

La longue marche vers de nouveaux indicateurs sur les territoires

La démesure est une menace pour les démocraties

La démesure s'est installée dans nos sociétés. Une démesure des activités économiques d'abord, en régulière croissance, sans que le sens de ce qui est produit ne soit jamais plus interrogé, comme si accroître les volumes de production était une injonction systématique relevant du pilotage automatique, que les activités économiques qui en sont à l'origine aient ou non des conséquences environnementales ou sociales négatives... D'une certaine manière, la domination du produit intérieur brut et de sa croissance ont favorisé cette indifférence voire cette ignorance, contribuant ce faisant à dépolitiser l'action publique¹, et contournant les coûts des controverses idéologiques et politiques². Une démesure de l'activité financière ensuite dont la sophistication des produits élaborés en vue d'une accumulation monétaire illimitée, et leurs conséquences, échappent de plus en plus à la maîtrise humaine collective, y compris à ceux qui en sont responsables. Une démesure des indicateurs enfin, tant les citoyens pressentent que le contenu et le « *sens du progrès* » leur ont échappé ; que les indica-

FLORENCE JANY-CATRICE
Faculté de sciences économiques
et sociales, université de Lille 1.

tions, le plus souvent chiffrées, qui gouvernent le monde sont de piètres thermomètres³ des situations et des dynamiques sociétales qu'il serait pourtant utile de révéler.

C'est dans ce triple contexte que les promoteurs d'autres indicateurs de richesse ont trouvé un terreau fertile à de nombreuses initiatives visant non pas à s'opposer à la mesure, mais à dé-mesurer le progrès, c'est-à-dire à en redonner des représentations plures. Ils ont été en cela soutenus par le constat établissant que les indicateurs, comme toute forme de mesure, relèvent de constructions sociales⁴ et constituent des représentations historiques et des technologies de pouvoir⁵. Or, s'ils ont acquis une grande stabilité dans le temps, inscrits comme véritables institutions, ces indicateurs peuvent être interrogés, notamment à l'occasion de crises majeures. Les interrogations et contestations contemporaines

1. Albert Ogien, 2010, à paraître, « La valeur sociale du chiffre. La quantification du politique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, n°05.
2. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, 2007, *Gouverner par les nombres*, p. 366.

3. Patrick Viveret, 2003, *Les nouveaux facteurs de richesse*, éd. de L'Aube.
4. Alain Desrosières, 1993, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, éd. La Découverte.
5. Emmanuel Didier, 2009, *En quoi consiste l'Amérique*, éd. La Découverte.

sur la vitalité et le sens des modèles de développement, que véhiculent les mouvements écologistes et les mouvements sociaux, semblent ainsi propices à l'ouverture des « boîtes noires » que constituent les agrégats macro-économiques, et permettent de saisir, dans toute leur épaisseur, qu'elle soit historique, politique ou sociale, l'espace de controverses qu'ils peuvent constituer.

C'est le sens des mouvements locaux, plus désordonnés⁶ qu'on ne le dit parfois, qui visent à l'élaboration de « nouveaux indicateurs » (de richesse, de progrès, de développement humain durable, de qualité de vie, etc.), ambitionnant, ce faisant, de reformuler les bases d'une « nouvelle économie politique de la richesse »⁷. Chaque initiative aspire à modeler différemment les outils de représentation de l'état ou du progrès d'un territoire, que les promoteurs de la croissance économique, et du PIB, son constituant fonctionnel, ont colonisé en moins d'un demi-siècle. Chacune aspire, au moins dans son annonce, à l'élaboration ou à la réhabilitation d'espaces d'autonomie vis-à-vis de technologies hétéronomes de gouvernement.

