LE BIEN-ÊTRE PEUT-IL ÊTRE UN CRITÈRE D'ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE ?

Claudine OFFREDI*

Économiste, Université de Grenoble, Centre de recherche en économie de Grenoble (CREG)

Michel LAFFUT**

Historien, Université de Liège, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS)

Résumé

L'article examine les conditions nécessaires pour que le bien-être puisse être un critère d'évaluation de l'action publique et interroge, en conséquence, les enjeux politiques, techniques et méthodologiques liés à l'adoption d'une telle perspective. Ces enjeux sont analysés à partir de deux questionnements qui portent, d'une part, sur la mesure du bien-être et, de l'autre, sur son opérationnalisation, soit le passage d'une démarche socio-économique à l'action politique. La première partie aborde les méthodes quantitatives et participatives en matière de construction d'indicateurs de bien-être en s'appuyant sur deux terrains d'expérimentation : la région wallonne et la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-métropole. La seconde partie s'interroge sur l'usage que les institutions et les politiques peuvent faire de cette mesure. Est-il possible d'opérationnaliser la définition et même la mesure du bien-être ? L'article, loin de prétendre à la construction généralisée de nouveaux critères d'évaluation, montre simplement que des pistes existent, toutes expérimentales mais fructueuses, mais aussi que les embûches restent nombreuses, méthodologiques, politiques, idéologiques…

Mots-clefs

Bien-être, indicateurs sociétaux, quantification, méthode participative, recherche et action

Abstract

— Can Well-being Become an Evaluation Criterion for Public Action? — This article examines the conditions which are necessary so that well-being may become an evaluation criterion for public action. As a result, it examines the policy, methodology and technical issues that would arise from the adoption of this perspective. These issues are analysed based on two questions that are raised: (1) measuring well-being and (2) how to operationalise this strategy, meaning how it is transferred from socio-economics into public action. The first part is addressed using quantitative and participatory methods for the construction of well-being indicators, which is in

* Responsable scientifique de la convention Région-CDDRA - UPMF sur la création d'indicateurs de bien-être.

** Initiateur, avec Christine Ruyters, du projet d'élaboration d'indicateurs de bien-être dans les communes wallonnes.

turn based on two testing grounds: the Walloon region and the communauté d'agglomération of Grenoble Alpes-Métropole. The second part examines how institutions and policies can employ this type of measurement. Is it possible to operationalise both the definition and the measurement of well-being? The article does not claim to establish new general evaluation criteria, rather, it attempts to point out current trends that – although still in their experimental stage – are indeed beneficial. Without forgetting of course, the many methodological, political and ideological pitfalls that must be overcome...

Keywords

Well-being, social indicators, quantification, participatory method, research and action

Le bien-être peut-il être un critère d'évaluation de l'action publique ? Les politiques publiques ne sont pas traditionnellement [1] construites par rapport à la question du bien-être. Leur conception et leur construction reposent plutôt sur des finalités économiques et de compétitivité des territoires. Cependant, même si perçue comme trop globale, trop philosophique, trop subjective, la notion de bien-être et la construction de sa mesure font partie du foisonnement de réflexions autour de ce qu'il est commode d'appeler les indicateurs complémentaires et/ou alternatifs au PIB [2]. Ces derniers trouvent en partie leur origine dans une interrogation critique sur la croissance économique et son assimilation abusive au bien-être collectif et au progrès. Ces nouveaux indicateurs seraient donc par nature destinés à devenir des critères inédits d'évaluation des politiques publiques et des effets du développement économique. Cependant, pour l'instant, ce mouvement des indicateurs alternatifs de la croissance n'a guère eu d'influence sur l'évaluation des politiques publiques. (La Fabrique Spinoza 2012 ; Caillé 2010).

Et pourtant, en temps de crise et d'interrogation, on y revient ! Le basculement des années 2000 et la crise ont fait émerger des doutes grandissants quant à la possibilité d'une croissance soutenue. Critique des indicateurs de performance des territoires, injonction à mesurer le « bien-être des populations », cette expression remise au goût du jour [3] revient sur le devant de la scène politique sous la forme minimale d'un registre de valeurs partagées, qui semble faire collectivement sens, tant ces valeurs renvoient à un ensemble d'autres notions tout aussi séduisantes et indéfinissables comme « l'intérêt collectif/général », une « société bonne », le « mieux-vivre » ou le bien commun.

Mais de quel bien-être s'agit-il ? On pressent toute la richesse et la difficulté de cette notion polysémique qui associe le possible exercice de la liberté du choix individuel pour accéder au bien-être souhaité et qui revêt toute la gamme des formes et des ressources matérielles et immatérielles, visibles ou non visibles, individuelles ou collectives, marchandes et non marchandes qui constituent la vie en société.

De là, deux objets de controverses sont à examiner.

Le premier est de savoir s'il faut mesurer le bien-être et qui a la légitimité pour établir cette mesure (Meda, Jany-Catrice 2013). Dès lors, plusieurs questions doivent être envisagées : quelle est la définition du bien-être devant servir d'étalon à la puissance

1. Un contre exemple notable est le BNB (GNH), Bonheur National Brut, inscrit dans la constitution du Bhoutan.

2. Parmi les initiatives les plus médiatisées citons : le « Forum mondial - Statistiques, connaissances et politiques » de l'OCDE qui a donné lieu à quatre grandes conférences (Palerme, 2004, Istambul, 2007, Busan, 2009, New Delhi, 2012) et la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi qui a produit deux importants rapports (2009, cf bibliographie).

3. En France par le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009, et, en Wallonie par l'expérience pilote d'élaboration d'indicateurs de bien-être avec les citoyens de 15 communes.

publique ? Le bien-être moyen de tous ? Le bien-être des catégories qui vont le plus mal ? Ces questions renvoient à celle, récurrente, de la légitimité à définir le bien-être des populations. Y-a-t-il, en matière de production d'indicateurs de bien-être, un impératif de légitimité ou de responsabilité partagée à promouvoir ? Cela implique d'aborder à la fois les effets spécifiques des démarches participatives en matière de construction d'indicateurs de bien-être, et le rôle de la puissance publique pour lancer le débat sur un intérêt général à redessiner.

