assez généralement insatisfaisante. La focale tend à être mise sur la compétitivité et l'attractivité des territoires en occultant notamment les aspects humains et environnementaux (Le Roy et Ottaviani, 2013). Il est d'ailleurs notable que l'attractivité, telle qu'elle est couramment appréhendée (Angeon et Rieutort, 2007 ; Le Roy et Ottaviani, 2011) ne reflète pas la capacité d'un territoire à donner les possibilités à tous de mener une « bonne vie ». En effet elle est appréhendée par le prisme d'indicateurs économiques, en lien avec une certaine conception de la croissance économique², à savoir l'installation d'entreprises sur le territoire ou des indicateurs traditionnels d'emploi - création d'emplois sur le territoire, taux de chômage, etc. Dans la même logique les habitants des territoires ne sont considérés comme des « ressources humaines » qu'à partir du moment où ceux-ci sont actifs et ont un certain niveau de formation académique : ils sont dès lors perçus comme une source potentielle de création de richesses économiques à haute valeur ajoutée, comme des consommateurs en puissance et vus *de facto* comme la classe des créatifs (Florida, 2002). De nombreuses ressources, pourtant essentielles à la « bonne » vie sociale et économique d'un territoire, sont dès lors totalement absentes des observations et mesures actuelles. C'est donc tout un potentiel social et humain que les outils et pratiques d'observation traditionnelles tendent à occulter voire à nier.

² La conception de la croissance pensée et fondée à partir du modèle industriel et productiviste qui est au cœur de nombreux débats (Méda 2013)

Prenant acte de l'émergence d'un nouveau besoin d'observations à l'échelle locale, les travaux initiés par les professionnels de l'agglomération grenobloise ont donné lieu à une phase d'analyse visant à tester la faisabilité d'une base de données sociale construite à partir des données existantes. A l'issue de ce test, deux constats s'imposent et impacteront la suite de cette réflexion collective : (1) l'inexistence, au niveau local, d'un certain nombre de données indispensables pour révéler les ressources et les potentiels latents d'un territoire - donnée sur les temps sociaux, la participation, les liens sociaux, la santé perçue, la qualité du logement, l'accès aux services de proximité, etc.- (2) ; le primat d'une statistique tournée vers l'offre qui ne permet pas d'approcher les besoins des territoires et des populations – repérer la présence de dentiste du territoire n'est pas synonyme d'accès aux soins dentaires. Dès lors, la création de données statistiques inexistantes est apparue comme la manière la plus adéquate de répondre aux nouveaux besoins d'observation locale exprimés par les acteurs impliqués dans l'action publique locale. Néanmoins, comme toute démarche de quantification, celle dans laquelle le collectif grenoblois souhaitait s'engager ne pouvait être pensée sans être conscient des enjeux associés à la construction de tels indicateurs. Il importe, en effet, d'avoir à l'esprit à la fois la force du chiffre dans l'action publique et les dérives de la mesure ; autrement dit, savoir pourquoi et comment s'engager dans un processus alternatif de quantification locale utile à l'action publique devient incontournable.

1.2. De la force du chiffre aux dérives de la mesure

La quantification des réalités sociales présente de multiples vertus : outre la comparaison et la lutte contre l'incertitude, elle est un outil de compréhension du réel susceptible de faciliter la discussion et la coordination des acteurs. A ce titre, elle constitue une aide à la décision et sert à penser de manière prospective les politiques publiques.

Toutefois, s'engager dans un tel projet, où les acteurs sont désireux d'utiliser la « force » du chiffre pour pointer des phénomènes négligés dans le champ des politiques publiques, peut participer à la « quantophrénie » galopante qui se traduit par la récente extension de l'usage des indicateurs quantifiés (Bruno et Didier, 2013). En effet cet attrait du chiffre n'est pas sans danger : son recours peut devenir pathologique en induisant une focalisation sur les résultats qu'enregistre l'indicateur, et non sur les conséquences réelles de l'action au regard des objectifs initiaux. Ce type de dérive, conduisant à faire de l'indicateur susceptible de mesurer un effet l'objectif même de la politique en question, a été bien observé dans le cadre de la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (Bureau, 2010). Ainsi, même si les indicateurs peuvent éclairer les acteurs publics et être utiles aux politiques publiques, ils ne sont qu'un des outils susceptibles d'alimenter le processus de décision.

Compte tenu de la force et des dérives liées à la mesure, une construction d'indicateurs alternatifs soutenables est difficilement envisageable sans la prise en considération de leur dimension conventionnelle et les conséquences que cela induit dans les pratiques de quantification qui se doivent d'être plus réflexives et plus transparentes.