Leurs protagonistes suggèrent souvent qu'au-delà des prises de conscience qu'elles peuvent provoquer, ces nouvelles constructions peuvent permettre une métamorphose de l'action publique⁸. Parmi ces indicateurs, dont on ne présentera dans cet article que quelques élaborations composites ou syn-

thétiques⁹, certains (les plus nombreux) sont à dominante environnementale (empreinte écologique, PNB vert, etc.) ; d'autres sont orientés sur les fins sociales du développement. D'autres encore combinent plusieurs dimensions. Tous sont confrontés peu ou prou à une question centrale qui relève moins du contenu des indicateurs que des conditions sociales de leur développement et que l'on peut énoncer ainsi : comment jeter les bases de légitimité de ces nouvelles élaborations qui visent à accéder au rang de nouvelles institutions ?

Dans ce qui suit, on suggère, en trois temps, quelques pistes de réflexion sur la légitimité de ces nouvelles constructions pour les territoires. Elles portent davantage sur les institutions, les acteurs et les conditions sociales du développement de ces technologies¹⁰ que sur leur contenu même. D'abord en précisant l'enjeu central que représente la réappropriation par le débat public des questions d'indicateurs. Ensuite en suggérant des modalités concrètes de prise en charge par la démocratie de ces indicateurs. En illustrant enfin des processus possibles, mis à l'épreuve dans certaines expériences de ces nouveaux indicateurs.

Les indicateurs en tant qu'espaces réappropriés par le débat public

Le plaidoyer pour une réappropriation par le débat public des indicateurs n'est pas une

6. Désordonnés parce qu'ils se sont constitués de manière séparée, et autonome, et que les logiques qui les motivent relèvent de registres de rationalité différents et que les formes que prennent ces nouvelles technologies élaborées sont différentes elles aussi.

7. Pour reprendre le titre d'un numéro de *L'Homme et la Société*, sous la direction de Michel Kail, Pierre Lantz et Richard Sobel, 2005, n° 156-157.

8. Dominique Méda, 1999, *Qu'est ce que la richesse ?* Patrick Viveret, 2003, *Les nouveaux facteurs de richesse*, éd. de l'Aube, Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, éd. La Découverte, coll. Repères, 2005, rééd. 2007.

9. On laisse de côté les tableaux de bord, qui sont pourtant nettement plus fréquents (voir les indicateurs nationaux de développement durable, les IDD, par exemple) mais qui, de notre point de vue (qui pourrait être discuté), n'ont pas le format adéquat pour entrer en compétition symbolique avec les indicateurs en place. Voir Florence Jany-Catrice, 2008, « Des indicateurs composites de développement humain et de santé sociale : un enjeu de démocratie ? », *Revue EcoRev.* hiver, n° 31, in dossier « La fascination des chiffres ».

10. Alain Desrosières, 2009, *Courrier des statistiques*, n° 127, mai-août, p. 52.

posture normative mais renvoie plutôt à la légitimité de la construction des outils relatifs au sens des politiques publiques. Il part du constat, déjà largement identifié par les sociologues de la quantification¹¹ mais aussi les politistes¹², que les indicateurs ne sont jamais neutres car ils sont toujours le résultat de choix, de tâtonnements, de controverses qui ont précédé et accompagné leur mise à l'épreuve. Les indicateurs incarnent toujours des visions du monde et en quelque sorte les choix de société pour au moins deux raisons : d'une part du fait du contexte de l'action publique qui prend la forme dominante d'un gouvernement par les nombres¹³, d'autre part, du fait de la mise en conventions d'équivalence que ces exercices de quantification requièrent.

Un gouvernement par les nombres

Le discours politique s'appuie toujours sur un système de preuves. Or, la rhétorique contemporaine se fonde sur de nombreuses « ficelles », notamment *via* les médias et vice versa, et les politiques développent de nombreux systèmes discursifs¹⁴. L'une des spécificités actuelles est la domination singulière de la preuve par le chiffre. À la différence d'autres types d'argumentation (on peut *a priori* aussi s'appuyer sur l'argument de la tradition, de la justice ou de la souveraineté¹⁵ par exemple), le système du *gouvernement par les*

*nombres*¹⁶ tend à neutraliser et à donner de faux airs apolitiques, au sens où le compromis tacite est quasi universel, aux argumentaires qui s'y adossent. Lorsqu'il prend la forme d'un chiffre, l'argument devient incontestable, s'impose, et jette les bases d'une possible utilisation des techniques du *benchmarking* dans l'action publique¹⁷.