Le second objet de controverse porte sur l'opérationnalisation de cette notion. Le bien-être et sa mesure, s'ils visent à objectiver l'état de la société au regard des grandes problématiques sociétales n'ont pas pour objectif direct l'atteinte d'un objectif politique. Dans leur vocation à éclairer la scène sociale, rendre visible ses tensions – et bien que non conçus comme des indicateurs d'évaluation –, ils sont susceptibles de contribuer à la définition du référentiel à l'aune duquel les politiques peuvent être évaluées. Ceci suffit-il pour utiliser les indicateurs de bien-être comme critères permettant de juger d'une politique publique ?

Deux terrains d'expérimentation de la mesure du bien-être servent de support à cette contribution : le terrain de la région wallonne [4] et celui de la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-métropole [5]. On se propose de mettre en lumière les tensions liées aux incertitudes méthodologiques, techniques et politiques sur la mesure du bien-être et à la construction du critère pour évaluer les politiques publiques. Notre analyse traitera deux points : les enjeux de la mesure du bien-être : une posture intellectuelle et des méthodes ; l'opérationnalisation du bien-être : les conditions du passage d'une démarche socio-économique à l'action politique.

LES ENJEUX DE LA MESURE DU BIEN-ÊTRE : UNE POSTURE INTELLECTUELLE ET DES MÉTHODES

Même si les deux terrains d'expérimentation mobilisent des savoirs et expertises scientifiques proches autour d'un objet *a priori* commun, – refléter les valeurs partagées autour du bien-être –, il est intéressant d'analyser, à l'arrière-plan des contextes institutionnels et politiques, des techniques, des méthodes d'enquêtes et de représentations des données, la posture intellectuelle qui préside aux choix de telles données, à leur interprétation, validation et mise en forme.

Contextes institutionnels et politiques et démarches concertées de création d'indicateurs

Dans l'expérience wallonne, menée par l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique [6], le projet d'indicateurs de bien-être s'inscrit en étroite

4. Ruyters, C., et *alii*, 2011..

5. Voir la page dédiée au projet IBEST (Indicateurs de Bien-Etre Soutenable Territorialisé) : http://creg.upmf-grenoble.fr/production-scientifique/operations-de-recherche/projet-ibest-174980.htm?RH=1292575133845

6. Organisme d'intérêt public chargé d'une double mission de recherche scientifique et de conseil stratégique (*cf.* http://www.iweps.be/).

cohérence avec le Plan de cohésion sociale pour les villes et les communes de Wallonie [7], décrété par le gouvernement et géré par la direction de la cohésion sociale de l'administration wallonne. Parallèlement, le gouvernement wallon a mandaté l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique pour réfléchir sur le développement d'indicateurs complémentaires au Produit intérieur brut susceptibles de refléter les priorités sociétales et politiques actuelles comme, par exemple, la qualité de vie, la justice sociale ou le défi climatique et environnemental (Reginster, Ruyters, *et al*. 2013), puis de calculer une série de nouveaux indicateurs, dont un indicateur de bien-être. La réflexion et la mise en œuvre de l'expérience s'inscrivent donc en Wallonie sur deux axes de recherche : celui des indicateurs complémentaires au Produit intérieur brut [8] et celui de la promotion de la notion de « cohésion sociale », telle que définie par le Conseil de l'Europe [9] (Thirion, 2008, 36).

Dans l'expérience grenobloise, la communauté urbaine Alpes-métropole, dans le cadre de la politique de la ville et la région Rhône-Alpes, dans le cadre de son contrat de développement durable co-financent une démarche de construction d'indicateurs de bien-être soutenables et territorialisés sur une durée de trois ans (2012-2014). La perspective affichée est de créer un débat démocratique sur la « bonne gouvernance » en ré-interrogeant les politiques publiques sectorielles sur des questionnements du type : les stratégies personnelles ont-elles, ou non, des retombées positives pour leur environnement social et urbain ? Dépendent-elles, ou non, de l'action publique ? Réciproquement, l'action publique peut-elle s'appuyer sur des dynamiques informelles existantes ? L'approche grenobloise met l'accent sur la mise en valeur de « profils de sociabilité exprimant le décalage entre l'importance que les personnes accordent à certaines choses, leurs aspirations et le jugement qu'elles portent sur leur état ou leur situation objective ». (Ottaviani, Fargeon, Le Roy, Offredi 2013). Aussi, tous les champs de compétence de l'action publique sectorielle sont potentiellement concernés par cette démarche « holistique » de création d'indicateurs: que ce soient les modalités de participation des habitants, les réseaux qu'ils mobilisent, leurs modes de sociabilité, les raisons qui les poussent à s'engager au-delà des formes «classiques» d'engagement (de type associatif) ; que ce soient leurs perceptions et aspirations quant au système de santé ou quant à la qualité de leur logement et de leur environnement immédiat.

Dans les deux cas, l'expérimentation porte sur l'élaboration concertée d'indicateurs de bien-être au niveau local et régional.

En Wallonie, l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique fait partie des précurseurs en la matière puisqu'il mène, depuis 2009, un projet pilote d'élaboration concertée d'indicateurs de bien-être et de progrès au niveau local et régional, en partenariat avec le Conseil de l'Europe, la Direction interdépartementale de la cohésion sociale du service public de Wallonie et quinze communes représentatives de la diversité territoriale wallonne, qui se sont portées volontaires pour participer à cette expérience. La région Rhône-Alpes, quant à elle, aborde la méthode participative préconisée par le Conseil de l'Europe depuis le début 2013, après avoir fait le choix de mobiliser dans un premier temps une méthode de recueil de données par questionnaire de type quantitatif.

