



**IETI**  
CONSULTANTS

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

Xavier DUPASQUIER – 12 mai 2009

---

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@ieti.fr](mailto:xavier.dupasquier@ieti.fr) - Web : [www.ieti.fr](http://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

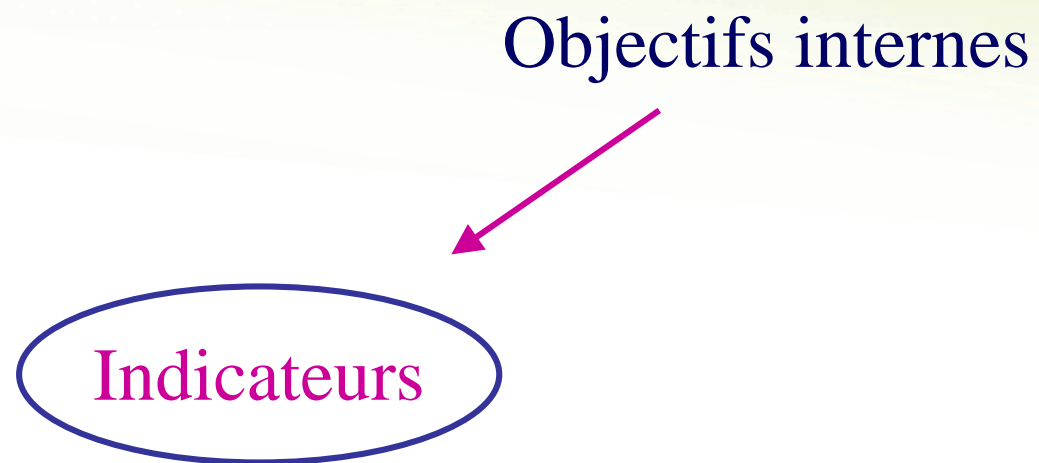
- Les indicateurs quantitatifs utilisent des nombres, expriment des quantités ou des montants
- Les indicateurs qualitatifs utilisent des mots, des couleurs ou des symboles pour exprimer des attitudes ou des points de vue