Or, non seulement les indicateurs incarnent toujours des visions politiques, mais ils constituent ensuite des repères collectifs puissants. Ils contribuent à former la vision du monde des citoyens, vision qui finit par transformer leurs actes, pour les conformer aux objectifs poursuivis.

Les conventions d'équivalence

L'exercice de quantification que constitue l'élaboration d'indicateurs nécessite que soient aussi élaborées et discutées des options qui permettent la mise en conventions d'équivalences préalables. Ces conventions sont l'occasion de négociations qui prennent la forme de comparaisons, de compromis, de traductions, d'inscription dans des codages. Mais c'est aussi parce que l'exercice de quantification est, dans une dynamique dialectique paradoxale, à la fois un acte enrichissant et un acte réducteur. Enrichissant car il permet et de rendre visible l'invisible – selon l'idée que tout ce qui n'est pas compté finit par ne plus compter – et de susciter de nouvelles actions¹⁸. C'est aussi une manière de reconnaître que ces indicateurs ne sont pas seulement des reflets passifs des phénomènes qu'ils prétendent résumer comme l'énonce très justement A. Desrosières, mais bien qu'ils contribuent à les faire exister et les former. Réducteur par

11. Eve Chiapello, Alain Desrosières, 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 François Eymard-Duvernay (éd), *L'économie des conventions. Méthodes et résultats*, Tome 1 *Débats*, La Découverte/Recherches, Paris, pp. 297-310.

12. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (*op. cit.*).

13. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (*op. cit.*).

14. Voir Frédéric Lebaron, Florence Gallemand, Carole Waldvogel, 2009, « Le modèle social français est à bout de souffle. Genèse d'une doxa, 2005-2007 », *Revue de l'Ires*, n° 61, 2009/2, à propos de la circulation de l'expression « modèle social » par exemple.

15. Voir, par exemple, Albert Ogien, 2010 (*op. cit.*).

16. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, (*op. cit.*).

17. Un *benchmark* désigne un indicateur chiffré de performance. Ce vocabulaire, très utilisé par l'Union européenne, est inspiré directement de celui des entreprises. Frédéric Lebaron *et alii*, *op. cit.* p. 135

18. Sans présager du bien fondé de ces actions.

les risques encourus à faire centrer l'attention sur ce que révèle cette mesure, ce qui constitue une reconnaissance critique d'une véritable obsession de la mesure et de la *ratiocratie*, dans la formation des jugements des individus des sociétés développées.

Et l'on constate que, si les débats sont assez bien envisagés en amont de ces élaborations, dans des espaces cependant restreints aux acteurs-experts¹⁹, ils existent moins en aval, puisque l'obsession de la mesure accompagne une société qui a souvent perdu une de ses capacités de débat et d'intelligence collective. C'est devant ce constat que des initiatives, souvent associatives, visent à interroger publiquement les données (voir le Réseau d'alerte sur les inégalités et la pauvreté, ou encore le réseau « Autres chiffres du chômage », ou le collectif « Lorraine Data »). Des chercheurs ont aussi livré des analyses tout à fait passionnantes sur ces questions, que ce soit autour du taux d'emploi²⁰, de la pauvreté²¹, etc.

Qu'est ce que la démocratie au regard des indicateurs ?

Les enjeux démocratiques traversent la question des indicateurs d'au moins deux manières encore. Au risque de paraître normative, il semble que la démocratie puisse être envisagée comme un bien commun à valoriser en soi²² : vivant, cet idéal démocratique n'est jamais ni totalement atteint ni totalement abouti, et donc ontologiquement fragile. Ensuite, si la question de l'élaboration de nouveaux indicateurs est posée avec justesse, alors la démocratie est au cœur de la *légitimité* de ces constructions.