En effet, les indicateurs ne sont pas seulement des outils de preuve utilisés par les experts pour étayer leurs 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 rétroactions 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 cela d'autant plus que nous sommes confrontés à la multiplication des indicateurs, et surtout à leurs utilisations abusives. Le pouvoir performatif des indicateurs tend à s'accroître sans que les chercheurs et les professionnels en soient toujours bien conscients.

Prenant conscience des enjeux associés à la comptabilisation des phénomènes socio-économiques, l'équipe du projet IBEST et la démarche collective qui le sous-tend se sont appuyés sur les réflexions de la sociologie de la quantification, plus particulièrement sur les travaux d'Alain Desrosières qui permettent de mieux cerner ce que mesurer signifie. Les indicateurs sont le plus souvent utilisés comme des outils de preuve et la dimension construite de ceux-ci tend à être reléguée au second plan quand elle n'est pas carrément ignorée. A cet égard, « l'emploi immodéré du mot mesurer induit en erreur, en laissant dans l'ombre les conventions de quantification » (Desrosières et Kott, 2005, p. 2) entretient la posture positiviste selon laquelle la réalité pourrait être directement mesurée et nie la dimension socialement et techniquement construite des indicateurs. Tout indicateur résulte pourtant d'un processus de quantification qui implique des choix en termes de définitions, de procédures de codage, de mise en équivalence, etc. (Desrosières, 2008). Ainsi, l'on comprend bien dès lors que les chiffres ne font pas que refléter certaines réalités, mais tendent également à instituer celles-ci. Cette dimension socialement et historiquement située de la mesure et le caractère performatif du chiffre sont au cœur de la problématique autour des indicateurs alternatifs qui se développent aujourd'hui (Gadrey et Jany-Catrice, 2007 ; Cassiers 2010 ; Jany-Catrice, 2012). Au-delà du simple fait de quantifier des réalités nouvelles, il s'agit de pointer les effets sociaux de la quantification pour mettre en lumière la dimension fortement politique et stratégique de telles constructions. Dès lors, l'acte de quantification ne peut être ramené à un protocole prédéfini et standardisé, mais est un processus long et complexe qui doit impliquer une pluralité d'acteurs.

C'est pourquoi le chercheur se doit d'explicitier l'ensemble des choix (théoriques et méthodologiques) qui président à de tels indicateurs et donc d'éclairer le socle normatif sur lequel ceux-ci ont été conçus. Ainsi, il s'agit d'appréhender les représentations véhiculées par de tels indicateurs.

Dans ce cadre les indicateurs sont également des « instruments de domination » qui traduisent des rapports de force et reflètent une certaine manière de concevoir la rationalisation des politiques publiques. Face au primat de l'économique et à la montée du chiffre dans toutes les sphères de l'activité humaine, certains mettent en avant la contradiction apparente qu'il peut y avoir à créer de nouveaux chiffres pour contrer ceux existants. En effet, de tels instruments ne sont-ils pas empreints d'une certaine manière de concevoir la réalité. Une posture alternative - celle que nous adoptons dans le cadre du projet IBEST- consiste à reconnaître qu'il y a un enjeu fort en termes de réappropriation démocratique des indicateurs. Cette perspective rejoint celle du « statactivisme », néologisme inventé par Didier et Tasset (2013) et repris par Bruno, Didier, Prévieux et Tasset (2014, p. 7-8) qui doit être « compris à la fois comme un slogan à brandir dans les luttes et comme un concept descriptif, utilisé pour quantifier les expériences visant à se réapproprier le pouvoir émancipateur des statistiques ». Ainsi, les indicateurs ne sont pas uniquement les outils d'un mode de rationalisation rétréci même si la montée en puissance de ceux-ci dans la sphère publique du *New Public Management* enclent de plus en plus les individus dans des « réseaux de quantification de plus en plus serrés » (Didier et Tasset, 2013, p. 124) mais peuvent, lorsqu'ils sont construits différemment et mettent la focale sur des dimensions négligées dans le champ de la mesure, jouer le rôle d'instruments de contestation et ainsi « servir la résistance des dominés » (Vatin, 2013).

Émerge ainsi une volonté de développer de nouveaux outils d'observation et de quantification « autrement » : co-produits par les acteurs concernés et fondés sur une démarche plus

pragmatique susceptible de décrire les réalités locales et de nourrir la réflexion. Dans le cadre de l'expérience grenobloise, dont l'objectif est de produire des données faisant « sens » et permettant un usage soutenable du chiffre dans l'action publique, le processus résulte d'un croisement de préoccupations plurielles : c'est en effet une rencontre entre les approches de la politique de la ville (Clot, 2010), des nouveaux indicateurs de richesse (Jany-Catrice et Gadrey, 2007 ; Meda, 1999 ; Perret, 2002 ; Viveret, 2002), de la démocratie participative (Callon, Lascoumes et Barthe, 2008) et du développement durable qui explique la conformation particulière d'un tel projet. Ainsi, des réflexions portant sur l'échelle macro-sociale ont trouvé leur écho 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).