7. Ce plan mobilise plus de 150 des 253 communes francophones wallonnes. Voir :http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/rubrique.php3?id_rubrique=173.

8. Dès 2004, l'institut travaillait à la construction d'un Indicateur de développement humain au niveau régional (Gadrey, Laffut, Ruyters, 2006), il s'agissait de la première tentative de calcul régional de l'IDH.

9. La cohésion sociale est « la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à minimiser les disparités et à éviter la polarisation » (Comité européen pour la cohésion sociale, 2004, p. 3).

Mesurer le bien-être territorial : une démarche participative d'élaboration d'indicateurs de bien-être en Wallonie

Le processus de quantification de l'objet « progrès social ou bien être » se heurte à la fois à l'absence de fondement théorique et au risque normatif associé de manière récurrente à la structuration des catégories et cadres statistiques par les experts. Ceci peut expliquer le recours aux méthodes participatives.

S'interroger sur le bien-être est une chose, tenter de le mesurer en est une autre qui entraîne, *ipso facto*, la question du territoire de référence. Il existe une tension entre le souci, par fidélité et légitimité, d'être au plus près des aspirations des citoyens et la préoccupation d'élever ces aspirations microsociales à un niveau collectif, sociétal, d'intérêt publique qui est le terrain par excellence des politiques publiques. La tension est, par ailleurs, double puisque, loin de prétendre standardiser le bien-être, il faut lui laisser la possibilité d'exprimer une diversité territoriale, voire une socio diversité. La Wallonie et le Conseil de l'Europe sont précurseurs en la matière.

Le projet wallon, visant à refléter les valeurs partagées autour de la notion de bien-être, a voulu se fonder sur ce qui compte ou qui a de la valeur pour les citoyens à travers un processus de construction commune fondée sur le dialogue, le débat public et l'apprentissage collectif. Son cadre de référence s'appuie sur la méthodologie participative « Spiral » du Conseil de l'Europe qui définit la cohésion sociale comme « la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à minimiser les disparités et à éviter la polarisation ». C'est dans ce contexte que l'expression prend tout son sens : il s'agit du bien-être collectif construit dans une perspective équitable et durable (Thirion 2008). Concrètement le projet d'élaboration concertée d'indicateurs de bien-être et de progrès au niveau local et régional comprend trois phases (Laffut et Ruyters 2013).

La première phase s'attache à la définition du bien-être et du progrès avec les citoyens de quinze communes pilotes réunis, au sein de chacune, en groupes « homogènes » (de sept à dix personnes) invités à réfléchir individuellement puis collectivement sur quatre questions ouvertes : (1) Qu'est-ce que le bien-être pour vous ? (2) Qu'est-ce que le mal-être pour vous ? (3) Que faites-vous ou pouvez-vous faire en tant que citoyen pour assurer votre bien-être ou le bien-être de tous ? (4) Selon vous, que conviendrait-il de faire ou de prendre en compte aujourd'hui pour que les générations futures aient toutes accès à un tel bien-être ? Les données sont ensuite encodées au sein de chaque commune et rassemblées dans une base de données (16 000 expressions de bien-être et de mal-être récoltées auprès de 1 200 citoyens réunis en 150 groupes). À partir de cette base et suivant un processus ascendant, une nomenclature a été construite : 8 familles, 47 thématiques, 190 sous-thèmes, 457 unités de sens.

La seconde phase consiste à construire des indicateurs de bien-être et de progrès pour chaque sous thèmes à partir des critères recueillis auprès des citoyens. Ils se présentent sous forme d'échelle qui va d'une situation très mauvaise à une situation très bonne et qui permet de définir un chemin de progrès.

La troisième phase porte sur la mesure du bien-être et du progrès aux niveaux local et régional. Elle sera organisée, sous forme d'enquête par questionnaire, dans un proche avenir.

Quelques leçons sont à tirer de la démarche participative mobilisée en Wallonie. (1) La liste des composantes du bien-être ainsi obtenue ne prétend pas être exhaustive, même si la saturation de l'information est importante [10], pas plus qu'elle ne prétend être

10. Les premiers tests de saturation montrent que 50 % des expressions recueillies couvrent déjà 92 % des unités de sens identifiées. En fin de processus, il faut 400 expressions supplémentaires pour obtenir une unité de sens nouvelle (Laffut et Ruyters, 2013).

universelle, le contenu du bien-être pouvant varier d'une région à l'autre, d'une époque à l'autre. (2) En conséquence, le bien être n'est jamais acquis définitivement, il est à la fois moyen et finalité, l'un et l'autre étant en ajustement permanent ; il est aussi mode de représentation et expression d'un imaginaire qui s'inscrivent dans un contexte éminemment variable [11]. (3) Cette liste met en évidence que le bien être n'est pas seulement une affaire de détention ou d'usage de biens matériels, qui ont certes leur importance, mais qu'il est aussi une affaire de biens immatériels, comme la dignité, la reconnaissance, la justice,... Le bien-être ne se limite donc pas à l'accès aux moyens de vie.

Un ordre de mobilisation des méthodes qui diffère : l'entrée par l'enquête quantitative dans l'expérience grenobloise

Dans le cas de l'agglomération grenobloise, la construction de données nouvelles sur le bien-être, mobilise successivement une méthode quantitative (articulant données d'enquête et données administratives) et une méthode participative (Farvaque 2008, Ottaviani 2013). L'objectif est de relier les dimensions relatives au social, à l'économique et à l'environnement, trop souvent déconnectées les unes des autres. D'où la notion de « bien-être soutenable et territorialisé ».