### □ 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



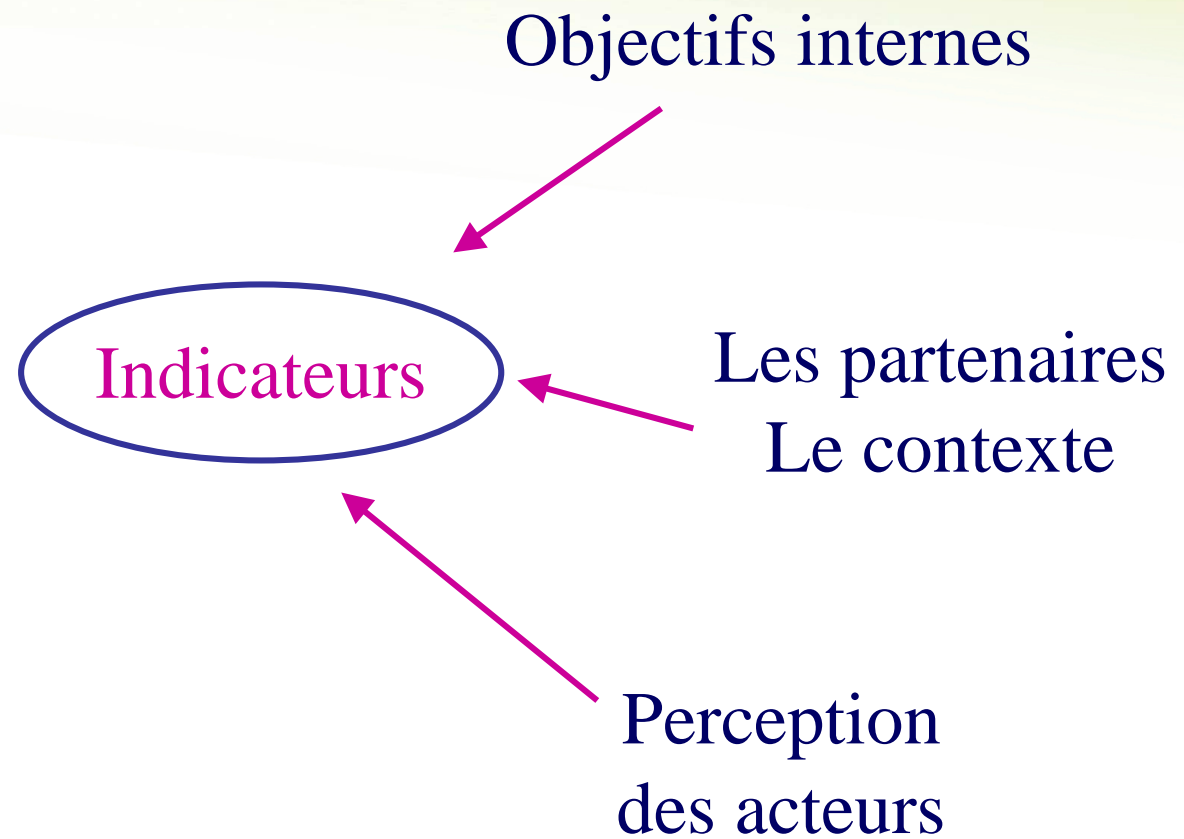
## ■ Les phénomènes à observer

- 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

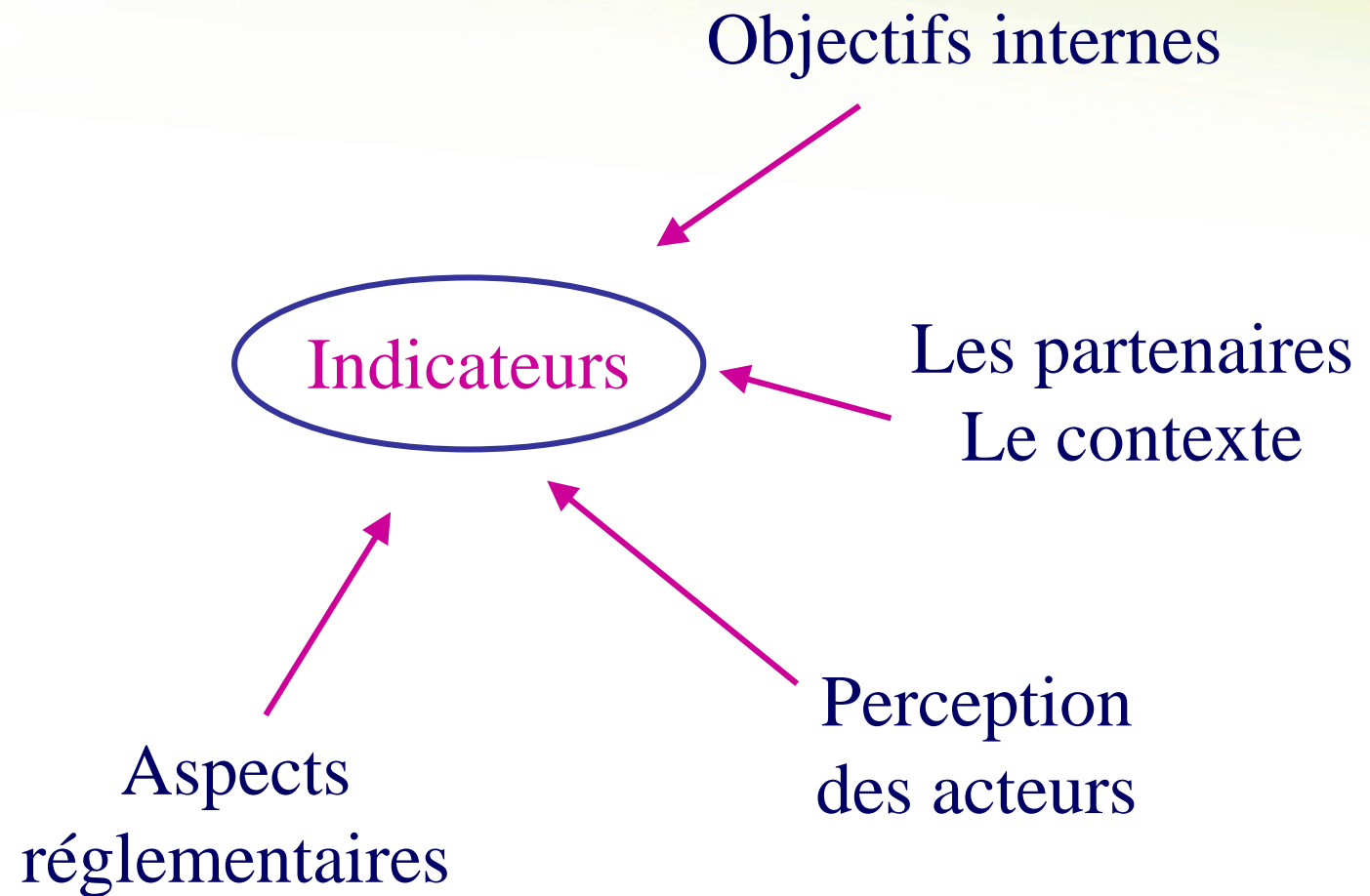
## ■ Exemple: le taux de chômage

- ❑ 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 ?