En effet, elle conduit à interroger les conditions sociales de leur institutionnalisation. Cela non seulement embrasse la question de la qualité du socle institutionnel sur lequel établir un système de données, outil de connaissance et bien collectif pour le débat démocratique, mais aussi celle de la légitimité des acteurs qui seraient à même de fournir le contenu de ce qu'est une société bonne et durable.

Une condition nécessaire : une intégrité institutionnelle

Que la nécessité de l'élaboration de nouveaux comptes pour envisager le progrès social soit aujourd'hui amplement validée ne fait plus de doute. En entérinant les principales critiques formulées depuis longtemps à l'égard du PIB et de sa croissance en tant qu'indicateur de progrès et de bien-être²³, la commission Stiglitz a posé, en septembre

19. L'analyse des conditions sociales de la mise en place et du fonctionnement de la commission Stiglitz-Sen qui s'est tenue entre avril 2008 et septembre 2009 en fournissant une illustration tout à fait claire : on peut imaginer que d'après débats ont conduit à la rédaction du rapport où chaque « école de pensée » théorique a sa place. Voir à ce sujet F. Lebaron, « Le rapport Stiglitz. Vers une révolution statistique ? », *Savoir/Agir*, n°10, décembre 2009.

20. Robert Salais, « La politique des indicateurs, Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne de l'emploi », in Bénédicte Zimmerman, *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, éd. MSH, pp. 287-331. Gilles Raveaud, 2005, « L'évaluation des politiques de l'emploi nationales par la Commission européenne : qui gagne perd ? » in Elisabeth Chatel, Thierry Kirat, Robert Salais, *L'action publique et ses dispositifs, Institutions, économie, politique*, pp. 225-242.

21. Voir le réseau Rai (Réseau d'alerte sur les inégalités) qui a élaboré un baromètre des inégalités et de la pauvreté : <http://www.bip40.org>.

22. Dès 1987, le rapport Brundtland sur le développement durable faisait reposer ce dernier sur un équilibre entre les piliers économique, social, environnemental et de *bonne gouvernance*.

23. Simon Kuznets (dès la fin des années 40), les travaux du Club de Rome (années 60), James Tobin et William Nordhaus (1971 « Is growth obsolete ? », no 319, *Cowles Foundation Discussion Papers* from Cowles Foundation, Yale University), Dominique Méda, Patrick Viveret (*op. cit.*), etc.

2009, une première pierre décisive sur l'édifice de l'institutionnalisation de nouveaux comptes. En discréditant directement le paradigme de la croissance, elle a en effet conforté les expérimentations visant l'élaboration d'autres indicateurs, qui étaient jusqu'ici plutôt portées par une minorité active et militante, et dont peuvent légitimement s'emparer aujourd'hui par exemple les élus de collectivités territoriales, sans apparaître d'une radicalité suspecte, ou d'un exotisme déroutant.

Des pistes pour une consolidation des liens entre démocratie et indicateurs

Dans ce double mouvement de déconstruction d'anciens indicateurs et d'émergence de forces visant à l'élaboration de nouveaux comptes, on identifie cinq niveaux de rapports possibles à la démocratie.

– Une réhabilitation des capacités de débat et une réappropriation des savoirs quelle que soit leur source. Il faut sortir, et ce n'est pas une incantation, de cette vision d'en haut selon laquelle il y a les *sachants* d'un côté et les récipiendaires du savoir de l'autre. Cela n'a jamais été aussi vrai qu'à propos de la question des indicateurs de richesse, de progrès, du sens du développement des territoires : qui sait ce dont les populations ont besoin, où est le bien commun, quelles perspectives d'avenir, quel projet de société élaborer ?

– Une forme d'éducation populaire dont les fondements ne sont évidemment pas la production d'une défiance chronique et paranoïaque vis-à-vis des indicateurs, mais qui ambitionne la production d'une intelligence collective, permettant d'accroître la capacité de tous à repérer derrière les enjeux techniques de la construction des chiffres, des enjeux politiques et sociétaux. Loin de produire de la défiance, cette éducation populaire redonnerait ses lettres de noblesse à une institution statistique publique indépendante.