La première méthode, initiée début 2012, a visé à créer des données quantitatives nouvelles *via* un questionnaire passé par téléphone auprès d'un échantillon de 1000 personnes de l'agglomération grenobloise, permettant de traiter les réponses à l'échelle de secteurs (regroupement de communes). Les dimensions renseignées dans le questionnaire issues du croisement de données subjectives (perception, aspiration) et objectives (environnement, ressources monétaires et non monétaires) renvoient à celles identifiées dans la définition pluridimensionnelle du bien-être adoptée par la Commission Stiglitz et alimentées par les travaux de l'INSEE (Blanchet, Clerc, Gaini, 2010) [12]. Pour permettre de comparer les données produites sur le bien-être, on a également choisi de privilégier les dimensions retenues par l'initiative « Vivre mieux » de l'OCDE (2011), ainsi que des questions issues des enquêtes nationales (INSEE, CREDOC) ou internationales (ISSP, European et World Value Survey).

La seconde méthode (initiée en janvier 2013) combine trois modalités de participation expérimentées sur d'autres terrains français ou européens. La première est une application de la méthodologie « Spiral » du Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe, 2008) sur un modèle proche de ce qui a été fait en Wallonie ; la seconde est une reprise de la « formule des ateliers citoyens » développée en Nord-Pas-de-Calais (Jany-Catrice, 2009) et la troisième est la formule « forums hybrides » qui a été expérimentée à Nantes, conjointement par la région des pays de la Loire et l'Observatoire de la décision publique depuis 2010.

11. S'il y a une forte convergence entre groupes socio économiques et entre communes sur ce qui constitue les valeurs centrales du bien-être, la diversité de l'approche du bien-être est forte entre communes « riches » et communes « pauvres », entre communes rurales et communes urbaines,.... Les divergences nous en apprennent autant que les convergences.

12. 1/ conditions de vie matérielles : revenu, conditions de logement, 2/ santé, 3/ travail et emploi, 4/ activités de loisirs et temps libre, 5/ cadre de vie, 6/ participation à la vie politique et sociale, 7/ rapport à l'environnement, 8/ liens sociaux auxquels s'ajoutent des questions permettant de renseigner le sentiment d'implication dans la ville, le quartier ou la société, les aspirations des personnes, l'importance qu'elles accordent à certains aspects de leur existence, leur sentiment d'appartenance à une classe sociale et certains jugements qu'elles portent sur leur situation et sur leur environnement.

L'un des objectifs de cette hybridation des démarches participatives (dont aucune n'a d'assise méthodologique stabilisée) est d'optimiser les modalités de croisement des savoirs cognitifs (experts, institutionnels, citoyens et politiques) afin de créer une mesure susceptible de fonder les objectifs de politique publique sur des finalités de progrès et d'action collective développées à partir de ce que les citoyens énoncent collectivement comme horizon de progrès. Pour faire valoir la multiplicité des points de vue des acteurs en présence, la démarche favorise des scènes de délibération démocratique permettant l'expression et la synthèse des accords et désaccords, intérêts contradictoires autour des expressions quantifiées du bien-être issues de l'étude quantitative. Ces débats autour des chiffres, en tant qu'outils au service de la façon dont on appréhende le réel (Ogien 2012) et le croisement des différentes méthodes sont essentiels pour s'assurer à la fois de la fiabilité statistique et scientifique des indicateurs construits et de leur utilité au sens de leur acceptabilité sociale et politique. On rejoint ici l'enjeu scientifique et politique de la démarche consistant à placer cette dernière *de facto* dans le double champ de la recherche et de l'appui aux politiques publiques par la création d'indicateurs pérennes.

Ainsi, mesurer le bien-être dans une perspective de connaissance scientifique et d'aide à la décision, suppose de réussir à ne pas déconnecter la science et ses méthodes, des savoirs de la société civile et des politiques publiques qui sont censées les représenter. Cet enjeu éthique et scientifique qui est exprimé concrètement dans la démarche wallonne, fait écho à l'inspiration méthodologique développée dans l'enquête grenobloise. Ces proximités permettent de dessiner les éléments d'une posture intellectuelle commune.

Éléments d'une posture intellectuelle commune

Cette posture intellectuelle s'articule autour de quelques points fondés sur l'expérience sensible et pratique et qui sont aux fondements des deux études :

(1) Le bien-être n'est pas réduit à l'*homo consumerus*. On ne peut pas séparer les transactions marchandes de la satisfaction (biens immatériels) qu'elles procurent : identité, réassurance, confiance, lien social, estime et respect de soi. « La valeur d'usage d'un bien marchand ne se réalise qu'en s'articulant à des biens non marchands» (Flahault 2003, 151). Autrement dit, les données formées sur le bien-être doivent rendre compte de la façon dont s'articulent « l'économie des choses et l'économie des personnes » (Flahault, 2011), dimensions objectives et subjectives du bien-être, richesse monétaire et richesse non monétaire.

(2) Il existe une interdépendance entre le bien-être individuel et le bien-être collectif. La vie en société est considérée comme un bien collectif par excellence ou pour le dire autrement, les « configurations sociales et culturelles dont nous faisons partie constituent notre biotope, …éco-systèmes plus ou moins riches ou vulnérables formés de réseaux d'élément inter-agissants » (Flahaut 2003, 163). Dans cette optique, les déterminants d'une « vie bonne » (Sen, 2000) dépendent d'une existence sociale définie comme l'ensemble des possibilités de soutenir son existence physique et psychique dans le champ de la vie en société. Parmi ces déterminants, apparaissent la santé (au titre des biens individuels) et au titre des biens collectifs non marchands, le cadre de vie, les ressources qu'un individu peut mobiliser pour son compte ou pour autrui.

(3) Le bien-être procède d'un rapport entre réalisations et conditions de vie des personnes croisées avec l'appréciation (ou le jugement) que ces personnes portent sur leur situation, leurs possibilités et leur environnement (cadre de vie, habitabilité, travail, relations sociales, santé, *etc*.).

(4) S'appuyer sur la satisfaction [13] ou les aspirations pour fonder des politiques publiques du bien-être et du progrès humain permet de remettre la focale sur les finalités que les hommes attendent des politiques publiques. Parmi celles-ci, apparaissent les inégalités «justes », le « temps pour soi et la famille », la lutte contre le chômage, la confiance, la réassurance par rapport au sentiment d'exister, la liberté d'agir.