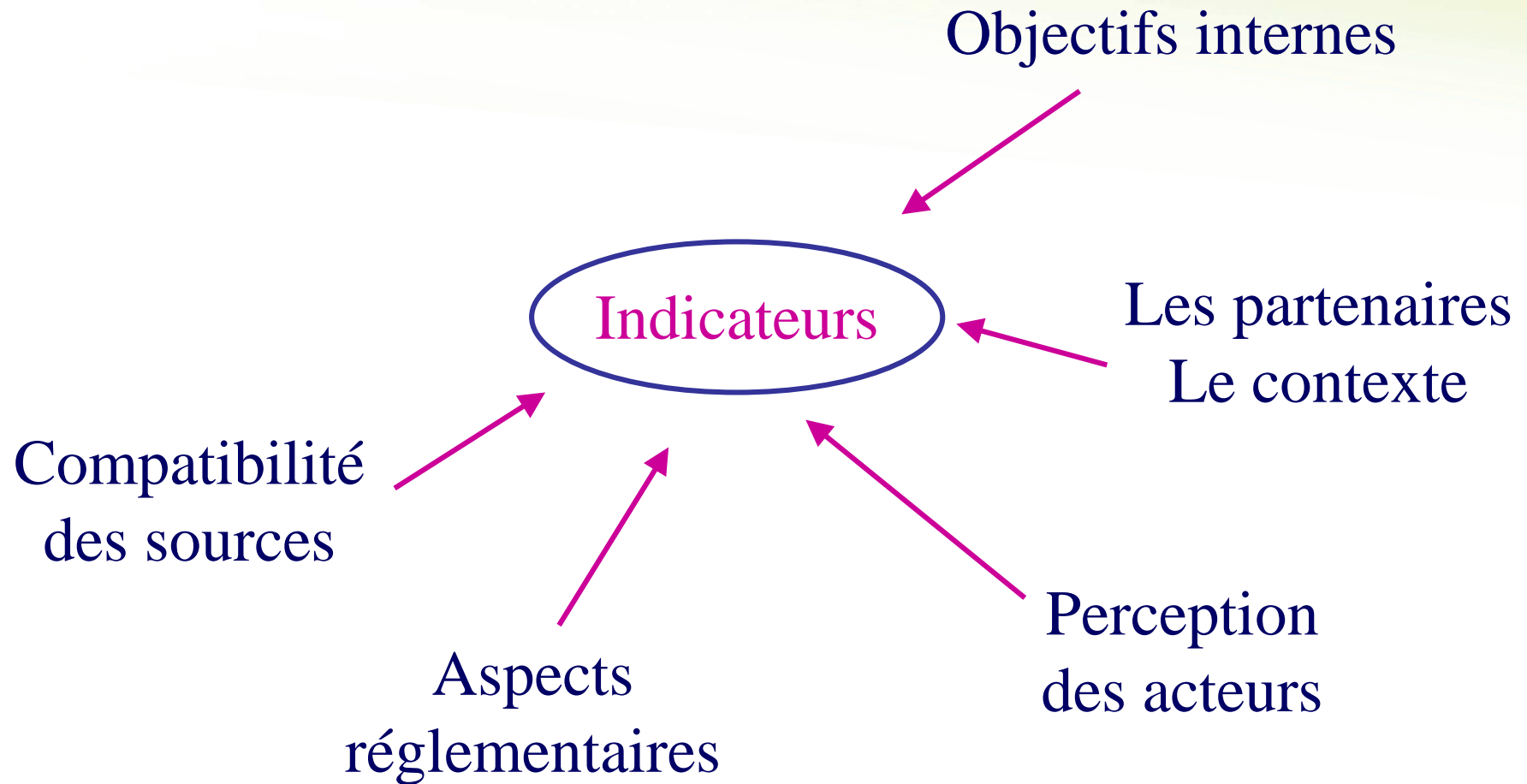
## ■ Les contraintes



## ■ 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 les mobiliser permet de « re-définir » le