– Un enjeu d'appropriation qui ne vise pas simplement à faire un exercice de pédagogie

pour formater le cadre de référence et d'analyse, mais qui apparaisse comme un enjeu d'appropriation collective des anciens indicateurs et des nouveaux en évitant d'instrumentaliser cette forme fragile de démocratie. L'idée est bien ici de créer des espaces d'appropriation collective dans la déconstruction des anciens indicateurs et des espaces de créativité autour des nouveaux. Cette appropriation et cette créativité permettraient peut-être, par exemple, de saisir une partie de nos impensés les plus profonds, en particulier la croissance économique comme symbole central du progrès ou la concurrence comme modalité de coordination la plus efficace.

– Une forme de démocratie participative et délibérative surtout. Étonnamment peut-être, les expériences tâtonnantes de démocratie participative autour des indicateurs qu'ont mis en avant le Conseil de l'Europe, ou des régions françaises (l'Île de France²⁴, la Bretagne²⁵ ou le Nord-Pas de Calais, Les Pays de la Loire, et certainement bien d'autres encore) évoquent une épreuve, mais aussi des capacités créatrices, autour des valeurs : ces moments sont aussi des espaces où les valeurs sont énoncées et négociées, où ce qui est recherché est une représentation concertée, soit des plus grandes injustices²⁶, soit des biens communs, dans une vision kantienne de configuration et de préservation²⁷.

– Une forme de démocratie en soi car ces indicateurs visent tous à réhabiliter une notion de progrès endogène, qui soit le produit d'une vision et d'une expression communes et négociées de ce qui fait progrès pour les sociétés, pour les territoires, pour les communautés, et non un simple outil devenu exogène, sur lequel précisément on n'a plus la

24. Voir les travaux d'Aurélien Boutaud.

25. Voir le projet PEKEA (<http://fr.pekea-fr.org/>).

26. Dans une vision propre à Armatya Sen.

27. Plus proche de la vision promue par Dominique Méda, juin 2009, « Quel progrès faut-il mesurer ? », *Esprit*, pp. 86-118.

main, et dont une grande partie est devenue hétéronome et illusoire²⁸.

Quelles initiatives assises sur quelle démocratie ?

Les effets des nouveaux indicateurs

Les multiples projets auxquels il est implicitement fait référence dans cet article accompagnent cette « nouveauté instrumentale » de trois justifications. D'abord par la production d'un « effet symbolique » de controverse qu'elles suscitent ; ensuite par la recherche d'« efficacité », permettant par exemple de réorienter les pratiques de production ou de consommation. Ces initiatives sont enfin porteuses de valeurs dont l'introduction est censée renouveler l'action publique²⁹.

Chaque projet est le plus souvent fondé sur l'idée, ou sur des présupposés, que certaines des valeurs incorporées dans ces classements alternatifs peuvent être mises ou non au service d'objectifs humanistes d'émancipation, ou au contraire au service de la concurrence marchande. Ils sont aussi issus de trois courants au moins de contestation, aux temporalités différentes, qu'a longuement analysés J. Gadrey³⁰ : une contestation visant la valorisation du non marchand et du non monétaire, soutenue par les milieux associatifs, et parfois féministes ; une critique sociale de la vision dominante de la richesse, relevant plutôt des mouvements autour des indicateurs sociaux ; une critique de type écologiste, relevant de mouvements éponymes.

Chacun de ces mouvements privilégie généralement le « tableau de bord », ou le rapport rassemblant de larges indications

sociales. C'est le cas du mouvement des « *community indicators* » des années 1990, parfois analysé comme une réactivation de la vague des bases d'indicateurs sociaux qu'ont connue les pays anglo-saxons dans les années 1920³¹, qui propose une vue quasi panoramique de l'évaluation du progrès social. On en a identifié partout dans le monde, avec une tendance à la « quantophrénie »³² parfois démesurée, il faut le reconnaître.