(5) Toutefois certaines finalités restent « orphelines » : c'est le cas des préoccupations sociétales environnementales. Dès lors ce type d'études fondées sur le recueil de la satisfaction et des aspirations n'exonère pas le chercheur d'une posture que l'on pourrait qualifier dans l'entre deux de « l'éthique située » (Dewey, trad. 2011; Ogien, 2012) et de la militance (Gadrey, 2012).

(6) De ce dernier point de vue la mesure demeure un guide fragile (Vatin, 2012) car les indicateurs sociaux ne peuvent puiser leur légitimité entièrement dans le registre scientifique. C'est pourquoi il est nécessaire d'allier ce dernier au registre démocratique qui permet de dépasser les apories liées à l'agrégation des préférences individuelles (Arrow, 1951), et d'opter pour un mode de construction radicalement nouveau des préférences individuelles. (Meda, Jany-Catrice, 2013). Ces dernières ne sont pas des notions objectives qui préexistent au niveau des individus. Elles sont des constructions sociales dont le fait d'en discuter avec d'autres amène chacun à modifier ses préférences et à les construire comme objectif de politique publique. Cet art de la construction des préférences individuelles et collectives est au cœur des démarches participatives.

La philosophie pragmatique de J. Dewey exprime toute la latitude et les enjeux liés à la mesure du bien-être : « Trouver une posture intellectuelle et les méthodes qui permettront de lier des pratiques scientifiques, des activités politiques qui s'en inspirent et la création de valeurs ».

Les éléments d'une posture intellectuelle étant posés, reste à savoir si cette dernière et les modalités techniques et de méthode de construction des indicateurs vont avoir un effet sur leur type de légitimité et l'usage qui en sera fait par les politiques.

OPÉRATIONNALISER LE BIEN-ÊTRE : LES CONDITIONS DU PASSAGE D'UNE DÉMARCHE SOCIO-ÉCONOMIQUE À L'ACTION POLITIQUE

Pourquoi mettre sur l'agenda politique la question du bien-être et de sa mesure ? Est-ce un paravent à la crise ? Il est difficile de s'opposer au maniement d'une notion qui réfère directement au développement humain et au progrès social. Les indicateurs alternatifs participent, en effet, presque ontologiquement à la requalification des modes de gouvernance car ils visent à donner un contenu précis à des notions comme bien-être, qualité de la vie, bonheur, utilité sociale. De façon encore plus précise, ces indicateurs réinterrogent les méta-critères que sont la cohésion sociale, la mixité sociale, l'intégration sociale, le bien commun, la soutenabilité des modes de vie… qui circulent dans l'espace public et qui sont toujours à l'arrière-plan des objectifs ou de l'horizon programmatique de l'action publique. Or, les lignes de cet horizon bougent : les signaux d'alerte du bien-être et des indicateurs de

13. La satisfaction dont il s'agit ne se limite pas au strict ressenti individuel et ponctuel que des enquêtes de « bien-être subjectif » ont popularisé, celles-ci se bornant à poser une seule question « Etes-vous globalement satisfait de la vie que vous menez ? ».

développement humain qui le mettent en chiffre, se glissent dans les thèmes de l'environnement, de la préservation de la biodiversité et de la durabilité économique des territoires.

Dès lors, quel(s) usage(s) les institutions et les politiques peuvent-elles faire de la mesure du bien-être ? Un outil d'observation ? Un outil pour l'action ? Un outil pour conduire le changement ?

La production de données nouvelles : entre nécessité et contraintes

L'échec relatif de l'institutionnalisation (Cobb et Rixford, 1998) d'un système de statistique sociale dans les années 1970 témoigne du fait qu'il ne suffit pas d'avoir de nombreuses données sociales pour penser la cohérence entre politique économique et politique sociale et rompre avec des manières de concevoir les finalités de l'action publique. Même si ces données ont pu nourrir utilement des politiques sectorielles, elles n'ont pas conduit à transcender les cadres institutionnels existants. Dans les pays développés, la production statistique est « encapsulée » dans des méthodologies standards, modalités de spécialisation et de routinisation du travail statistique (Chiapello 2012). Se rajoute à cela le fait que le contenu et type d'informations statistiques disponibles sont structurés par des catégories administratives instituées et durcies par le temps et par des représentations de la société et de l'action publique (Desrosières, 2004).

Sur le plan pratique de ce à quoi le chercheur et le statisticien sont confrontés, on citera ces quelques lignes qui, quel que soit leur auteur véritable, résument parfaitement le problème, les interrogations qui les assaillent et la remise en question des pratiques qui devraient en découler. « […] nous ne changerons pas nos comportements si nous ne changeons pas la mesure de nos performances. Et nos comportements doivent absolument changer […] La statistique, la comptabilité reflètent nos aspirations, la valeur que nous accordons aux choses. Elles sont indissociables d'une vision du monde, de l'économie, de la société, d'une idée de l'homme, de son rapport aux autres. Les prendre comme des données objectives, extérieures à nous-mêmes, incontestables et indiscutables, c'est sans doute rassurant, confortable, mais c'est dangereux. C'est dangereux parce que l'on en vient à ne plus se poser de questions ni sur la finalité de ce que l'on fait, ni sur ce que l'on mesure réellement, ni sur les leçons qu'il faut en tirer. C'est comme cela que l'on se met à croire que l'on sait alors que l'on ne sait pas » [14].

Dès lors, faut-il développer « l'art d'observer » au niveau territorial afin de nourrir des référentiels soutenant des politiques publiques ? Du point de vue de la faisabilité pratique trois questions demeurent : comment pallier l'insuffisance des données existantes ? À quelle échelle territoriale doit-on effectuer la mesure ? Quel type d'indicateurs faut-il construire, tableau de bord ou indicateur synthétique ?

