



IETI
CONSULTANTS

La conception des indicateurs : Phase délicate de définition d'un observatoire

Xavier DUPASQUIER – 12 mai 2009

IETI Consultants - 9 rue Lacreteille - F-71000 Mâcon

Tel : (0)3 85 21 91 91 - fax : (0)3 85 21 91 92

Email : xavier.dupasquier@ieti.fr - Web : www.ieti.fr

■ Nos compétences dans le domaine

- ❑ IETI Consultants intervient depuis plus de 20 ans dans le Conseil en géomatique auprès de gestionnaires de territoire (collectivités, administrations, secteur privé et para-public)
- ❑ Nous avons été consultants de plusieurs projets dans le cadre de la mise en place d'Observatoires du Territoire et notamment:
 - L'Observatoire des Véloroutes et Voies Vertes (ADC)
 - L'Observatoire du Contrat d'Agglomération du TCO
 - L'Observatoire de la CA du Calaisis
 - L'Observatoire des Espaces Dégradés de la Région Nord-Pas de Calais
 - Un audit des dispositifs d'observation des trois agences d'urbanisme de Rhône-Alpes (Lyon, Grenoble, Saint-Étienne)
 - Un projet d'Atlas des zones urbaines sensibles (ZUS) : définition des indicateurs
 - Observatoire du PDU de Lyon : assistance à la définition des indicateurs et à la structuration des bases de données
 - Observatoire géomatique de IETI Consultants : depuis 1992, dispositif d'observation du l'IG géographique en France, <http://www.ieti.fr/xoops/modules/mypages/>.

■ Plan de la présentation

- Quelques définitions
- Les difficultés rencontrées lors de la phase de définition/élaboration des indicateurs :
 - Au stade de définition du champ de l'observation,
 - Au cours de la recherche de partenaires,
 - Lors de la prise en compte de contraintes réglementaires,
 - A partir des données disponibles,
 - Sans oublier, la question de l'interprétation,
- Conclusion

■ Notion d'indicateur

- ❑ En latin, l'indicateur est *celui qui désigne le coupable* (l'accusateur)
- ❑ C'est une donnée qui alerte, mais pas forcément une agrégation exhaustive ni forcément une statistique
- ❑ Variable qualitative (bon, moyen, vétuste) ou quantitative (pourcentage) permettant d'apprécier un phénomène ou une action à partir des objectifs, exprimés sous forme de valeurs normatives et ou comparatives
- ❑ Un indicateur doit être localisé et daté
- ❑ Son mode **d'obtention et sa définition** ont autant d'importance que ses valeurs successives dans le temps

■ Typologie des indicateurs

□ Indicateurs quantitatifs / qualitatifs

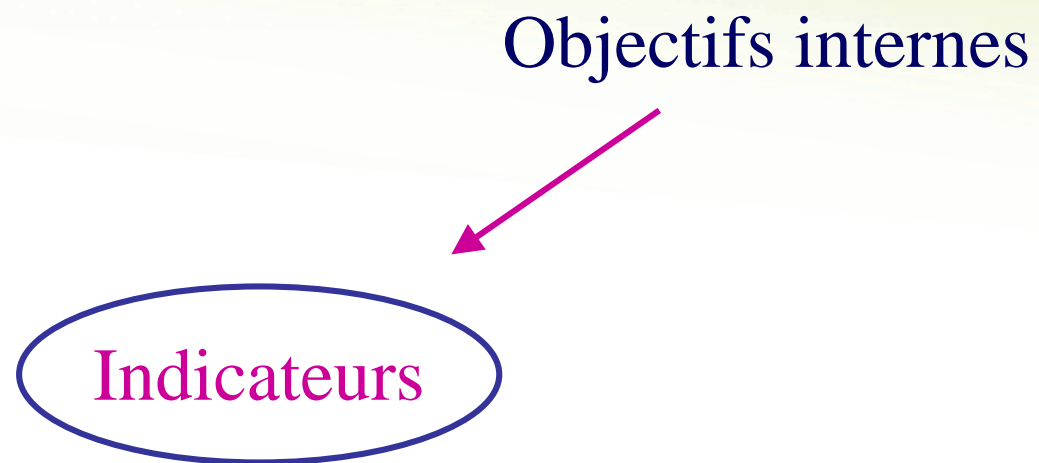
- Les indicateurs quantitatifs utilisent des nombres, expriment des quantités ou des montants
- Les indicateurs qualitatifs utilisent des mots, des couleurs ou des symboles pour exprimer des attitudes ou des points de vue

□ Indicateurs objectifs ou subjectifs

- Les indicateurs objectifs spécifient des faits dont la mesure réalisée par différentes personnes donnerait le même résultat
- Les indicateurs subjectifs sont fondés sur des opinions ou des perceptions

(Source : projet européen PASTILLE)

■ Les contraintes



■ Les phénomènes à observer

- Quel phénomène souhaitons-nous observer ?
 - Au départ on souhaite observer TOUT
- Observer pour quoi ?
 - Pour répondre à des besoins de connaissance ?
 - Pour suivre ou évaluer réglementairement ?
 - Pour aider à la décision ?
 - ...
- Quel phénomène pouvons-nous observer :
 - Quelles sont les données dont nous disposons réellement et quel est leur champ d'utilisation ?
 - Quels organismes sont engagés dans le dispositif, de manière pérenne ?

