

# Des indicateurs de bien-être pour révéler les ressources des habitants et permettre leur expression



Isabelle de Boismenu

Architecte-Urbaniste et sociologue, Isabelle de Boismenu a passé de nombreuses années dans la coopération internationale avec un fort enracinement sur les terrains des quartiers populaires dans les grandes villes du Sud. Elle a rejoint l'Audiar en 2001, en tant que Directrice d'étude habitat et Société.



## Résumé

*Sur la base d'un état des lieux des indicateurs de richesse, cet article propose, un canevas opérationnel pour la construction d'un tel dispositif décliné sous cinq aspects ayant trait à l'objectif ou aux modalités de la démarche. Cette proposition est précédée d'une analyse succincte des raisons qui expliquent la multiplication d'indicateurs alternatifs au niveau des collectivités locales.*



**R**ennes Métropole a initié une réflexion sur les indicateurs de bien-être en 2015, dans le champ de la cohésion sociale, dans le cadre de la politique de la ville, la participation des habitants étant l'un des axes majeurs souhaités par la loi Lamy. Celle-ci a rencontré d'autres attentes, à l'échelle métropolitaine, en particulier en matière de suivi et d'évaluation et du projet de refonte du Baro'Métropole<sup>1</sup>. En 2016, le travail demandé à l'Audiar portait sur un état des lieux destiné à faire émerger des expériences inspirantes pour une adaptation au contexte local<sup>2</sup>. C'est dans cette perspective opérationnelle qu'a été organisée la démarche pour repérer les grandes étapes de la construction d'un indicateur de bien-être, moins dans l'idée de préconisations à suivre que de repères pour guider les choix à faire<sup>3</sup>.

Avant de présenter ce canevas opérationnel, il paraît important de resituer le contexte d'une telle réflexion sur les indicateurs de bien-être et les enjeux qui s'y rapportent pour les collectivités locales.

1 Outil statistique mis en œuvre en 2009 permettant de visualiser l'évolution du territoire métropolitain à travers plus de 160 indicateurs

2 Parmi ces expériences, la plus aboutie que nous ayons eu à connaître est celle de Grenoble à travers l'IBEST (Indicateur de Bien Etre soutenable Territorialisé). Nous nous sommes fortement inspirés de cette démarche et tenons à remercier spécialement Grenoble-Alpes-Métropole pour son accueil et les conseils dont nous avons bénéficié. La Région Pays de Loire a aussi beaucoup travaillé cette question à travers une « recherche-action pilote » pour la définition d'indicateurs globaux et alternatifs. Dans le cadre de l'évaluation du contrat de ville, le Conseil de développement de Saint-Nazaire s'est également impliqué dans une démarche portant sur les indicateurs de bien-être.

3 Cf. AUDIAR. Indicateurs de bien-être. Etat des lieux. Décembre 2016.

# L'idée d'un bien-être collectif, d'un « vivre ensemble », d'une qualité de vie, englobant un ensemble de ressources territoriales semble de nature à favoriser la mobilisation des habitants en les rendant acteur dans l'élaboration d'une vision partagée.

## Un contexte porteur

La France a été très présente dans cette réflexion sur les nouveaux indicateurs de prospérité, non seulement à travers des travaux de recherche publiés dès le début des années 2000<sup>4</sup> mais aussi par la mise en place de la commission Stiglitz en 2009. Cette initiative gouvernementale a donné lieu à douze recommandations marquant un tournant dans la prise en compte de la question, elle a positionné la France en pays précurseur même si ce n'est qu'en 2015 qu'a été publiée la loi Sas<sup>5</sup> créant une mesure de la richesse adaptée au 21<sup>ème</sup> siècle, en l'étendant au-delà du simple Produit Intérieur Brut (PIB).

En amont de la réflexion nationale, de nombreuses démarches locales visant à apprécier le développement de leur territoire et le bien-être de leurs habitants à partir d'indicateurs « alternatifs » ont vu le jour. La multiplication de ces initiatives n'est pas fortuite, elle s'explique au contraire par des raisons précises qui tiennent en grande partie à l'évolution du paysage d'intervention des collectivités locales : trois grands défis, susceptibles d'être regardés aussi comme des opportunités.