De sorte qu'en répondant aux nouveaux besoins d'informations se traduisant par de nouvelles demandes de données quantifiées, nous participons au développement d'une autre manière de concevoir le processus d'élaboration des indicateurs, plus participative et se voulant plus en phase avec les besoins des populations. Ainsi l'émergence puis l'existence du projet IBEST nous conduit à nous confronter au nécessaire, mais néanmoins délicat, enjeu lié au renouvellement des démarches de quantification.

2. Au nécessaire renouvellement des démarches de quantification

Le besoin ayant été identifié, la question est alors devenue : comment changer de regard sur les territoires et concevoir d'autres modes de quantification ? Autrement dit, sur quelles postures méthodologiques peut-on s'appuyer pour produire collectivement des indicateurs qui feraient sens pour les acteurs (2.1.) et comment mettre en place un outil susceptible de fournir des observations reproductibles, dans le temps et l'espace, et d'alimenter l'action publique (2.2.) ?

2.1. Construire collectivement des indicateurs qui fassent « sens »

Prenant acte du fait que les indicateurs ne sont pas uniquement des outils de preuve, mais également des outils conventionnels, il s'agit dès lors de les produire différemment. Cela suppose d'avoir pleinement conscience de leur dimension potentiellement performative et d'explicitier les partis pris qui ont imprégné leur construction.

Le projet grenoblois de construction d'indicateurs opte pour une approche de type *bottom-up* dans la conception des indicateurs qui, partant de données et de réflexions à l'échelle de l'individu, vise à aller sur une formulation collective de ce qui fait bien commun. Le terme de bien commun ne renvoie pas ici à un bien précisément défini, comme un bien collectif ou public, mais à la nécessité de « construire une communauté politique, consciente qu'elle a un bien propre qui ne se confond pas avec celui de chaque individu et dont la construction n'est en aucune manière une négation de l'individu, mais bien au contraire son prolongement naturel, sa vocation, son actualisation. » (Méda, 1999, p. 269). Ce projet, croisant approches techniques et démocratiques, vise à articuler trois niveaux de légitimité : la légitimité technique & scientifique, la légitimité démocratique et afin la légitimité politique (Boulanger, 2004). Dans cette optique, le projet IBEST s'articule principalement autour de deux méthodologies : une enquête quantitative et une démarche participative. Si les faiblesses relatives à chacune des méthodes d'appréhension de la réalité amènent à les combiner, c'est aussi et surtout la nécessité

d'initier une réflexion démocratique autour des indicateurs, du fait de la reconnaissance de leur dimension normative, qui préside à un tel choix. Le volet quantitatif s'appuie sur une enquête qui, livrant des éléments pour alimenter la réflexion sur l'état de la dimension sociale sur le territoire, fournit de la matière à la discussion. Quant à la démarche participative, elle est destinée à interpréter les significations, afin d'aller vers une priorisation de « ce qui compte » ; l'expert ne pouvant convenir seul des catégories pertinentes. Le but de la démarche est de construire collectivement des indicateurs qui fassent « sens » pour les différentes parties prenantes (élus, habitants, associations, professionnels et chercheurs). C'est à travers cette focalisation sur la manière de faire émerger du « sens » et un discours collectif en partant de données individuelles que nous jetons un regard réflexif sur le projet en évoquant les deux méthodes usitées l'une après l'autre.

Tout d'abord, l'enquête quantitative menée par téléphone auprès de 1001 personnes dans l'agglomération grenobloise vise à mettre la focale principalement sur les dimensions sociales des conditions de vie en vue de faire émerger ce qui compte pour les habitants de l'agglomération grenobloise, ce qui impacte leur bien-être. Celle-ci de par la richesse des données nouvelles produites peut prêter à une variété de traitements et d'interprétations. Loin d'être un processus où la vérité scientifique surgirait *ex nihilo* de la donnée récoltée, le traitement en lui-même du questionnaire engage des choix théoriques et méthodologiques qui ne sont pas neutres. Même si un socle théorique général a été posé pour assurer la cohérence de l'ensemble (Fargeon et *al.*, 2014), nous avons privilégié plusieurs types de traitements afin de multiplier les perspectives sur la donnée nouvellement créée en vue de repérer ce qui impacte le bien-être des grenoblois : traitement à partir de la création de groupes d'individus nouveaux, éclairage des catégories classiques de l'action publique au regard des données nouvelles, traitement systématique en fonction des dimensions présentes dans le questionnaire (sociabilité, santé, logement, emploi/travail).