champ d'observation possible

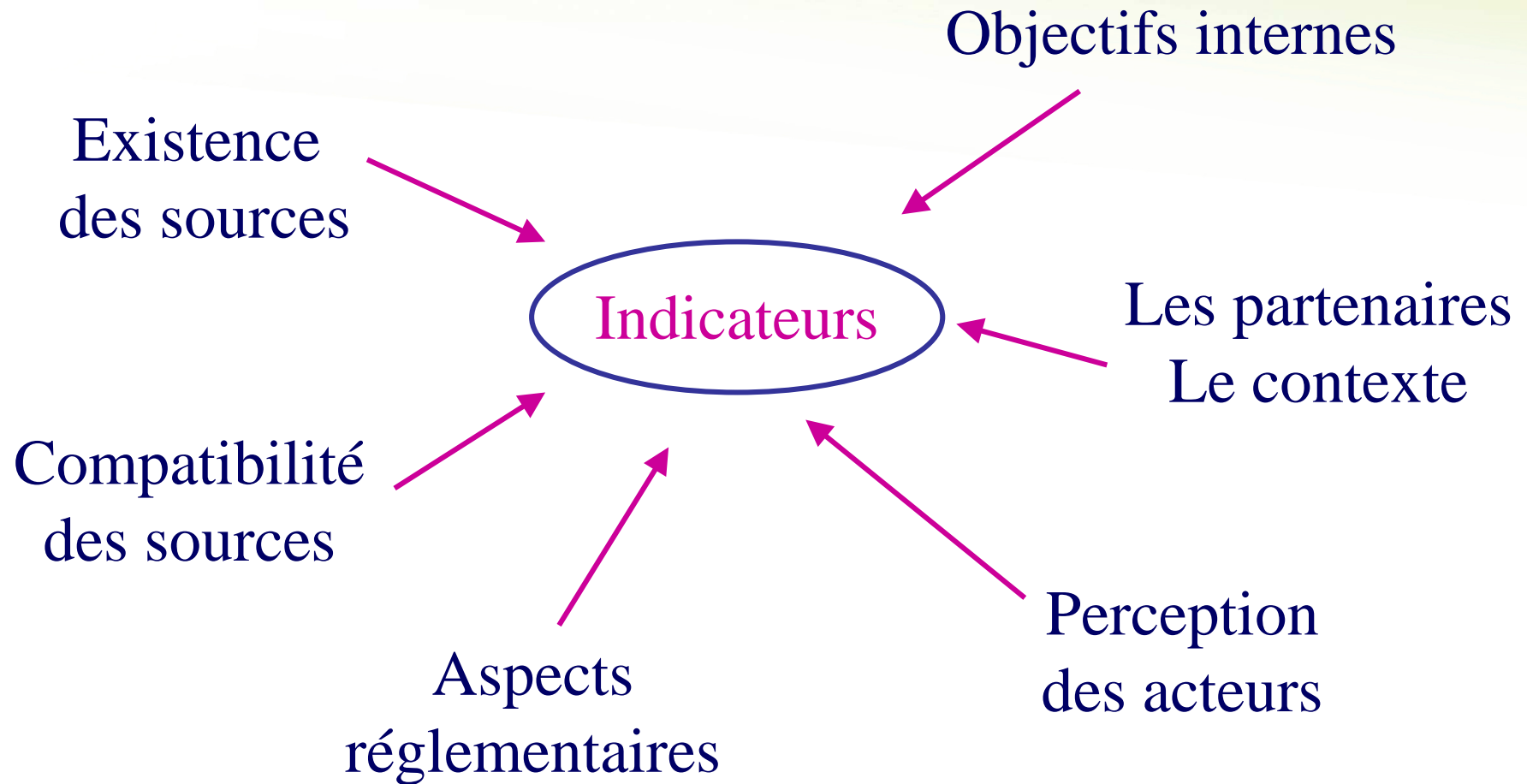
## ■ Exemple : Domaine économique

- 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.