### **Crise de la croissance et émergence de la qualité de la vie comme enjeu d'attractivité.**

Dans un contexte de globalisation et de transformation des systèmes productifs, les territoires et en particulier les métropoles, sont de plus en plus en concurrence entre elles pour attirer des capitaux, des entreprises, des emplois et des habitants. Cependant, la conscience que l'on ne renouera pas avec une croissance forte et durable est largement

partagée. Aussi, la qualité de vie a-t-elle pris une nouvelle dimension, elle constitue aujourd'hui un facteur essentiel de l'attractivité territoriale. Il est donc devenu nécessaire de réfléchir autrement pour mieux comprendre les ressorts complexes du ressenti de bien-être dans la vie quotidienne des métropolitains et le mesurer à travers des indicateurs appropriés pour valoriser les singularités territoriales qui varient d'une région à l'autre, d'une ville à l'autre et parfois même d'un quartier à l'autre. « *La croissance est devenue au fil du temps un objectif en soi, sans qu'on en apprécie réellement les effets en termes de bien-être actuel et futur [...] Introduire de nouveaux indicateurs, c'est adopter d'autres lunettes pour juger des effets des politiques économiques et budgétaires, et, au-delà, de l'ensemble de l'action publique* » (E. Sas).

### **Crise démocratique et nécessité de repenser l'action publique avec les habitants.**

La perte de crédit des systèmes de représentativité et des mandats électifs ou la défiance des citoyens vis-à-vis des politiques, des experts et même des médias obligent les collectivités à repenser la question de la fabrique de l'action publique. Ainsi, la plupart des villes et des métropoles ont mis à l'agenda politique la question de la participation citoyenne pour mieux répondre aux attentes des habitants et fabriquer des politiques publiques plus adaptées, plus efficaces, plus innovantes et mieux comprises. Dès lors, l'idée d'un bien-être collectif, d'un « vivre ensemble », d'une qualité de vie, englobant un ensemble de ressources territoriales semble de nature à favoriser la mobilisation des habitants en les rendant acteur dans l'élaboration d'une vision partagée.

### **Crise de la durabilité écologique et sociale et montée en première ligne des métropoles.**

Face aux mutations économiques, sociales et environnementales auxquelles doit faire face collectivement la société, les métropoles paraissent particulièrement bien positionnées pour relever ces défis et soutenir une culture de la sobriété partagée. En effet, les collectivités territoriales s'avèrent les vecteurs par excellence du bien-être et de la soutenabilité car la plupart des facteurs qui influent sur la vie quotidienne des habitants sont déterminées localement. Elles peuvent également agir sur la mise en mouvement des énergies locales en favorisant les initiatives concrètes. Cette capacité de mobilisation sociale passe par « *l'art d'organiser les débats pour construire une solution* » mais aussi par la « *construction de représentations communes* »<sup>6</sup>. Une approche en termes de bien-être et la construction d'indicateurs pour le mesurer peuvent précisément servir à identifier ce qui fait la cohérence d'un territoire.

4 Dominique Méda, *Qu'est-ce que la richesse ?* (éd. Aubier), 1999

5 Députée (EELV) députée de la 7<sup>ème</sup> Circonscription de l'Essonne de 2012 à 2017, rapporteur de cette loi à l'assemblée.

6 Pierre Calame, *Le territoire bricoleur de base de la gouvernance du futur*, 2002. Presses universitaires François Rabelais.

## La proposition d'un canevas opérationnel

Les grandes étapes de la construction d'un indicateur de bien-être recouvrent des aspects d'ordre très différents, de sens ou de valeurs, de rigueur statistiques ou de cibles de communication. Pour fournir les éléments de réflexion, utiles aux promoteurs de la démarche sur le territoire de Rennes Métropole, chacun de ces questionnements a fait l'objet d'un travail de repérage parmi les expériences existantes à partir duquel a pu être présenté l'état du consensus en la matière pour tirer parti des acquis et des marges de manœuvre qui restent ouvertes pour mieux s'adapter aux enjeux locaux.