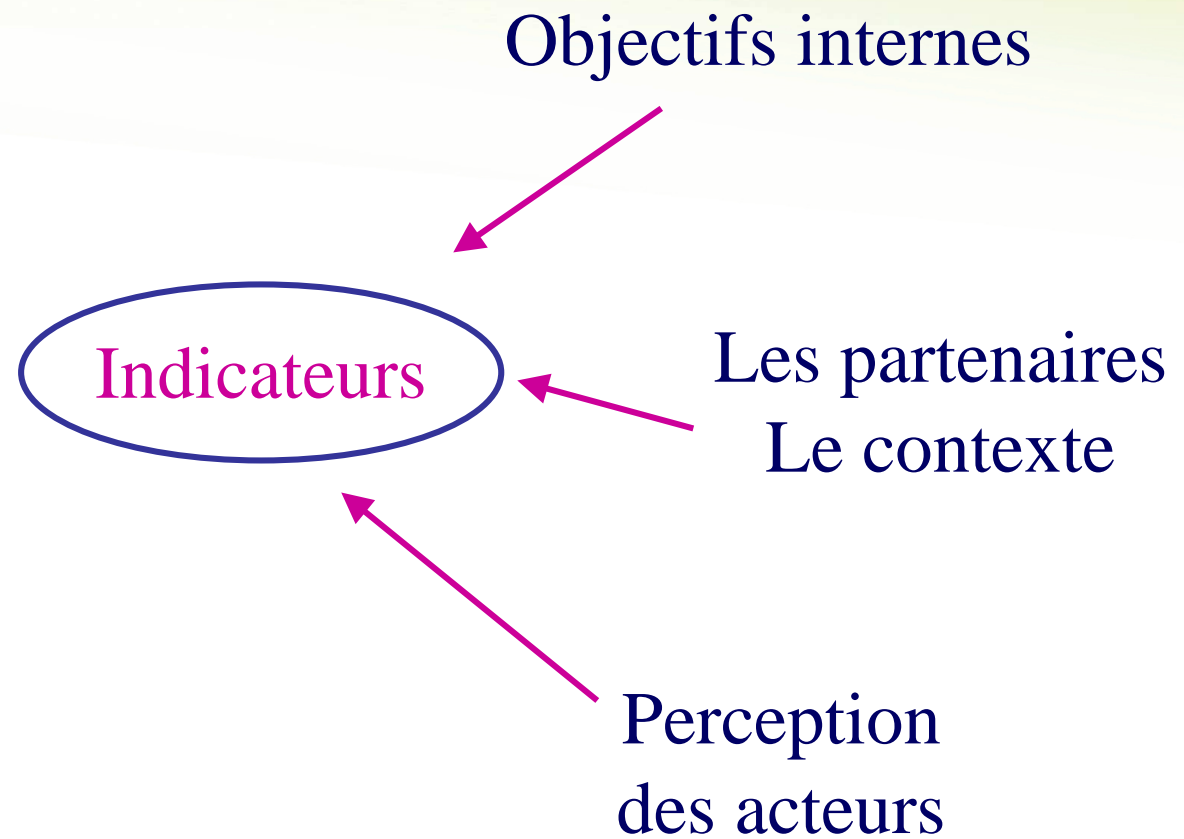
■ Les objectifs de l'observatoire

- ❑ Ils sont souvent déduits des compétences de l'organisme
- ❑ Ils peuvent être imposés par la loi
- ❑ Ils peuvent être imposés par une politique

- *La question de la définition des thèmes d'observation dépasse le cadre de notre intervention, mais elle ne suffit pas pour définir l'observatoire*

- **Cette définition va évoluer au cours de la conception des indicateurs car :**
 - L'observation du territoire ne peut se faire seule :
 - Le promoteur de l'observatoire n'est souvent qu'un des acteurs de la problématique
 - Nécessité de partager la conception pour mieux partager l'analyse
 - Et aussi... pour mieux accéder aux données des autres
 - Les indicateurs sont au cœur de la problématique
 - Leur mise en œuvre est indissociable de la question des données