Dans ce cadre, il nous est paru indispensable de rompre avec une approche utilitariste de la personne qui tend à nier celle-ci en tant qu'être social et à négliger le fait que les personnes ne sont pas des entités autonomes indépendantes d'un environnement, mais au contraire sont dès la naissance « plonger dans un monde qui leur préexiste » (Perret, 2003). Cette posture relative à la rationalité des acteurs nous a amenés à considérer les réponses individuelles de l'enquête non comme la « vérité » individuelle de chacun, mais comme des réponses empreintes de constructions et de représentations sociales révélatrice des conditionnements sociaux.

Pour autant, même si ces réponses sont par nature sociale, elles ne sont pas le fruit d'un processus réflexif et collectif, propre à la démarche participative et à la deuxième étape du projet.

L'ensemble de la démarche participative vise à asseoir le passage du « je » à un « nous » élargie, mais aussi à mettre en lumière les tensions qu'il peut exister entre plusieurs conceptions du bien commun. Ainsi, l'objectif de la démarche était d'assurer le passage d'une conception en termes de bien-être individuel à une conception en termes de bien commun. Deux éléments centraux expliquent ce positionnement : d'une part, l'idée que pour impliquer davantage les personnes dans le processus et ne pas se contenter de généralités « creuses » il faille s'appuyer sur le vécu de chacun ; d'autre part, l'attention portée au fait qu'une conception en terme de bien-être peut tout à fait évincer la question de ce qui fait bien commun et de ce que sont les biens communs à préserver (Jany-Catrice et Méda, 2013, p. 390) et donc passer outre la question de la soutenabilité sociale et environnementale. Ainsi, notre posture se dégage de la posture

utilitariste où le commun ne serait pensé que sur le mode de la sommation des intérêts individuels.

De surcroît la démarche participative mise en œuvre dans le projet grenoblois a été conçue dans l'optique de favoriser l'acculturation des différentes parties prenantes - élus, citoyens, professionnels, associations et chercheurs - aux résultats de l'enquête à travers la présentation systématique sous des formats divers des résultats de celles-ci. Afin de soutenir le passage du « je » au « nous », la démarche participative a articulé trois méthodologies.

Tout d'abord, la méthodologie SPIRAL³ du conseil de l'Europe qui, initiée auprès de certains acteurs du territoire, permet de diffuser de la réflexion sur le bien-être, de familiariser les personnes ayant participé à ces groupes à cette thématique et leur donner envie de s'impliquer dans la suite du projet.

Ensuite, on était mis en place de trois ateliers composés de citoyens, professionnels et élus. L'atelier « citoyens » a réuni des personnes vivant sur le territoire issu de différentes communes. Le groupe était assez hétérogène à la fois en termes d'âges (de 17 à 70 ans-), de conditions sociales (retraité, lycéenne, cadre, sans papier, etc.), de logement (appartement privé, maison, logement social) et de santé (personnes malades ou pas). Ce sont les personnes présentes dans ces ateliers qui ont le plus travaillé à partir des résultats de l'enquête et ont émis l'avis le plus collectivement élaboré⁴. Un deuxième atelier, formé des professionnels et de personnes issues du milieu associatif, s'est tenu sur un temps plus court et a permis l'énoncé d'un autre avis. Enfin, celui des élus qui sensibilisés à plusieurs reprises au résultat de l'enquête, n'ont pas fourni d'avis collectif, mais des positions individuelles.

L'ensemble de ces acteurs a été ensuite réuni lors d'une soirée dans le cadre d'un forum hybride. Ce dernier articulait un temps de présentation des avis émis par chacun des trois groupes suivi d'un temps de discussion collective autour de ces avis, puis d'une prise de parole « réflexive » sur la démarche grenobloise de Céline Whitaker, cofondatrice du Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse - FAIR⁵ -, le débat ayant été introduit brièvement et conclu par les chercheurs de l'équipe IBEST. Ce temps d'échange visait à faire émerger des lignes d'accord et de tension au sujet de ce qui compte pour le bien-être des habitants et de comment on le prend en compte dans le cadre de l'action publique grenobloise.