### Quels objectifs se fixer au niveau local ?

La première question à se poser a trait à l'usage auquel est destiné l'indicateur de bien-être. Autrement dit, « Pour quoi » ou « pour quels usages » le construire. Les différentes fonctions qui peuvent leur être assignées peuvent schématiquement être réparties en trois catégories sans qu'elles ne soient exclusives les unes des autres :

**Une fonction de « balise » pour informer ou alerter sur certaines situations.** Dans la mesure où ces indicateurs présentent une synthèse facilement lisible d'un phénomène complexe, ils constituent un outillage idéal pour communiquer de façon simple des statistiques et des données qui échappaient à la compréhension d'une part importante de la population. Ils rendent compte d'une manière de lire la réalité en proposant un mode de représentation susceptible de participer au « dire et faire société ».

**Une fonction de « boussole » pour l'observation et l'évaluation de politiques publiques.** Ce rôle est plus largement l'esprit dans lequel les indicateurs de bien-être se sont développés, pour fournir des informations utiles et affiner les connaissances sur certains aspects de la réalité. De plus, l'éclairage nouveau jeté sur des dimensions de la prospérité jusque-là négligées dans le champ de la mesure peut orienter les décideurs publics vers des leviers de développement propres au contexte local.

**Une fonction de « gouvernail » pour dessiner le chemin à parcourir** et aller vers une situation socialement et écologiquement soutenable. Ces indicateurs peuvent en

effet favoriser la prise en compte du temps long et constituer un « référentiel » pour les politiques publiques en fixant un cap d'amélioration à atteindre. Cependant, il faut reconnaître que ce rôle d'outils de transformation sociale est moins courant parmi les expériences examinées.

### Avec qui et comment mesurer ?

Dans le processus de construction des indicateurs de bien-être, le recours aux démarches participatives semble une condition nécessaire pour créer une dynamique de réflexion et d'action. Centrer l'attention sur le citoyen constitue également un levier pour nourrir l'imaginaire des acteurs, révéler des ressources de mobilisation et promouvoir des changements de comportements.

Un large consensus existe sur le fait que « *la participation de la société et la délibération politique sont indispensables pour dire et sélectionner les fins que l'on vise et pondérer les critères d'évaluation qui leur correspondent* »<sup>1</sup>. En effet, il semble difficile de limiter cette réflexion à un cercle d'experts car s'il y a bien un domaine où les citoyens ont leur mot à dire c'est celui du bien-être. Mais ce principe de participation citoyenne n'épuise toutefois pas le sujet car ces démarches peuvent se décliner de diverses manières selon les choix méthodologiques qui seront faits.

Les citoyens peuvent être associés à différentes étapes dans le processus de quantification d'indicateurs. De même, l'intensité de la participation peut être modulée en termes de nombres de citoyens mobilisés ou de degré d'implication. Il peut aussi être fait appel à des modalités très diverses pour le « recrutement » du public (appel à volontaire ou recours à un tirage aléatoire mobilisation de structures existantes, démarchage auprès de certaines institutions scolaires, étudiants, personnes âgées, personnes en précarité ...).

### Qu'est-ce qui compte vraiment pour les citoyens ?

Il s'agit de savoir sur quels aspects doit porter l'appréciation du bien-être. Autrement dit « quoi » mesurer ou quelles dimensions prendre en compte et comment les combiner pour construire un tel indicateur. L'approche du bien-être qui met l'accent sur la situation vécue des personnes est par nature transversal, ce qui implique une appréhen-

1 FAIR 2008 Forum pour d'autres indicateurs de richesse

# Il s'agit de savoir sur quels aspects doit porter l'appréciation du bien-être. Autrement dit « quoi » mesurer ou quelles dimensions prendre en compte et comment les combiner pour construire un tel indicateur.

sion conjointe des différentes dimensions économique, environnementale ou humaine. Mais il s'agit également de penser les synergies entre elles. La conception proposée par la commission Stiglitz reposant, en creux, sur les limites du PIB et ce qu'il ne mesure pas peut en fournir le modèle :

**Le bien-être présent** rendant compte de richesses non-matérielles que nos instruments de mesure n'appréhendent pas correctement.

**Le bien-être de tous** car les personnes ne sont pas des entités indépendantes, leurs relations sont constitutives de leur épanouissement et même de leur identité qui n'existe pas en dehors d'elles.