■ Les contraintes



■ Lieu de partenariat et objectifs contrastés

- ❑ Ouvrir la réflexion à des partenaires externes impose la prise en compte **leur vision du monde**
- ❑ Chaque acteur perçoit un phénomène avec **son bagage** culturel, thématique et **ses contraintes** personnelles et professionnelles
- Il sera donc nécessaire :
 - De **Re-définir** le champ d'observation dans un **cadre commun, consensuel, partagé...** dépassant ou réduisant le champ d'observation initial
 - **D'associer les « bons partenaires »** à la réflexion (en fonction du contexte technique, relationnel...)
- Il va falloir repenser les projets d'indicateurs que l'on a pu imaginer seul dans son coin

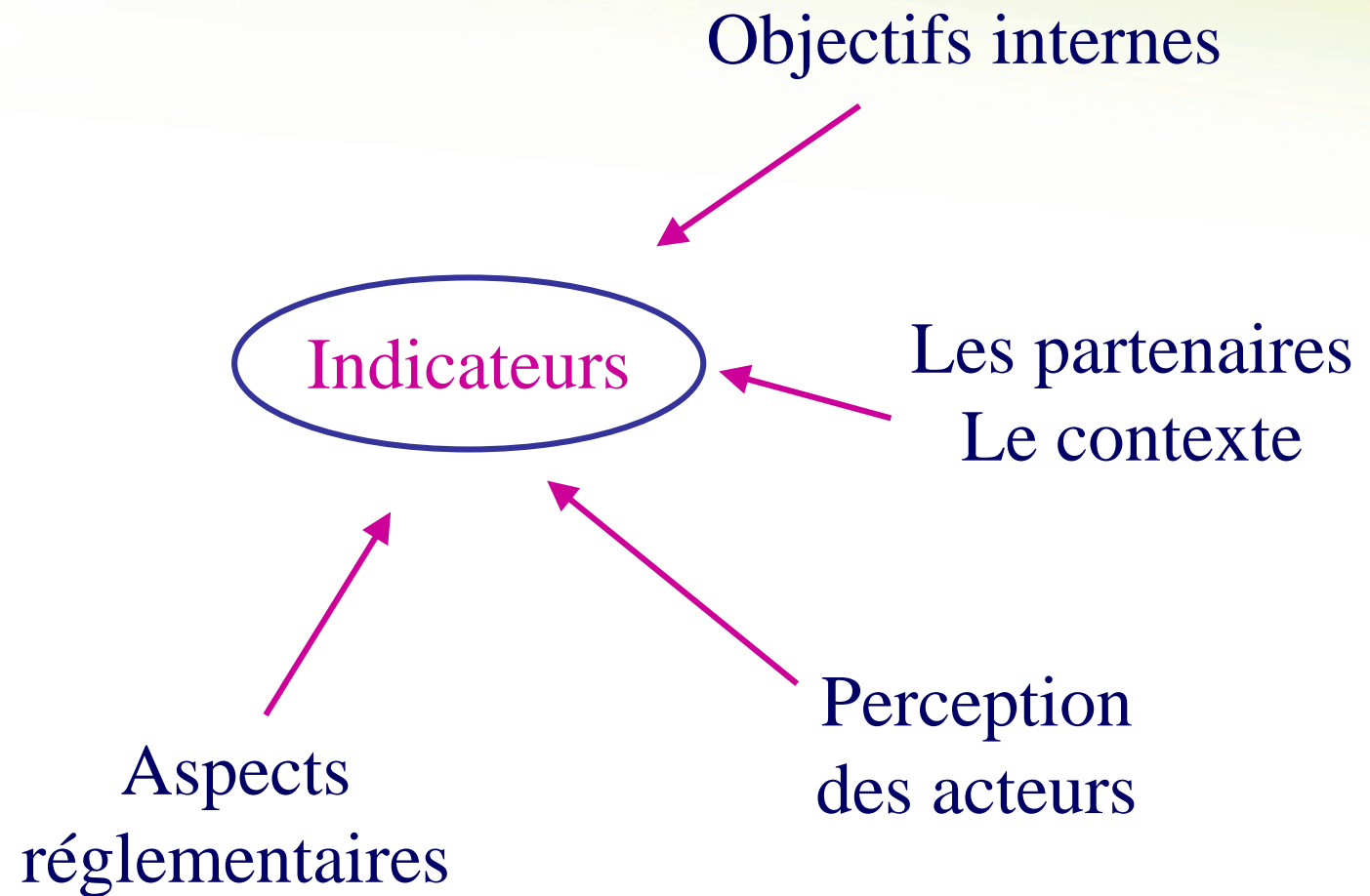
■ Exemple: le taux de chômage

- ❑ Mettons ces organismes autour d'une table :
 - ASSEDIC, URSSAF, CAF, DDTEFP
 - Le service économie d'une Communauté d'Agglomération
 - Une CCI, une Chambre de Métiers
- ❑ Ils veulent tous connaître le taux de chômage sur leur territoire
- ❑ Ils n'ont pas tous la même définition du chômage et du taux de chômage
 - Définition des chômeurs, inactifs ou sans emploi : chômeurs indemnisés, chômeurs en formation, inscrits à l'ANPE, chômeurs à temps partiel, longue durée ...
 - Définition des actifs : travailleurs salariés ou non selon une tranche d'âge, cotisant à des dispositifs de retraite, d'assurance chômage...
- **Plusieurs taux de chômage peuvent ainsi être calculés**
- **À partir de bases de données différentes mais toutes légitimes aux yeux de l'organisme qui la gère**

■ A quoi sert le taux de chômage ?