Mais dans le flux riche et divers d'initiatives observées, la forme empirique la plus efficace dans l'espace de la quantification semble provenir des indicateurs composites ou synthétiques, en tout cas, d'indicateurs qui résument en une donnée chiffrée, une partie de la complexité de la situation qu'ils sont censés refléter. Leur forme fait évidemment débat, mais cela n'épuise pas l'intérêt possible de les mobiliser, en particulier lorsque l'un des usages de ces nouvelles constructions sert de résistance aux outils en place. D'ailleurs, on retrouve, dans ces indicateurs composites ou synthétiques, les « valeurs » que cristallisent les porteurs de projets. La France de ce point de vue n'est pas un épiphénomène, même si certains vont jusqu'à évoquer un mouvement français des nouveaux indicateurs de richesse³³, et que d'autres considèrent que la France est très étudiée, du point de vue de sa capacité à renouveler l'action publique en lien avec l'émergence de nouveaux indicateurs.

28. André Gorz, 1997, *Misères du présent, richesse du possible*, éd. Galilée.

29. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *op. cit.*, p. 358.

30. Jean Gadrey, 2005, « Reconsidérer la richesse ? Avec quels acteurs et quelles forces sociales ? », *L'Homme et la Société*, n°2-3.

31. Grâce au financement de la *Russel Sage Foundation*, puis à la fin des années 1960, et au début des années 1970, voir Clifford Cobb, C. Rixford, 2004, « Lessons learned from the history of social indicators », *Redefining Progress*, Washington DC. 50 p.

32. Le terme semble avoir été inventé par le sociologue américain d'origine russe Pitirim Sorokin, pour dénoncer l'obsession des chiffres qui affecterait de nombreux sociologues américains contemporains.

33. Thierry Pouch, 2005, « Actualité de la richesse, oubli de l'économie politique ? », *L'Homme et la société*, n° 156-157, pp. 87-98.

Des initiatives qui visent au droit à compter autrement

Il n'est pas question ici de « réfléchir à la place des » acteurs, mais plutôt de montrer que la créativité est possible, en l'illustrant par des initiatives émergeant à des niveaux internationaux, nationaux, locaux... Première illustration : un indicateur de bien-être économique, produit par L. Osberg et A. Sharpe et appliqué au cas du Canada, puis décliné pour une palette assez large de pays. Bien que circonscrit au bien-être « économique », cet indicateur repose sur quatre piliers, quatre « valeurs » de ce qui constituerait le bien-être économique : d'une part, les niveaux de consommation auxquels sont ajoutés les services rendus à titre gratuit par les ménages par le biais du travail domestique, et les services rendus par le bénévolat ; d'autre part, deuxième pilier, ce bien-être repose sur la capacité à préserver le patrimoine environnemental. Les dimensions 3 et 4 évoquent l'idée que le bien-être économique des individus régresse lorsque progressent d'une part l'insécurité économique, la fragilité économique, et d'autre part, la pauvreté.

Bien que pourrait être interrogée et critiquée la faculté de substitution implicite établie entre les quatre dimensions de l'indicateur, il combine de manière assez originale des modalités d'agrégation monétaires et composites. Il permet de lire qu'à cette aune, les pays anglo-saxons ont connu une régression du bien-être économique dès le milieu des années 1980, régression bien plus nette que dans les pays scandinaves par exemple. Ces derniers, grâce en particulier à leurs filets de protection sociaux, ont, pendant longtemps, maintenu une certaine forme de bien-être économique.

Certes, cette mise en forme originale ne s'est pas appuyée sur une vision concertée en amont, et a utilisé diverses conventions internationales pour appuyer certains de ses choix (en particulier la Déclaration universelle

des droits de l'Homme). Mais cet indicateur reste ouvert, en ce sens que les pondérations (transparentes) qui ont été affectées à chaque dimension composant l'indicateur peuvent être modifiées. Et c'est ici que peuvent être envisagées des formes innovantes de concertation, de production d'une vision partagée, ou assumée.