**Le bien-être de demain** pour les générations futures en portant attention à la dégradation de notre patrimoine commun entendu au sens large, non seulement naturel mais aussi social (relations humaines, et liens de confiance, valeurs communes...).

## Quelles données pour mesurer le bien-être local ?

**M**esurer le bien-être est une mission complexe et il n'est pas question de compter tout « ce qui compte ». Cela suppose au contraire une capacité à sélectionner ou créer les variables qui pourront être associées aux dimensions retenues. Trois types de données doivent être mobilisés :

**Des « déterminants objectifs »**, c'est-à-dire des aspects quantifiables de la qualité de vie propre au territoire. Aussi, il s'agira d'identifier et de sélectionner les variables les plus à même de renseigner l'ensemble des dimensions retenues en faisant un tour d'horizon des données existantes.

**Des données qualitatives et subjectives** afin de repérer les richesses des territoires et non plus exclusivement « ce qui ne va pas » (taux de chômage, RSA). Ils s'agit

d'initier une réflexion et un débat pour identifier les éléments importants de la qualité de vie sur lesquels repose le bien-être des habitants. Ces données « sensibles » ou les représentations individuelles que les habitants ont de leur territoire sont souvent « manquantes », ces dimensions sont généralement les parents pauvres de la mesure. Il s'agira alors de les créer à travers des enquêtes ad hoc, elles pourront ainsi éclairer les politiques publiques et participer à l'émergence de nouveaux leviers d'action.

**Le passage de l'individuel au collectif** est enfin nécessaire, ce dernier n'étant pas réductible à une somme de bien-être individuels. Le terme de « bien commun » est utilisé pour désigner la construction d'un bien propre à une communauté qui ne se confond pas avec celui de chaque individu et n'en est en aucune manière une négation mais bien au contraire son prolongement naturel, voire sa condition. L'approche par les « *capabilities* » qui est au cœur des réflexions d'Amartya Sen, l'un des promoteurs des indicateurs de bien-être, est elle-même au croisement entre besoins fondamentaux et aspirations individuelles dont la réalisation dépend de l'environnement ou du « commun » propre à chaque territoire. Il est donc nécessaire de penser et d'opérationnaliser le passage de l'individu au collectif. Cela peut se faire à travers diverses méthodes parmi lesquelles on peut citer la démarche SPIRAL<sup>2</sup>.

## Quelle forme finale donner à cet indicateur ?

L'étape finale consiste à condenser l'information pour présenter le résultat sous une forme qui corresponde à la visée poursuivie et au public auquel il est destiné. En effet, un indicateur n'est pas une donnée en soi mais une lecture possible de la réalité, « ce que nous voulons regarder ». Parmi les formes que peut prendre la présentation des résultats, certaines sont connues et largement utilisées déjà, d'autres sont plus originales :

**Un tableau de bord** dont la présentation est organisée par dimensions. Ce mode de présentation analytique ou sectoriel peut être utile au niveau de l'action publique pour examiner quelle est la chance des personnes de se réaliser, ou pas, sur chacun des plans considérés.

**Un indicateur composite** qui rassemble toutes les dimensions en une donnée unique cherchant à résumer l'ensemble de l'information. La seule différence avec le tableau de bord tient à l'étape ultime consistant à condenser les indices.

<sup>2</sup> cf encart ci-après

**Des mesures de « seuils »** permettent de suivre la variation de la situation dans le temps mais aussi de jouer un rôle d'alerte. Ces indicateurs peuvent être synthétiques ou dimensionnels, ils ont l'avantage d'être rapidement lisibles et seront donc privilégiés comme outil de communication s'ils visent principalement à une prise de conscience individuelle ou collective.

**Des cartographie(s)** sur un territoire donné et selon une maille plus ou moins fine permettent la mise en regard de différents secteurs par rapport à une situation qui serait soutenable d'un point de vue social et environnemental.

**Des profils sociaux** peuvent être identifiés à travers des analyses « expertes » portant sur le croisement de données issues de sources « classiques » et d'enquêtes ad hoc. Celles-ci peuvent servir à révéler des enjeux concernant certaines catégories plus vulnérables qui rencontrent des problèmes à se réaliser sur une ou plusieurs dimensions.