- Pourquoi calculer un taux de chômage ?
 - Pour connaître le budget de l'assurance chômage ?
 - Pour mettre en œuvre des mesures d'accompagnement, de résorption du chômage ?
 - Pour étiqueter un territoire ou briser l'étiquette du territoire à fort taux de chômage ?
 - Pour agir sur les filières professionnelles et les filières de formation ?
- Peut-on définir UN indicateur taux de chômage et l'utiliser dans tous ces contextes ?

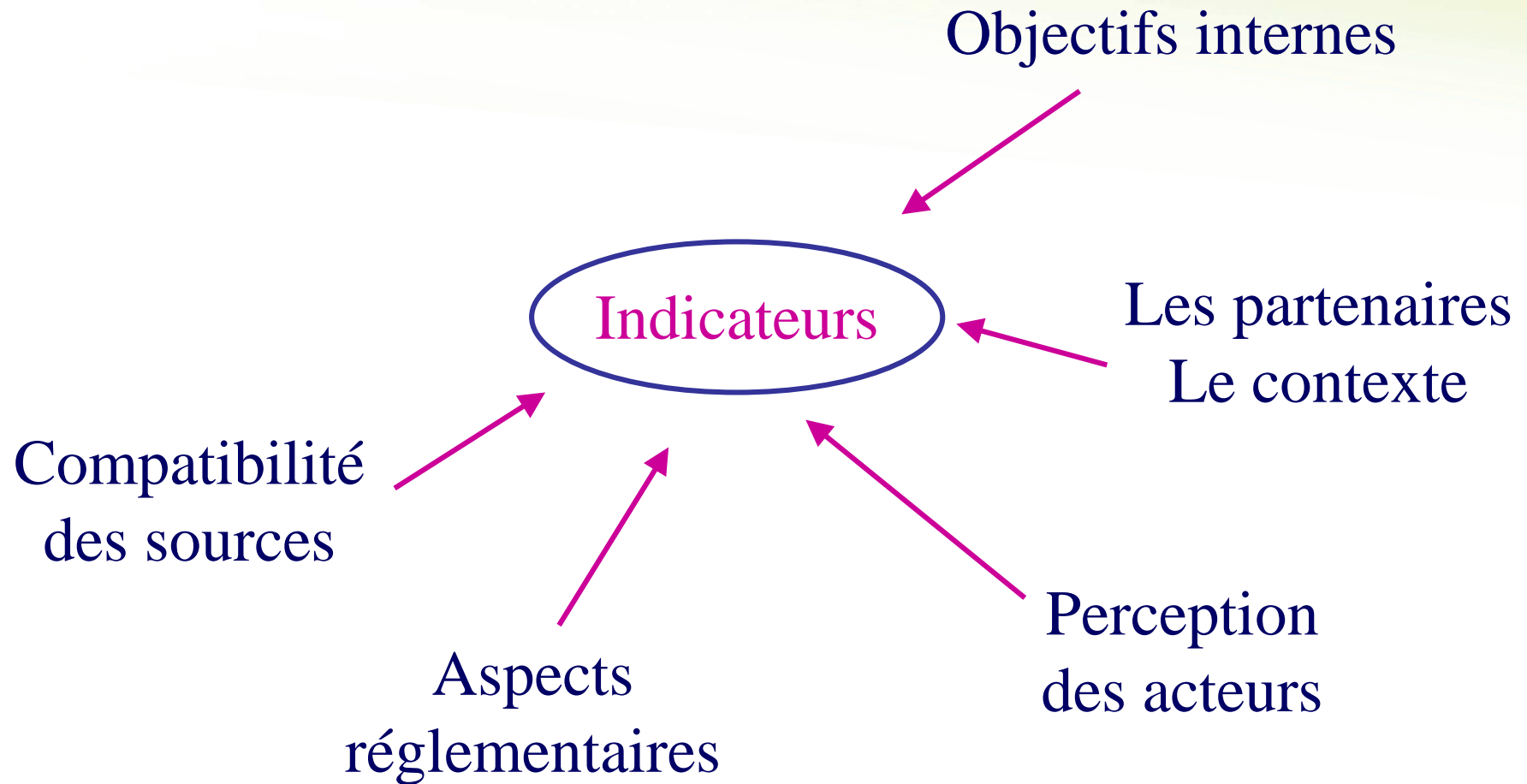
■ Les contraintes



■ Les contraintes réglementaires

- ❑ Un observatoire peut servir à évaluer des politiques mises en œuvre dans un cadre réglementaire
- ❑ Les indicateurs servent alors à montrer
 - une progression,
 - une amélioration/évolution,
 - une résorption de « problèmes »...
 - une tendance visant à atteindre un cible imposée par la réglementation.
- ❑ Exemple: % de logements sociaux par commune
 - La définition réglementaire est très difficile à mettre en œuvre au niveau d'une commune ou d'une intercommunalité (les paramètres sont complexes) ;
 - L'observatoire pourra mesurer une tendance d'augmentation du nombre de logements sociaux sans pour autant calculer automatiquement le taux réglementaire.

■ Les contraintes



■ Quelles données prendre en compte ?

- ❑ Chacun collecte les données correspondant à ses compétences
- ❑ Chacun déploie son observatoire répondant à sa problématique
- ❑ Difficulté de fédérer les données :
 - Les modèles sont parfois mal décrits : les utilisateurs ne sont pas les créateurs ou collecteurs des données,
 - Les champs d'utilisation sont mal-connus,
 - Il faut consentir un effort de traitement et de mise en conformité de ses données pour les rendre « compatibles »
- ❑ La disponibilité des données et la capacité des acteurs à les connaître et à les mobiliser permet de « re-définir » le champ d'observation possible