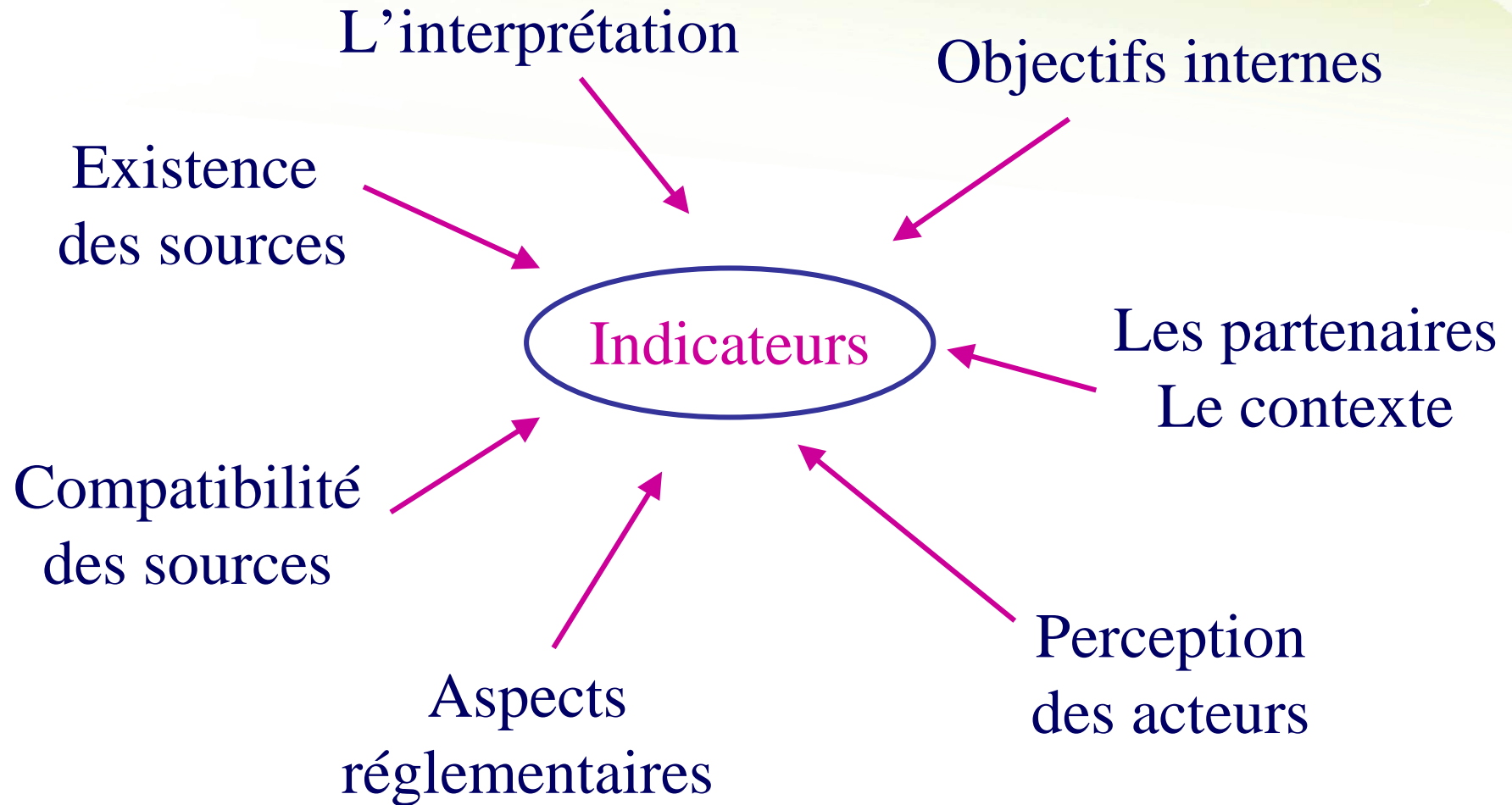
## ■ Exemple : suivi de l'accidentologie