## Conclusion

Rennes Métropole a souhaité faire évoluer le Baro'Métropole vers un outil numérique pour produire une vision des réalités sociales, économiques et environnementales et situer l'agglomération rennaise par rapport aux autres métropoles. Cette nouvelle édition devrait intégrer pour la première fois une dimension de « perception des habitants » en prenant en compte leurs options dans le choix et la conception des nouveaux indicateurs. Cette orientation pourra ainsi être un levier pour produire des politiques publiques en phase avec leur objectif ultime : le bien-être de leurs habitants.

## BIBLIOGRAPHIE

Gadrey Jean, Jany-Catrice Florence. Les nouveaux indicateurs de richesse. La découverte 2012

Jany-Catrice Florence, Méda Dominique. Mesurer autrement la richesse. Cahiers Français n° 355. La Documentation française. 2010

Laurent Éloi. Le bien-être en trois dimensions. Revue de l'OFCE. 2016

## SPIRAL

### Societal Progress Indicators for the Responsibility of All

Le recours à cette démarche, promue par le Conseil de l'Europe, est très largement répandu parmi les initiateurs d'indicateurs de bien-être pour plusieurs raisons :

- Une démarche qui repose sur une conception du bien-être portant attention aux dimensions non monétaires comme les liens sociaux et tournée vers une définition collective du bien commun, sans occulter le bien-être des générations futures.
- Une méthode déjà largement utilisée qui offre de ce fait une garantie en termes d'usage et de retours d'expériences avec la possibilité d'échanges méthodologiques<sup>1</sup>.
- L'existence d'un logiciel pour le traitement des données recueillies qui favorise une certaine efficacité opérationnelle.

Cette méthode permet à l'ensemble des acteurs et citoyens impliqués de contribuer à la réflexion collective, selon des formes collaboratives innovantes qui croisent les compétences et les ressources de chacun, pour développer une vision partagée du bien-être de tous. Le cadre méthodologique SPIRAL propose un cheminement méthodologique en plusieurs étapes :

**1. La mobilisation de « groupes homogènes »** de 6 à 12 personnes partageant un intérêt commun et représentatifs de la diversité de la population locale. Ces groupes peuvent se démultiplier sur le territoire pour réfléchir et avancer ensemble.

**2. L'animation d'ateliers** qui permettent l'expression directe de la diversité des points de vue. Une réunion d'1h30 environ est menée par chacun des groupes qui va permettre de repérer ce qui compte pour eux, en fonction de leur situation et de leur contexte. Il s'agit d'une approche très ouverte à partir de trois questions :

<sup>1</sup> Les utilisateurs français sont regroupés dans le réseau « Together France »

- Pour vous, qu'est-ce que le bien-être ?
- Pour vous qu'est-ce que le mal-être ?
- Que pouvez-vous faire pour améliorer le bien-être de tous ?

Les réponses des participants sont inscrites sur des post-it de couleurs différentes puis mis en commun et discutés. Elles sont ensuite réparties selon une grille de 9 familles et 68 composantes qui a été progressivement élaborée à travers la reproduction de l'exercice à de très nombreuses reprises. Celle-ci peut donc être considérée comme « robuste ».

**3. La saisie et le traitement des réponses dans le logiciel<sup>2</sup>** offre l'énorme avantage de :

- Produire une analyse statistique instantanée des critères de chaque groupe.
- Conserver une trace complète, anonyme et transparente de tout ce qui aura pu être formulé dans le groupe.
- Permettre une compilation à l'échelle de l'agglomération pour une analyse de « ce qui fait bien-être et mal-être » telle que les citoyens le disent eux-mêmes, avec leurs propres mots.

**4. Une réunion plénière<sup>3</sup>** réunit tous les participants (ou des représentants des groupes homogènes). Les résultats les plus marquants sont exposés et les participants sont ensuite invités à réagir, faire des propositions et imaginer des actions concrètes pouvant être conduites afin d'améliorer les critères de bien-être.

<sup>2</sup> Logiciel libre et gratuit pour les adhérents au réseau

<sup>3</sup> Dénommée réunion arc-en-ciel dans certaines démarches