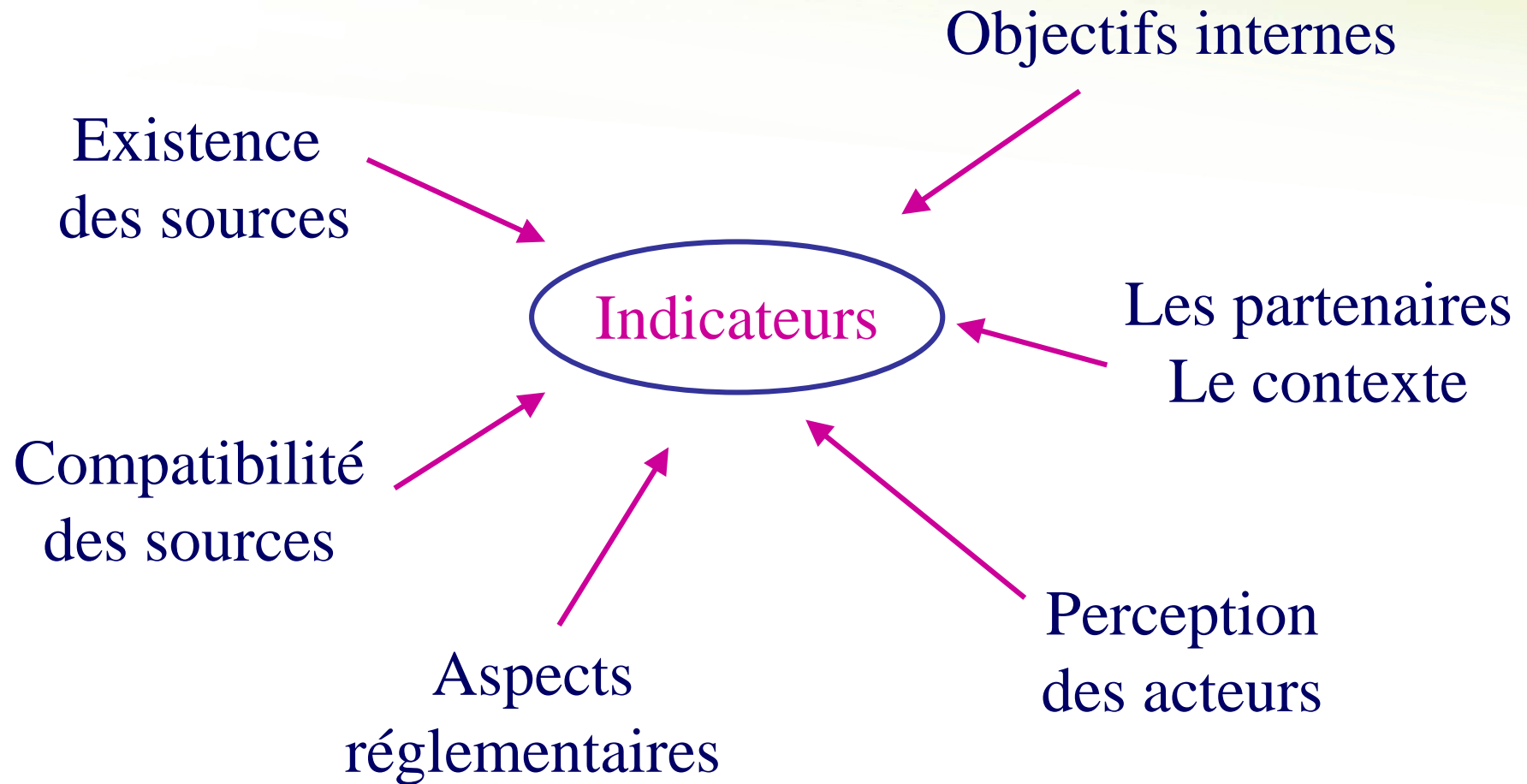
■ Exemple : Domaine économique

- Quelle est la vitalité économique d'un territoire?
 - Qu'est ce que la vitalité :
 - Un nombre d'entreprises (existantes, créées, fermées... taille des entreprises);
 - Un nombre d'emplois (quel statut : CDI, CDD, Interim, temps plein, temps partiel...);
 - Un chiffre d'affaire;
 - Une masse salariale
 - La vitalité se mesure-t-elle par secteur économique ?
 - Comment définir les secteurs ?
- De l'importance de bien définir ce que l'on souhaite observer et mesurer

■ Le problème de la diversité des sources de données ■

- ❑ Les CCI et CM collectent des informations sur les activités entrant dans leur champ de compétences.
 - La somme des 2 ne couvre pas toute l'Économie
 - On observe des doubles-comptes
- ❑ Le répertoire des entreprises (SIRENE)
- ❑ Les fichiers ASSEDIC, URSSAF... sur la base des déclarations entreprises
 - Nombre de salariés, masse salariale...
 - Les champs couverts ne sont pas les mêmes
 - Les TNS ne sont pas comptabilisés
- ❑ La problématique est la même pour la MSA et CPAM
- ❑ Les inventaires locaux effectués par un service économie d'une collectivité (sur tout ou partie de son territoire)
- ***Au final aucune de ces sources n'est utilisée mais une source externe (INSEE)***

■ Les contraintes



■ Choix des sources et fiabilité

- A l'inverse pour certains domaines les sources de données peuvent être plus rares
- La définition des indicateurs s'envisage autrement:
 - Créer de nouvelles données :
 - Question de la collecte, (co)production, validation ... et par conséquent de la définition d'une modèle adapté au calcul de l'indicateur;
 - Solution idéale pour l'indicateur mais avec d'importantes contraintes de coûts et de ressources
 - Composer avec l'existant :
 - Quel(s) indicateur(s) pouvons nous produire ? Répond-il à toute la problématique ?
 - Importance de la fiabilité des données ;
 - Pérennisation de l'accès et la mise à disposition.