- 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

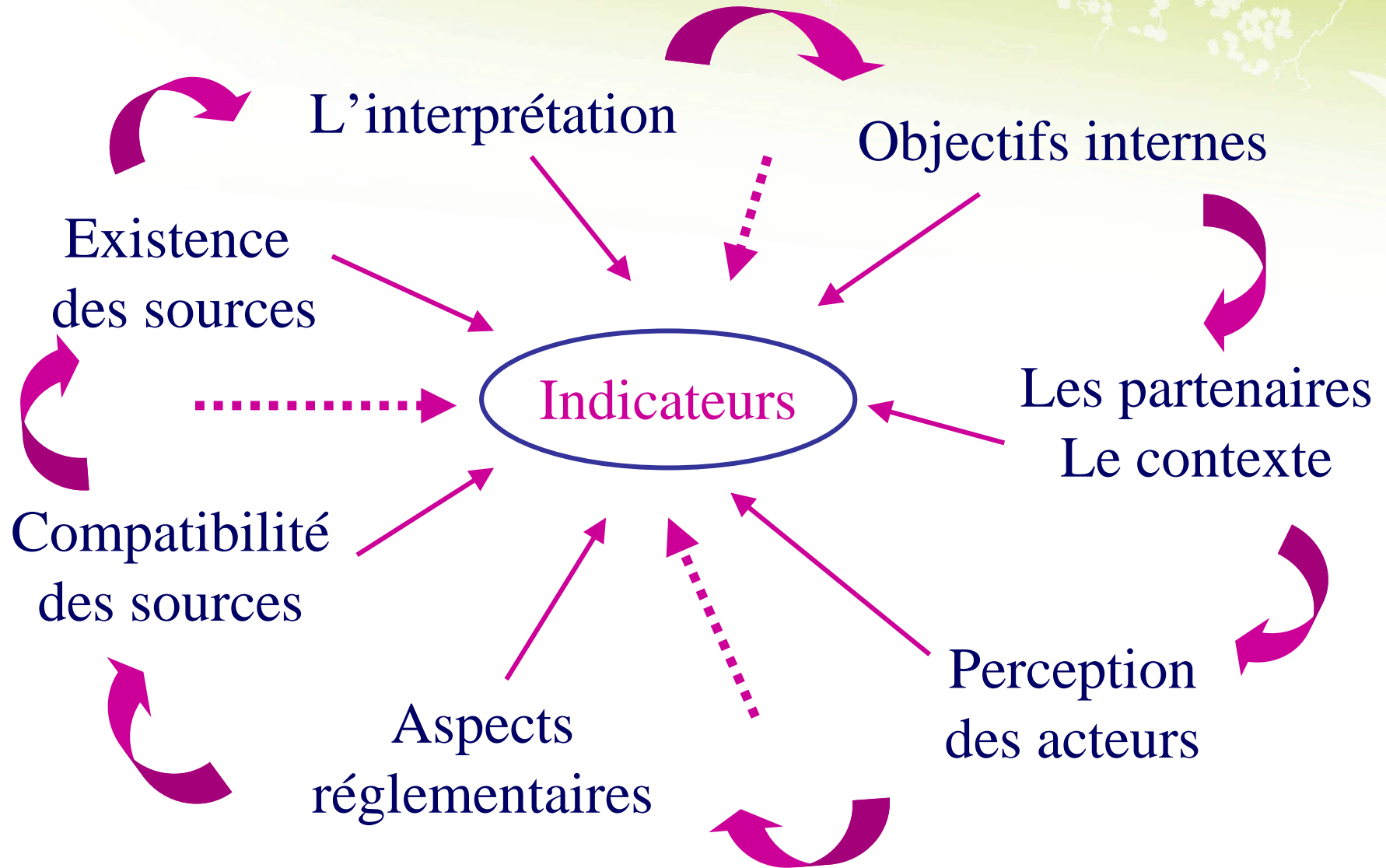
## ■ Exemple : l'évaluation de programme

- ❑ 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@ieti.fr](mailto:xavier.dupasquier@ieti.fr) - Web : [www.ieti.fr](http://www.ieti.fr)