Si on ne veut pas réduire le bien-être à ce qui est habituellement mesuré, en évacuant du même coup la plupart des besoins immatériels, nous devons élargir le champ de l'observation. Cependant, de nombreux aspects du bien-être ne peuvent être observés directement. C'est ici qu'intervient l'indicateur au sens strict, c'est à dire cette mesure de A qui nous parle de B, et il faudra parfois se contenter d'approximations fragiles et de mesures imprécises qui auront le mérite de porter au grand jour des valeurs méconnues. Pour ne citer qu'un exemple, tiré de l'expérience wallonne, il est difficile de mesurer la

14. Discours du président de la République prononcé lors de la Conférence internationale de présentation des conclusions du rapport de la Commission de mesure de la performance économique et du progrès social [Commission Stiglitz, Sen, Fitoussi], Paris, 14 septembre 2009.

confiance en soi, composante importante du bien-être selon les citoyens, mais en faire débat est déjà une avancée importante.

Concernant l'échelle territoriale à laquelle il faut effectuer la mesure, il paraît préférable d'agréger de petites unités que de désagréger de grosses unités en de plus petites. C'est notamment sur cette base du niveau territorial le plus fin que l'expérimentation wallonne a préféré se situer ; l'expérience grenobloise au niveau du « secteur » (regroupement de communes). Les données locales existantes, « données administratives », permettent difficilement d'appréhender les composantes peu connues du bien-être, comme la reconnaissance, le respect ou la dignité. Dans ces domaines, les recensements sont rares, en voie de disparition ou inexistants et les enquêtes coûtent cher. Nous ne disposons, bien souvent, que d'enquêtes pertinentes, au mieux, au niveau régional (enquêtes européennes EU-SILC, EFT d'Eurostat, ou encore l'European Social Survey). Les données locales sont donc difficiles voire impossibles à construire avec l'existant. En Wallonie, l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique va tenter de mettre en place des enquêtes participatives avec les communes et les citoyens, pour compléter les données administratives locales dont il dispose. Par ailleurs, si les indicateurs de bien-être doivent alerter la société sur les situations critiques qui la traversent, ils doivent être également construits, par agrégation, si possible, ou désagrégation, au niveau territorial compétent (association de communes, provinces, bassins, régions) pour enclencher les actions appropriées.

Enfin, reste le débat de savoir quel type d'indicateurs il faut construire, tableau de bord ou indicateurs synthétiques ? Le problème est moins important qu'il n'y parait si on prend la précaution d'assortir les indicateurs synthétiques des données qui ont servi à les construire et de leur assurer une visibilité convaincante. L'indicateur synthétique est un outil de synthèse, comme les représentations graphiques, qui rend plus lisible mais opère une simplification, parfois excessive. Ce qui est en cause ici, c'est sans doute moins la nature des indicateurs synthétiques que leur usage, souvent abusif.

Le passage à l'action : un pas jamais franchi ?

Il s'agit de passer de la mesure des dimensions du bien-être à l'action ou au délicat processus de mise en œuvre des indicateurs, sachant que la traduction opérationnelle court le risque constant de trahir les principes de départ. Les expériences de mesure (via un indicateur synthétique ou via la construction de tableaux de bord) glissent – un peu trop vite – vers le chiffre technocratique au service d'un pilotage performant sensé alimenter les pratiques contemporaines d'évaluation. Dès lors, il faudra se poser la question de savoir de quelles vertus doit se parer un processus de construction d'indicateurs alternatifs afin qu'il serve à alimenter le débat politique et démocratique qui fonde l'activité évaluative … au cas où on aurait oublié que l'évaluation des politiques publiques touche aux choix de société.

Si l'on peut, sans trop de difficulté, se rallier à l'idée que les politiques publiques doivent, entre autres – pour être prudent –, assurer le bien-être de tous les membres de la société, il est plus délicat de vouloir mesurer la capacité de ces mêmes politiques à tendre vers cette finalité. Une solution consiste à suggérer que, dans les évaluations des politiques, on introduise une réflexion sur l'effet des actions publiques sur différentes composantes du bien-être. C'est ce qui a été tenté dans le cadre de l'évaluation du Plan de cohésion sociale en Wallonie et l'accueil ainsi que les résultats en sont prometteurs [15].

15. *Cf.* la conférence du 14 mars 2013 « Ensemble pour le bien-être de tous - Évaluations et perspectives du PCS en Wallonie » : http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/article.php3?id_article=452.

Comme énoncé précédemment, l'expérience d'élaboration d'indicateur de bien-être dans les communes wallonnes a mis en évidence 190 composantes du bien-être. L'éventail étant trop large pour construire des critères d'évaluation, une opération de hiérarchisation effectuée en deux temps a été entreprise. Une vingtaine de personnes qualifiées d'experts en matière de cohésion sociale ont reçu, en séance, une grille comportant les 190 composantes du bien-être. Chacune devait répondre à la question : « Pour chacun des sous-thèmes recensés, quelle est sa contribution au bien-être collectif [16]? ». Cette opération de hiérarchisation par ordre de priorité déboucha sur une sélection de trente composantes fortement prioritaires qui devinrent autant de critères d'évaluation. Ces trente composantes figurèrent alors sur une nouvelle grille, destinée aux partenaires et aux bénéficiaires des actions avec cette question : « Quel est l'impact du Plan local de cohésion sociale [ou de telle action du plan] sur les dimensions du bien-être listées ci-dessous ? ». Le destinataire répondait sur une échelle à six positions, complétée d'une colonne commentaires (facultative). L'exercice a permis de constater que certaines actions avaient des impacts bien plus variés qu'on ne l'escomptait. Ce type d'évaluation se révélait être un bon outil d'analyse et de réflexion.

La politique publique se préoccupe du bien-être de chacun : alibi ou montée en charge d'une préoccupation centrale ?