Des indicateurs de la contestation

Le Bip 40 (baromètre des inégalités et de la pauvreté) est un indicateur mis au point en France par un réseau associatif de chercheurs militants et de syndicalistes³⁴. En construisant un baromètre très riche, organisé autour de six dimensions³⁵, leurs promoteurs rappellent que les inégalités et la pauvreté ne se limitent pas à des inégalités monétaires : ils retiennent dans leur baromètre 60 variables, et leur combinaison dans un unique indicateur peut être considérée comme l'expression résumée des « grands problèmes sociaux contemporains français ». Ce baromètre indique que sur les trois dernières décennies, à cette aune, les grands problèmes sociaux contemporains français se sont nettement aggravés, avec un petit répit au milieu des années 1990.

Le Conseil régional du Nord-Pas de Calais a tenté³⁶ une déclinaison de ce baromètre à partir de données disponibles, en le territorialisant selon plusieurs variantes, qui d'ailleurs toutes indiquent une forte progression des inégalités et de la pauvreté dans la région au cours de la dernière décennie. L'intérêt de son élaboration réside aussi et surtout dans le processus qui a permis son émergence. Avec

34. Voir P. Concialdi, « Les indicateurs économiques alternatifs. L'exemple du Bip 40 », *Savoir/agir* n° 8, juin 2009.

35. Logement, santé, éducation, justice, travail et emploi et revenus.

36. Plusieurs tentatives de territorialisation de ce baromètre ont été souhaitées par des associations et par des collectivités territoriales, mais le manque de données sociales au niveau des régions françaises en a découragé plus d'un.

le souci de faire valider cette démarche par la société civile organisée, le Conseil régional a suscité la mise en place de groupes hybrides de travail, regroupant des experts, des collecteurs de données sociales aux niveaux territoriaux, des fonctionnaires territoriaux et des associations³⁷. Pour chaque dimension, ces groupes ont interprété les résultats, ont débattu des pondérations, ont fait des suggestions pour un élargissement du périmètre du baromètre³⁸.

Également initié dans la région Nord-Pas de Calais, l'indicateur de santé sociale³⁹ constitue un prolongement du baromètre des inégalités, et repose – avec pour l'instant la limite des sources disponibles – sur une vision *assumée* de la société, en établissant les conditions de sa santé sociale qui sont :

- un accès raisonnable et équitable à la consommation. Dans ce cadre, le surendettement (variable retenue) est une expression contemporaine de la fragilité économique croissante de certains ménages ;

- un accès à des revenus qui ne soient pas assis sur des inégalités insoutenables (on retient donc une variable sur les inégalités de salaires et de revenus),

- un accès au logement pour tous : est retenue la capacité du territoire à limiter les expulsions locatives,

- une capacité à défendre les intérêts collectifs des salariés ; dans ce cadre a été retenue une variable relevant des relations professionnelles,

- un accès au marché du travail (taux de chômage, y compris en distinguant les inégalités hommes/femmes dans cet accès au marché du travail)

- mais un accès équitable à ce marché du travail (variable « sorties avec une qualification »).

Enfin, la santé sociale repose aussi sur les notions de fraternité et de solidarité⁴⁰ et qui visent à réhabiliter la question du « qu'est-ce qui compte ? ». Dans cet indicateur de santé sociale, il a été décidé d'en tenir compte par le biais de deux variables, limitées par les contingences statistiques à cet égard : relations interindividuelles (interactions avec vos voisins et amis) et relations sociales (nombre d'adhésions à des associations).

L'indicateur de santé sociale ainsi obtenu et appliqué aux régions françaises indique qu'aucune corrélation n'unit les niveaux de santé sociale et les niveaux de richesse économique mesurés par le PIB par habitant ou par les revenus : les territoires les plus riches économiquement sont aussi classés parmi les plus « pauvres » à l'aune de cet indicateur. Il valide aussi quantitativement le fait que les indicateurs économiques dominants, qui semblent pourtant demeurer notre seul rempart y compris en période de crise, contribuent à émietter le socle social. D'autres indicateurs synthétiques, tels que l'empreinte carbone ou l'empreinte écologique constituent des arguments quantifiés du caractère non soutenable de la pression humaine sur notre patrimoine environnemental.