Parce que ce sur quoi on décide mettre principalement la focale n'est pas neutre, il est primordial de distinguer dans le cadre d'une démarche de construction d'indicateurs alternatifs, les différents registres de discours, individuels et collectifs et de prendre en considération le cadre d'énonciation du discours. Bien que la personne soit *de facto* un être social cela ne signifie pas pour autant que son discours soit un discours qui vaille pour le collectif ou qui refléterait ce qui serait une prise de position collective. C'est là où il apparaît indispensable de distinguer le cadre dans lequel le discours se tient et également d'être attentif au temps de sa construction. On ne peut pas considérer comme identiques les réponses données par voie d'enquête par téléphone sur un temps très court sans que la personne ait eu préalablement la latitude de réfléchir aux questions posées (qui sont formatées d'une manière qui enserme la parole) et les « dire » des personnes dans le cadre d'un atelier citoyen où le discours prononcé est déjà orienté vers les autres et découle de ces interactions. À titre d'exemple, issu de l'expérience grenobloise, on

³ Cf. le site dédié à cette méthode : <http://spiral.cws.coe.int/tiki-index.php?page=The+method+proposed+by+the+Council+of+Europe>

⁴ Celui-ci est disponible à l'adresse suivante : <http://www.lametro.fr/741-observation-du-territoire.htm>.

⁵ Cf. le site de FAIR : <http://www.idies.org/index.php?category/FAIR>

peut évoquer le titre donné à une des parties de l'avis citoyen : « l'affirmation de soi ». Ce titre est un des résultats des six séances durant lesquelles les personnes se sont réunies et d'une construction pas-à-pas d'un intitulé commun permettant de rassembler les différents éléments sur lesquels les personnes se sont accordées. Dans cette partie étaient rassemblées des considérations sur les inégalités d'accès « réelles » à la participation et l'importance de l'éducation pour lutter contre celles-ci. Dans l'enquête, on trouve bien des informations sur la participation, mais la coloration terminologique n'est pas la même et cet écart est intéressant en pointant bien le fait qu'un questionnaire est inévitablement tributaire des catégories choisies par ses concepteurs.

De même, le temps du forum hybride, est un cadre d'énonciation encore différent de celui des ateliers, ces derniers étant moins formels et laissant plus de place aux expressions individuelles. A l'aune de ces quelques éléments, il apparaît clairement que les contextes d'énonciation doivent absolument être pris en considération pour comprendre le processus de construction de tels indicateurs.

L'ensemble des points qui sont ressortis dans le cadre de cette démarche participative doit servir à retravailler les données de l'enquête. Le volet participatif permet ainsi d'éclairer différemment les données produites par l'enquête, de reformater le questionnaire, les modes de traitement et également de passer ces données au filtre des éléments mises en exergue durant cette seconde phase.

In fine, ressort de l'ensemble de la démarche la complexité des interactions qui président aux choix de ce qui compte et de comment on le prend en compte. Ainsi, le processus de construction de tels indicateurs implique de multiples rapports de pouvoir qui oblige à ne pas « angéliser » ce qui se passe dans un tel processus. Ce qui prime n'est pas toujours ce qui est le plus partagé ou le plus discuté, mais d'autres préoccupations ou contraintes peuvent amener à évincer certains pans de la discussion. Les acteurs de ces processus - chercheurs, associatifs, élus, habitants, professionnels -, n'ont pas tous des postures semblables et, ne chaussent pas tous les mêmes « lunettes » (Bourdieu, 2008, p. 22). Ainsi, dans le cadre d'un tel projet, ce qui nous paraît important est d'être au maximum conscient des choix qui ont pu présider à la conformation des indicateurs et de les expliciter. Dans ce cadre, ne pas nier l'existence d'enjeux de pouvoir, de tensions au sein même des théories, des différents groupes et entre eux est déjà une manière d'éviter l'émergence d'une forme de consensus mou. Ainsi, notre parti pris n'a pas été de concevoir le forum hybride comme simplement un espace raisonné de discussion où les arguments les plus pertinents seraient ceux retenus par l'ensemble des acteurs tels que cela a été avancé par Habermas (1981) et où du coup « le conflit disparaît » (Blanc, 2006, p. 34), mais de reconnaître et faire de ce moment un temps où les postures de chacun des groupes, possiblement contradictoires avec celles des autres, ont pu être présentées.

Ce regard réflexif sur le passé proche, ne doit pas nous conduire à occulter les enjeux sur le long cours que soulève une telle démarche : ceux relatifs à sa reproductibilité et de son utilité pour l'action publique.

2.2. Une démarche reproductible dans le temps & l'espace et utile à l'action publique

La démarche menée sur l'ensemble de l'agglomération grenobloise vise à être reproductible dans le temps et dans l'espace. Cette reproductibilité est importante afin qu'il soit possible de travailler sur des « chemins de progrès » (Conseil de l'Europe, 2005) et de pouvoir cerner les dynamiques à l'œuvre sur les différents territoires.