Plusieurs collectivités ont décidé de se saisir d'indicateurs de bien-être : des régions avec un indicateur de développement humain (IDH) partagé, la région Nord-Pas-de-Calais avec un indicateur de santé sociale, la sommunauté d'agglomération de Grenoble avec une enquête bien-être auprès des habitants, … Pourquoi ? Quelle en a été la finalité ?

En quoi la mesure du bien-être peut-elle pénétrer/infiltrer l'espace de définition et de construction des politiques publiques sectorielles ? En quoi peut-elle soutenir la construction de nouveaux modes de gouvernance territoriaux ? À l'inverse, qu'est-ce qui ne marche pas ? Où sont les points aveugles ? Les zones de surdité institutionnelles, politiques ? Que faut-il imaginer pour que le processus même de construction des indicateurs engage, au-delà des indicateurs eux-mêmes comme outil de pilotage, une réflexion sur les conventions qui fondent territorialement le référentiel de sens des politiques sur un territoire ? On touche ici à la question délicate de savoir comment ces indicateurs peuvent devenir des critères de jugement de l'action publique et si, au-delà de l'effet de mode des démarches participatives, la pluralité des jugements sur ce qui fonde le «vivre bien » est-obligatoire.

Qu'il soit possible d'opérationnaliser la définition et même la mesure du bien-être, les pages qui précèdent montre que des pistes existent, toutes expérimentales mais fructueuses. Que les embûches soient nombreuses, méthodologiques, politiques, idéologiques… certes, mais c'est le propre de toute démarche hors des sentiers battus. Restent à évoquer deux défis de taille, celui de la légitimité du travail accompli, légitimité scientifique, politique, sociale… et celui de l'usage que la société pourra faire des résultats obtenus. Face au défi de la légitimité, le chercheur tente de consolider au maximum ses fondements épistémologiques, ses méthodes et ses techniques. Face au défi de l'usage,

16. La formulation de la question est fondamentale car c'est en fonction de celle-ci que doivent être appréciées les priorités dégagées de l'exercice.

du mauvais usage, le débat démocratique est probablement une des meilleures parades au détournement des idées.

*
* *

Les expérimentations de construction d'indicateurs de bien-être réalisées en Wallonie et dans la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-métropole s'inscrivent dans un contexte institutionnel favorable à l'articulation de la recherche scientifique et de l'action publique. Encore faut-il que la combinaison bénéficie à chacun des partenaires : la recherche doit fournir des éléments solidement étayés et les pouvoirs publics sont susceptibles d'accueillir ce que leurs partenaires leur délivrent. Les indicateurs sociétaux, au sens large, qui visent, comme la démarche scientifique qui les inspire, à connaître, à comprendre, à évaluer la réalité qui nous entoure ont également pour vocation, *in fine*, de contribuer à une amélioration de la société. Or sans relai, cette vocation risque fort d'être insatisfaite, d'où l'importance d'une complémentarité entre la science et l'action, avec les inévitables risques qui en découlent, la technocratie et/ou la manipulation. C'est pourquoi l'un et l'autre sont à inscrire dans un contexte plus large que celui de leur sphère propre, un contexte qui les nourrit, les englobe, les mobilise dans un projet, une vision de la société de demain que les défis du développement durable rendent, jour après jour, de plus en plus nécessaire.

Ces mêmes expérimentations montrent également que la quantification n'est pas une fin en soi. Elle n'est qu'une porte d'entrée, parmi d'autres, de la complexité du monde. Elle n'est ni toute puissante, ni infaillible, ni réservée aux seuls initiés. Il faut ouvrir les « boîtes noires » (Chiapello et Desrosières, 2006 ; Le Roy et Millot, 2012) de la quantification afin que chacun puisse discuter, se saisir de la mesure et lui attribuer le sens qui découle du champ d'expérience et de représentation qui est le sien.

L'histoire récente invite à la modestie, la science n'est pas infaillible, la politique n'est pas irréprochable. Le débat public reste le meilleur garant contre les errements des uns et des autres. La participation citoyenne mobilisée dans les deux expériences évoquées ici est porteuse d'espoirs, mais le concept de participation recouvre tout et son contraire. Il faut, croyons-nous, favoriser les modes de construction participatifs en développant une méthodologie de la participation qui fait encore largement défaut. Il en découle qu'une participation réussie n'est pas automatiquement reproductible.

Dans ce domaine, la construction d'indicateurs et les méthodes participatives, comme dans d'autres, l'innovation est de mise car nous voyageons en *terra incognita,* dans un pays sans chemin où nous tentons modestement de tracer quelques pistes.

Références bibliographiques

Amiel, Marie-Hélène ; Godefroy, Pascal et Lollivier, Stéfan (2013) « Qualité de vie et bien-être vont souvent de pair », *Insee première*, n° 1428.

Blanchet, Didier ; Clerc, Marie et Gaini, Mathilde (2010), « Les préconisations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi : quelques illustrations », *L'économie française*, édition 2010, INSEE, p. 71-100.

Caillé, Alain (2010) « Les indicateurs de richesse alternatifs, une fausse bonne idée ? Réflexions sur les incertitudes de la gestion par le chiffre », *Revue du Mauss*, http://journaldumauss.net/spip.hl?article 720

Chiapello, Eve, « Pourquoi ne change-t-on pas plus vite d'indicateurs » ? in *Revue Projet* , n° 331, p. 64-67.

Chiapello, Eve et Desrosières, Alain (2006), « La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales : paradoxes, contradictions et omissions. Le cas exemplaire de la positive accounting theory », *in* Eymard-Duvernay, F., *L'économie des conventions, méthodes et résultats*, Tome 1, Paris, La Découverte, p. 297-310.

Clot, Hélène (2010), « Mesurer la richesse des territoires, une démarche d'observation sociale de l'agglomération grenobloise », *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, (sous la dir). Offredi, C. et Ravoux, R., Paris L'Harmattan, p. 153-174.

Cobb, Clifford W. et Rixford, Craig (1998), *Lessons learned from the history of social indicators*, Redefining Progress, [accessible en ligne].