■ Exemple : suivi de l'accidentologie

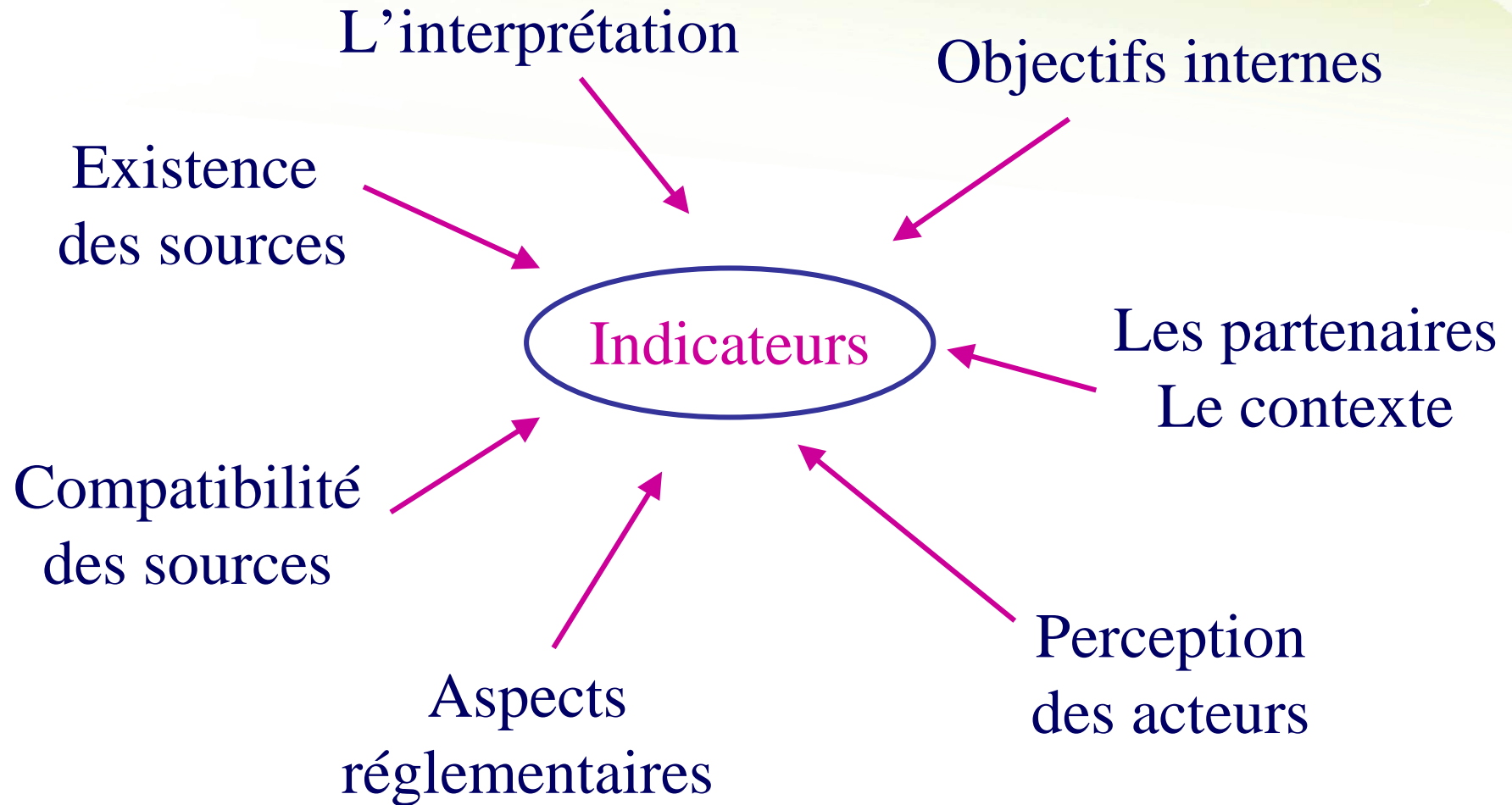
- Comptabilisation des accidents :
 - Les sources :
 - Les fichiers BAAC (police-gendarmerie)
 - La donnée est saisie si les forces de l'ordre vont sur le lieu de l'accident, s'il y a des blessés ou tués
 - La localisation précise de l'accident n'est pas systématique
 - Un recensement partiel et imprécis
 - Les constats d'accident des compagnies de transports en commun
 - Quelle fiabilité de l'information
 - La comparaison :
 - Avec des données nationales :
 - Nombre de tués sur une période
 - Nombre de blessés sur la même période
 - Et comparaison avec les périodes précédentes
 - La définition du blessé et du tué a été modifiée en 2005

■ Accidentologie

- ❑ La collectivité ne maîtrise pas les données :
 - Mode de collecte des données
 - Précision de localisation
 - Définition des objets
 - Pérennisation et fiabilité des données

- Mais se sont les seules données mobilisables relativement facilement
- Ces données permettent de mesurer des tendances

■ Les contraintes



■ L'interprétation

- ❑ Il est fondamental de définir un indicateur en définissant également les modes d'exploitation et d'interprétation qui en découleront
- ❑ L'interprétation est indissociable de l'indicateur
- ❑ La publication d'un indicateur doit toujours être accompagnée de sa définition et de son mode d'interprétation
- ❑ Aussi les acteurs de l'observatoire doivent préciser ce qu'ils attendent de l'observatoire.
- ❑ Ils doivent s'approprier le mode d'interprétation

