

*Proposition de 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 Pierre Mendès France -

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 Pierre Mendès France -

1221 Rue des universités - BP 47- 38040 Grenoble Cedex 9

Fiona.ottaviani@upmf-grenoble.fr - Tél : 04 76 82 54 25

Depuis une dizaine d'années, face aux limites des données existantes pour évaluer et concevoir leurs actions publiques, les professionnels de la politique de la ville de l'agglomération de Grenoble ont cherché à analyser la vie 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 d'observer différemment leurs territoires d'intervention. En difficulté pour évaluer leurs actions à partir des données existantes et conscient que les indicateurs usités tendaient à livrer une vision stigmatisante des quartiers, le travail de ce collectif a d'abord consisté à révéler 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 révélé les manquements des systèmes d'observation en place, elle a surtout mis en exergue le besoin de données nouvelles. Le défi du collectif grenoblois devient alors, à partir de 2011, de penser et de mettre en œuvre une démarche de construction d'indicateurs alternatifs utiles à l'action publique, c'est-à-dire permettant de révéler certaines réalités sociales ignorées et ainsi de produire de la connaissance au service de l'action publique. Ainsi est né le projet IBEST<sup>1</sup>. C'est à une analyse réflexive de la démarche sous-tendant le projet IBEST, à laquelle nous participons depuis 2009, que cette communication est consacrée. 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 reproductible, dans le temps et l'espace ?

De fait, en répondant aux nouveaux besoins d'information 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. Le risque est toutefois qu'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, participe à la « quantophrénie » galopante qui se traduit par la récente extension de l'usage des indicateurs quantifiés (Bruno et Didier, 2013). Dans ce contexte, il apparaît essentiel de ne pas faire l'impasse sur le fait que les outils quantitatifs 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 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

---

<sup>1</sup> IBEST est un projet de construction d'indicateurs alternatifs mené sur la période 2011-2014, porté le Centre de Recherche d'Economie de Grenoble de l'Université Pierre Mendès France, animé par un groupe de chercheurs pluridisciplinaires de l'Université Pierre Mendès France, 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 donne 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>

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 Finances (Bureau D. et *al*, 2010).

Issue de la prise de conscience des enjeux associés à la comptabilisation des phénomènes socio-économiques, le projet IBEST et la démarche collective qui le sous-tend s'appuient tout naturellement 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. En effet, « l'emploi immodéré du mot *mesurer* induit en erreur, en laissant dans l'ombre les conventions de quantification » (Desrosières et Kott, 2005, p. 2). Il tend à faire croire que la réalité pourrait être directement mesurée et que les indicateurs ne sont pas par essence des constructions techniques et sociales. L'acte de quantification consiste à convenir des phénomènes à considérer, de la manière de le faire, etc. pour ensuite mesurer (Desrosières, 2008). 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 en effet 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. Dans le cas, étudié, ce processus émerge d'un croisement de préoccupations plurielles : c'est en effet une rencontre 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 (Callon, Lascoumes et Barthe, 2008) et du développement durable. 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). La question devient alors : comment changer de regard ? Sur quelles postures méthodologiques peut-on s'appuyer pour révéler les réalités et ainsi mettre en place un outil susceptible d'alimenter des observations reproductibles dans le temps et l'espace ?

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

### **Bibliographie sélective**

- Bruno I. et Didier E., (2013), *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, La découverte.
- 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.revuenouvelle.be/rvn\\_abstract.php3?id\\_article=1444](http://www.revuenouvelle.be/rvn_abstract.php3?id_article=1444)
- 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.
- 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.
- Jany-Catrice, F. (2009), « Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises », 4<sup>e</sup> 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.
- 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 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-Economie*, 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.
- 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. et 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. 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.

**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., 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 : Quelles soutenabilités à l'heure de la mondialisation ?*, dir. Richez-Battesti, N., Petrella, F. et Gianfaldoni, P., Cahiers du Cirtes, p. 523-537.

## **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 locales 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'acteurs et l'action publics.

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.

**Mots clés :** indicateurs alternatifs, quantification, observation locale, action publique, convention de mesure.

## **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.

**Keywords:** social indicators, quantification, local observation, public policy, measurement convention.