Ainsi, à terme, il s'agirait de compléter la statistique de stock produite sur l'ensemble du territoire de l'agglomération par une statistique de flux de façon à restituer dans le temps long les conditions de vie des personnes sur le territoire. Dès lors, à partir de la photographie initiale, on se dirigerait vers une observation en dynamique « afin d'observer les phénomènes dans leur déroulement » (Le Roy et Millot, 2012, p. 15).

Par ailleurs, il serait aussi question d'aller sur une territorialisation de l'observation à des échelles plus fines, notamment pour que les indicateurs produits puissent servir des politiques s'exerçant à ces échelles. L'enquête permet déjà de montrer la diversité des critères mis en avant, par exemple, au niveau du choix du logement : un seul critère ne peut pas permettre d'apprécier le caractère satisfaisant ou non d'une situation donnée. Il est donc nécessaire de qualifier finement systématiquement les diverses configurations dans lesquels s'inscrivent les personnes sur leur territoire de vie.

L'étude menée à l'échelle de l'agglomération éclaire des dimensions pour lesquelles la donnée était jusqu'alors insuffisante et en ce sens sert à jeter un regard nouveau sur les territoires et leurs habitants. Toutefois, le projet axé sur le « bien-être soutenable » requiert de s'interroger sur la dimension socialement et écologiquement soutenable des modes de fonctionnement qui ressortent de l'enquête. Un usage soutenable des indicateurs suppose qu'au centre du questionnement soit posée la question des inégalités sociales et territoriales, mais aussi celle de la préservation de l'environnement. Ces points soulignés par les professionnels, les associations et les habitants doivent être davantage travaillés à travers notamment une qualification plus fine de la situation spécifique de chaque territoire et l'appréhension de leurs interactions.

Par ailleurs, l'enquête avait déjà été conçue dans l'optique d'assurer la comparaison avec d'autres agglomérations sur certaines questions. Ce type de comparaison a un intérêt pour les professionnels qui tendent à vouloir s'inspirer des « bonnes pratiques », mais demande qu'un travail de mise en commun des données, des cadres d'enregistrements se perpétuent dans le temps.

Enfin, notamment en ce qui concerne la démarche participative, on peut s'interroger sur l'implication très forte des porteurs de projet et animateur dans le processus, ce qui pourrait laisser planer le doute sur la reproductibilité de celle-ci à moyen humain et coût constant. Pour autant, certaines expériences, comme celles de Jacksonville aux Etats-Unis (Besleme et *alii.*, 1999), dont le militantisme des initiateurs a permis de poser les bases, ont déjà montré qu'une démarche pouvait perdurer dans le temps en étant par la suite reprise par d'autres. Ainsi, dans l'optique de garantir ce type de reproductibilité, il s'agit surtout de s'assurer au maximum de la transparence dans les méthodes et les choix effectués.

Si lors de la conception de la posture méthodologique, la prise en compte de l'importance du caractère reproductible de telle démarche s'avère importante pour les raisons évoquées ci-dessus, son utilité pour l'action publique l'est tout autant. Or, l'intérêt de la posture méthodologique ainsi articulée au niveau de l'expérience grenobloise est qu'elle permet de révéler les leviers d'actions sur lesquels les politiques publiques pourraient s'appuyer. En guise d'illustration, elle donne la possibilité par exemple de pointer que les attentes en termes de logement ne sont pas les mêmes selon le territoire considéré. Il n'est sans doute pas pertinent d'avoir une seule et même politique de logement et de vouloir penser à partir de critères identiques la situation de chacun des territoires. Dans la même logique, l'isolement ne peut être appréhendé uniquement à travers le prisme de la situation dans le logement, seul ou en couple, ou au travers d'indicateurs portant sur la fréquence des liens, mais doit davantage prendre en considération leur qualité. De manière générale, les éléments présents dans l'enquête

permettent de faire également ressortir des cas de non-recours et certaines contraintes qui pèsent sur les personnes. En cela, la démarche ainsi conçue trace des pistes nouvelles d'action et tend à montrer que certaines actions conçues uniquement comme des coûts - transports publics, logements sociaux - génèrent bien des richesses et des ressources mobilisables par les habitants en élargissant leur éventail de possibilités.

En prime, la posture méthodologique sous-tendant le projet grenoblois constitue une manière à travers la démarche participative d'acculturer les acteurs aux résultats produits par l'enquête et de leur donner du poids. Ainsi, elle peut constituer un des éléments qui peut jouer sur l'emploi des indicateurs créés et sur leur « bon » usage. Une telle implication des acteurs du territoire dans le processus de construction des indicateurs peut également apparaître comme favorable à leur légitimation.