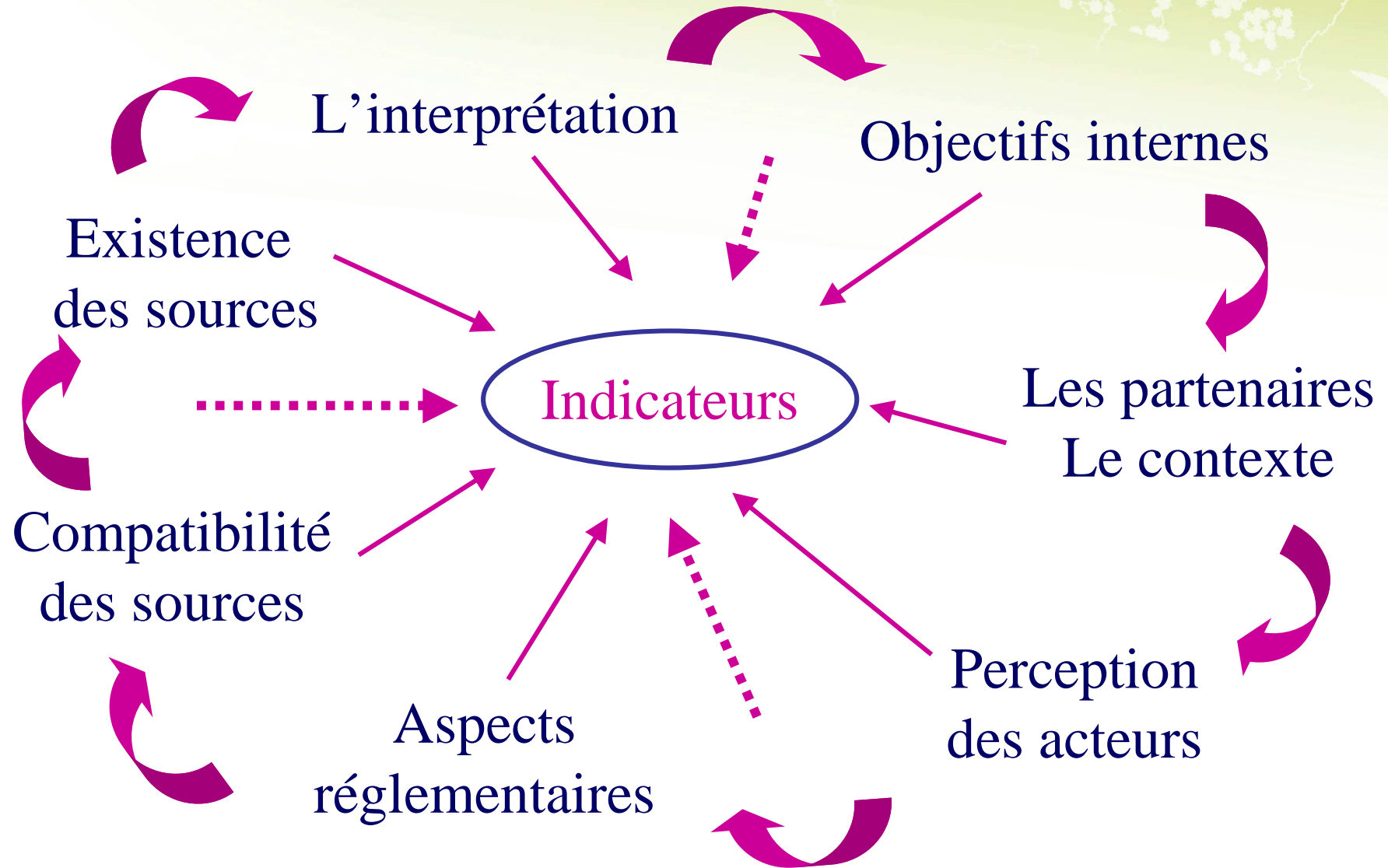
■ Exemple : l'évaluation de programme

- ❑ La notion d'évaluation de programme (à mi-parcours ou à terme) est devenue courante voir obligatoire
- ❑ Comment évaluer ?
 - Mesurer l'écart par rapport au démarrage du programme, par rapport à un diagnostic initial
 - Vérifier la réalisation de l'action
- ❑ Exemple d'un programme de 80 actions évaluées à mi-parcours. Deux méthodes sont envisagées :
 1. La comptabilisation : 20 actions terminées; 15 actions en cours et 45 n'ont pas démarrées
 2. La prise en compte d'un second paramètre: les budgets alloués aux actions :
 - Les 20 actions terminées représentent 80% du budget initial
 - Les 15 actions en cours représentent 5% du budget
 - Les 45 actions seulement 15% du budget
- ❑ Attention à ne pas démultiplier les indicateurs et à préciser en amont pourquoi on les met en œuvre.

■ Conclusion

- Comment définir et choisir un indicateur :
 - Définir les objectifs de l'observatoire
 - Identifier les partenaires qui ont des objectifs « proches » et qui manipulent des données utiles au projet
 - Choisir les partenaires et établir le contexte du partenariat
 - Prendre en compte les aspects réglementaires
 - Identifier les sources de données
 - Identifier les données pertinentes
- Définir un indicateur c'est notamment :
 - Trouver un consensus sur le mode d'élaboration et le mode d'interprétation

■ La roue des contraintes



■ Bibliographie

- ❑ ACTEUR, CERTU
 - Des mutations urbaines en questions (1999)
 - Méthode d'analyse transversale pour l'observation des mutations urbaines (2001)
- ❑ PDU 2001: Observatoires des Plans de déplacements urbains : de la méthode aux indicateurs, CERTU, (2001)
- ❑ PASTILLE : les indicateurs en action, disponible au CERTU, 2002
 - guide du praticien
 - Rapport final
- ❑ SCOT 2003 : le Schéma de cohérence territoriale, premières approches sur les méthodes et le contenu, CERTU, 2003



IETI
CONSULTANTS

Merci de votre attention
Des questions ?

IETI Consultants - 9 rue Lacretelle - F-71000 Mâcon

Tel : (0)3 85 21 91 91 - fax : (0)3 85 21 91 92

Email : xavier.dupasquier@ietif.fr - Web : www.ietif.fr