Conseil de l'Europe, Guide méthodologique 1) (2005) Élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale, 2) (2010) Construire le progrès sociétal pour le bien-être de tous avec les citoyens et les communautés, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe.

Conseil de l'Europe (2008), « Le bien-être pour tous. Concepts et outils de la cohésion sociale », *Tendances de la cohésion sociale*, n° 20, Éditions du Conseil de l'Europe.

De Munck, Jean ; Zimmermann, Bénédicte (2008), « Qu'est-ce qu'une capacité ? », *In* : J. De Munck, B. Zimmermann (sous la dir.) *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, Editions de l'École des hautes études en sciences sociales, Raisons Pratiques, p. 21-49.

Desrosières, Alain (2004), « Enquêtes versus registres administratifs : réflexions sur la dualité des sources » *Courrier des statistiques*, n° 111, p. 3-16 ;

Dewey, John (2011) traduit par Bidet, Alexandre ; Quéré, Louis et Truc, Gérôme, *La formation des valeurs* , La Découverte.

(La) Fabrique Spinoza (2012), *Les indicateurs complémentaires du PIB – État des lieux et chemins de progrès*, 1er octobre 2012, disponible en ligne sur http://www.fabriquespinoza.org/.

Farvaque, Nicolas (2008), « Faire surgir des faits utilisables ». Comment opérationnaliser l'approche par les capacités? », *in* J. De Munck, B. Zimmermann (sous la dir.), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme,* Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Raisons Pratiques, p. 51-80.

Flahault, François (2003), *Le paradoxe de Robinson, capitalisme et société* Editions Mille et une nuits, Librairie A. Fayard.

Flahault, François (2011), *Où est passé le bien commun ?*, Editions Mille et une nuits, Librairie A. Fayard.

Gadrey, Jean et Jany-Catrice, Florence (2005) *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Collection « Repères », La découverte, Paris.

Gadrey, Jean (2012), « La mainmise des experts », *in* Revue *Projet,* n ° 331, p. 26-32.

Gadrey, Jean ; Laffut, Michel et Ruyters, Christine (2006), « Des indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord-Pas-de-Calais et en Wallonie », *Études prospectives régionales*, n° 10, Région Nord-Pas-de-Calais, juin 2006.

IWEPS (2010), « Projet de recherche relatif à l'élaboration concertée d'indicateurs de bien-être avec les citoyens au niveau local pour agir pour la cohésion sociale et la responsabilité partagée en Wallonie (Belgique) *», Document de travail,* actualisé en vue de la réunion du 28 juin 2010.

Jany-Catrice, Florence (2009), « Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises », 4e congrès RIODD « LA RSE : Une nouvelle régulation du capitalisme », 25-27 juin 2009, Lille, [en ligne] http://clerse.univ-lille1.fr/IMG/pdf/axe_4_jany_catrice.pdf.

Laffut, Michel ; Ruyters, Christine (2014), « Kidisti : un outil d'appréhension de la parole citoyenne », *in Actes du Colloque « La participation en action* », Éditions Peter Lang, à paraître.

Le Roy, Anne ; Millot, Guillaume (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, Anne ; Offredi, Cl.audine (2011), « La quantification au service de l'observation sociale locale : à quelles conditions ? », *Revue française de socio-économie*, 1, n° 7, p. 191-208.

Meda, Dominique ; Jany-Catrice, Florence (2013), « Nouvelles mesures des performances économiques et du progrès social. Le risque de l'économicisme », *Revue du Mauss, n° 41*, La Découverte.

OCDE, (2011), *Comment va la vie ? : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, [en ligne] http://dx.doi.org/10.1787/9789264121195-fr.

Ogien, Albert (2013), « Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public », *Conférences –débats organisées par le groupe Sciences en questions à l'INRA en 2012* ; Ed. Quae.

Ottaviani, Fiona ; Le Roy, Anne et Offredi, Claudine (2013) ; « Défis et enjeux méthodologiques liés à la construction participative d'indicateurs de bien-être », *Communication Journées de l'Association d'Economie Sociale,* 13, 14 septembre 2012, Aix en Provence.

Ottaviani, Fiona ; Fargeon, Valérie ; Le Roy, Anne et Offredi, Claudine (2013) ; « Les enjeux du processus d'institutionnalisation des indicateurs de bien-être territorialisés : le cas de l'expérience grenobloise », Communication au congrès de l'ACFAS, Québec, mai 2013.

Reginster, Isabelle ; Ruyters, Christine *et alii*, (2013), « Un système intégré de huit indicateurs synthétiques complémentaires au PIB – Propositions de l'IWEPS pour mesurer le progrès sociétal dans un cadre de développement durable », Working paper de l'IWEPS, n° 10 (24/1/2013), 296 p.

Ruyters, Christine ; Laffut, Michel ; Defays, Daniel et Colicis, Olivier (2011), « Élaboration concertée d'indicateurs de bien-être dans les communes wallonnes. Partie 1 : la genèse du projet et les premiers résultats de l'expérience en cours », Working paper de l'IWEPS , n° 3, septembre 2011.

Sen, Amartya (2000), *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil, coll. L'Histoire immédiate.

Stiglitz, Joseph ; Sen, Amartya et Fitoussi, Jean-Paul. (2009a), *Richesse des nations et bien-être des individus*, (2009b), *Vers de nouveaux systèmes de mesure*, Paris, Odile Jacobs.

Thirion, Samuel (2008) « Définir et mesurer le bien-être et le progrès avec les citoyens » *in Tendances de la cohésion sociale*, n° 20, « Le bien-être pour tous. Concepts et outils de la cohésion sociale », *Éditions du Conseil de l'Europe*, novembre 2008, p. 35-77.

Vatin, François (2012) *L'espérance-monde. Essais sur l'idée de progrès à l'heure de la mondialisation*, Albin Michel.

Viveret, Patrick (2002) *Reconsidérer la Richesse*, Éditions de l'Aube.