Ce faisant, ces indicateurs deviennent multi-usages. Ils permettent, en premier lieu,

37. Voir Florence Jany-Catrice (coord.), « Inégalités et pauvreté dans le Nord-Pas-de-Calais. Baromètres », *Études prospectives régionales*, n°12, juillet, 214 p.

38. Ainsi, le Collectif régional pour l'information et la formation des femmes (Corif) du Nord-Pas de Calais a-t-il été assez justement sévère sur le caractère neutre du baromètre au regard du genre. Celui-ci effectivement est très peu centré sur les inégalités hommes-femmes. Voir une partie de leur critique dans Florence Jany-Catrice, coord. 2009.

39. Florence Jany-Catrice, Rabih Zotti, « La santé sociale des territoires. Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises », *Futuribles*, n° 350, mars 2009.

40. Voir les travaux de Régis Debray ou de Serge Paugam qui se réfèrent à ces notions. Mais aussi ceux de Patrick Viveret, 2009, *Vers une sobriété heureuse. Du bon usage de la fin des temps modernes*. Leçon inaugurale, éd. Les leçons inaugurales du groupe ESA.

une prise de conscience individuelle et collective de l'insoutenable sociale des modèles de développement fondés sur la seule croissance. Ils suscitent aussi inmanquablement le débat public. Décortiqués, critiqués, ils produisent d'autres conventions partagées autour de ce que sont les richesses d'un territoire, et de ce à quoi il est important d'attribuer de la valeur.

Conclusion

Bien que la mise en chiffres nécessite toujours un travail de codification, de mise en équivalence, et de réduction des réalités que l'on veut appréhender, le chiffre est devenu un outil dominant de preuve et d'argumentation.

Les principales initiatives visent à réhabiliter le sens des controverses positives, non pas en cherchant malice dans chaque donnée, mais en interrogeant les processus qui ont conduit à sa légitimité. Cela vaut autant pour un système national d'instruments de gouvernement, que pour un système d'indicateurs de performance en organisation. Il y a là à la fois la nécessaire production de définitions négociées, et la mise et remise en débat sur le *sens* de l'activité, loin (dans la pratique et l'épistémologie sous-jacente) des postures qui interrogent simplement la manière avec laquelle l'activité a été réalisée pour gagner en efficience.

Au sein de ce processus, la production statistique devient alors un moment du processus de production de la société, un « enjeu politique en soi »⁴¹ nécessitant à la fois que soit préservée l'indépendance du système statistique, mais aussi que la mise en œuvre des comptes permette de limiter les risques de l'instrumentalisation des chiffres et de glissement d'une politique publique à une politique du chiffre. Pour ce faire, privilégier et développer les enquêtes (l'enquête emploi, l'enquête condition de vie des ménages, l'enquête budget-temps) et réduire simultanément le recours aux statistiques administratives dans la production de nouveaux comptes semble un prérequis indispensable pour se prémunir de ce glissement. Aux niveaux territoriaux pourtant, c'est sur les sources administratives que s'appuient en majorité les nouveaux comptes⁴², faute de données d'enquête solides. Ce prérequis ne suffit pourtant pas. Un code déontologique européen des bonnes pratiques statistiques existe depuis 2005, mais il est peu appliqué par les services statistiques des ministères français⁴³. C'est parce que la neutralité en la matière n'existe pas, par essence, que de telles instances démocratiques sont indispensables, particulièrement dans un contexte de prise de conscience du caractère stratégique du chiffre. ■

41. Lorraine Data, 2009, *Le grand trucage, comment le gouvernement manipule les statistiques*, La Découverte.

42. Florence Jany-Catrice, Rabih Zotti, *op. cit.*

43. Selon Lorraine Data, il serait utile de légiférer pour que l'indépendance de la statistique publique française soit inscrite dans la loi, de même que devrait être mis en place un organe de surveillance du respect de cette indépendance, Data, 2009, *op.cit.* p.170.