Pour autant, des trois types de légitimité - politique, scientifique, démocratique - précédemment évoqués et généralement identifiés dans la littérature, n'y en a-t-il pas un qui prend le pas sur les deux autres ?

A cet égard, le rapport Brainpool (Thiry, 2013) sur l'usage des indicateurs tend à montrer que c'est moins le caractère scientifiquement ou démocratiquement recevable des indicateurs qui comptent que l'adéquation de ceux-ci avec des préoccupations politiques déjà existantes. L'utilisation massive des sondages d'opinion (Blondiaux, 1998) dont le substrat scientifique est douteux (problème d'échantillonnage notamment à travers des biais dans la sélection)⁶, l'usage fait des classements de magazine tel que l'Express ou le Point par les pouvoirs publics témoigne bien de cet état de fait et de la difficulté à faire émerger de nouvelles conventions sociopolitiques. C'est dire qu'une certaine résilience opère quant aux représentations du monde qui seraient légitimes et celles qui ne le seraient pas.

Conclusion : le projet IBEST au premier semestre 2014

Le projet IBEST s'appuie sur une posture réflexive, au sens où la construction de l'observation est le fruit d'une continuelle itération. La complexité des phénomènes à l'œuvre sur les territoires ainsi que la prégnance des enjeux sociaux et environnementaux impliquent l'adoption d'une approche non exclusivement économique, pluridisciplinaire (Delorme et al, 2004) et croisant le regard de différents acteurs.

Prenant acte des méfaits de la poussée « quantophrénique » dans le champ des politiques publiques, la construction d'indicateurs alternatifs ne peut être soutenable, à notre sens, que dans le cadre d'un usage réflexif des données. C'est à cette condition que l'usage du chiffre dans l'action publique peut être soutenable puisqu'il permet alors d'alimenter le débat et aide l'action sur les grands enjeux démocratiques, sociaux et environnementaux auxquels nos sociétés sont confrontées.

Bibliographie sélective

- Angeon, V. et Rieutort, L. (2007), « L'attractivité territoriale en questions », in Chignier-Riboulon, F. et Semmoud, N. (Dir.), *Nouvelle attractivité des territoires et engagement des acteurs*, Presses Univ. Blaise Pascal, p. 235-247.

⁶ Cf. l'observatoire des sondages qui se fait l'écho des nombreux problèmes méthodologiques et théoriques des sondages publiés régulièrement dans de multiples journaux et produits par différents instituts de sondage.

- Besleme, K., Maser, E. et Silverstein, J. (1999), « A Community Indicators Case Study : Addressing the Quality of Life in Two Communities », *Redefining Progress*, [en ligne] <http://rally-foundation.org/projects/neighborhood-info-initiatives/resources/Community%20indicator%20Measurements/A%20community%20Indicators%20Case%20Study.pdf>.
- Blanc, M. (2006), « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, n°69, p. 25-37
- Blondiaux, L. (1998), *La fabrique de l'opinion – Une histoire sociale des sondages*, Paris, Editions du Seuil.
- Boulanger, P.-M. (2004), « Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique », *Les séminaires de l'Idri*, n°12, [en ligne] http://www.idri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0421_boulanger.pdf.
- Bourdieu, P. (2008), *Sur la télévision – suivi de L'emprise du journalisme*, Paris, Editions Raison d'Agir.
- Bruno I., Didier E. , Prévieux J. et Tasset C. (sous le dir.) (2014), *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, Paris, La Découverte collection Zones.
- Bruno, I. et Didier, E., (2013), *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, La découverte.
- Didier, E. et Tasset, C. (2013), « Pour un statactivisme. La quantification comme instrument d'ouverture du possible », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 24, p. 123-140.
- 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, p. 89-104.
- Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain – Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil.
- Cassiers, I. (2009), « Pour changer de cap, dégrifions la boussole », *La Revue Nouvelle*, mars 2009, n° 3 [en ligne] http://www.revue nouvelle.be/rvn_abstract.php3?id_article=1444
- Clot, H. (2010), « Mesurer la richesse des territoires. Une démarche d'observation sociale de l'agglomération grenobloise », in Offredi, Cl. et Ravoux, F. (dir.), *La notion Utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- Conseil de l'Europe (2005), *Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale – Guide méthodologique*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.
- Desrosières, A. et Kott, S. (2005), « Quantifier », *Genèses*, 2005/1, n° 58, p. 2-3.
- Desrosières, A. (2008), *L'argument statistique*, 2 tomes, Presses des Ecoles des mines, Paris.
- Desrosière, 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 Bicocca, 27 mai 2010.

- Didier, E. et Tasset, C. (2013), « Pour un stactivisme. La quantification comme instrument d'ouverture du possible », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 24, p. 123-140.
- Fargeon, V., Le Quéau, P., Le Roy, A., Offredi, C. et Ottaviani, F. (2014), « L'étude IBEST : une mesure du bien-être en tension », *XXXIVèmes Journées de l'Association d'Economie Sociale*, Grenoble 12 et 13 septembre.
- 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.
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class (revisited)*, New York, Basic Books, Published in 2012.
- Habermas, J. (1981), *Théorie de l'agir communicationnel – Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard.
- 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.
- Jany-Catrice, F. (2012), *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- Jany-Catrice, F. et Méda, D. (2013), « Les nouvelles mesures des performances économiques et du progrès social. Le risque de l'économiscisme », *Revue du MAUSS*, 1, n° 41, p. 371-397.
- Le Roy, A. et Ottaviani, F. (2013), « Mesurer pour comprendre les dynamiques territoriales et nourrir les politiques locales », *Géographie, Économie, Société*, 15, p. 345-364.
- Le Roy, A. et Ottaviani, F. (2011), « 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 Millot, G., (2012), « L'utilisation de la donnée chiffrée dans le pilotage et l'évaluation des politiques publiques : le cas des politiques de développement rural », *Notes et études socio-économiques*, n° 36, p. 103-121.
- Le Roy, A. et Offredi, Cl. (2011), « La quantification au service de l'observation sociale locale : à quelles conditions ? », *Revue Française de Socio-Economique*, n°11, p.191-208.
- Méda, D. (1999), *Qu'est-ce que la richesse*, Paris, Aubier.
- 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.
- 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.
- Perret, B. (2003), *De la société comme monde commun*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Thiry, G., Bauler, T., Sébastien L., Paris, S. et Lacroix, V. (2013), « Characterizing demand for 'Beyond GDP' », *Final version of BRAINPool deliverable 2.1.. A collaborative project funded by the European Commission under the FP7 programme*, ULB, Brussels, 15 avril.
- Vatin, F. (2013), *Evaluer et valoriser, une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail,

- Viveret, P. (2002), *Repenser la richesse : rapport final à la mission « nouveaux facteurs de richesse*, Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire, Paris.

CV courts des auteurs

Anne Le Roy, est maître de conférences d'Économie à la Faculté d'Économie de Grenoble et membre du Centre de Recherche d'Économie de Grenoble (CREG). Ses enseignements et travaux de recherche portent sur l'analyse et l'évaluation des interventions publiques et la construction de données au service de l'évaluation des politiques. Elle a ainsi dernièrement publié :

- Le Roy, A., Offredi, C. et Ottaviani, F. (2014), **The Challenges of Participatory Construction of Social Indicators of Well-being**, *Social Indicators Research*, avril.
- Le Roy, A., Ottaviani, F., 2013, **Mesurer pour comprendre les dynamiques territoriales et nourrir les politiques locales**, *Géographie, Économie, Société*, Volume 15-N°4, Octobre-décembre, pp.345-365.
- Le Roy, A., Millot, G., 2012, **L'utilisation de la donnée chiffrée dans le pilotage et l'évaluation des politiques publiques : le cas des politiques de développement rural**. *Notes et études socio-économiques*, n° 36, pp. 103-121.

Fiona Ottaviani est doctorante en économie au Centre de Recherche en économie de Grenoble (CREG). Sa thèse porte sur la question de la performativité et de la réflexivité des indicateurs et vise à appréhender la manière dont les indicateurs alternatifs peuvent participer à l'émergence de nouveaux modes de rationalisation des politiques publiques. Cette recherche s'appuie sur l'expérience menée dans l'agglomération grenobloise de création d'indicateurs de bien-être soutenable territorialisés. Les dernières publications en date de l'auteure sont :

- Le Roy, A., Offredi, C. et Ottaviani, F. (2014), **The Challenges of Participatory Construction of Social Indicators of Well-being**, *Social Indicators Research*, avril.
- Le Roy, A., Ottaviani, F., 2013, **Mesurer pour comprendre les dynamiques territoriales et nourrir les politiques locales**, *Géographie, Économie, Société*, Volume 15-N°4, Octobre-décembre, p.345-365.
- Le Roy, A., Offredi, C. et Ottaviani, F. (2012), « Les enjeux de la construction participative d'indicateurs de bien-être », in *Travail, organisations et politiques publiques : Quelle soutenabilité à l'heure de la mondialisation ?*, dir. Richez-Battesti, N., Petrella, F. et Gianfaldoni, P., Cahiers du Cirtes, p. 523-537.