

# Appel à propositions d'article pour un numéro thématique de la revue Participations

Date limite: le 15 décembre 2015

## **Regards croisés sur les indicateurs et la participation : échelles de gouvernance, pouvoir, et démocratie**

Sous la direction de :

Markku LEHTONEN (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales & ESSEC  
Business School)

Léa SÉBASTIEN (Université Toulouse II - Jean Jaurès)

Tom BAULER (Université Libre de Bruxelles)

## **Introduction : processus participatifs autour des indicateurs**

La participation citoyenne aux négociations et aux débats publics, ainsi qu'aux processus d'expertise et de décision, est au cœur des mutations qu'a connues l'action publique depuis quelques décennies dans les démocraties occidentales, au point que l'on évoque même le terme d'« impératif participatif ». Dans l'idéal, les processus participatifs conduisent à la mise en lumière de controverses techniques et sociales, lesquelles doivent pouvoir contribuer à enrichir la démocratie par la reconfiguration du paysage social et de réduire l'écart entre les décideurs et la société civile (Callon *et al.*, 2001). Néanmoins, la prolifération des expériences participatives n'est pas sans revêtir des aspects paradoxaux ou ambivalents. La participation est-elle motivée par la volonté de réhabiliter l'action collective ou au contraire de privilégier l'individu, ou encore de court-circuiter les forces collectives en présence ? S'agit-il d'obtenir de la population sur des projets ou des politiques données, ou à l'inverse d'organiser le partage du pouvoir de délibération et de décision entre gouvernants et gouvernés ? Cherche-t-on le consensus ou plutôt l'expression du conflit et d'un pluralisme des vues ? De telles ambiguïtés sont désormais au cœur d'une littérature scientifique en constant développement depuis les années 1960 et 1970, dans de domaines et disciplines divers.

Nous nous intéressons ici aux processus participatifs en place dans l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs, et plus spécifiquement aux indicateurs de développement durable (IDD) et les nouveaux indicateurs de richesse (NIR), les deux grandes catégories d'indicateurs émergents à propos des enjeux majeurs de demain.

Les indicateurs sont devenus des instruments de gestion et de gouvernance incontournables dans pratiquement tous les domaines et à toutes les échelles de la politique publique. L'émergence de ce que certains appellent une « industrie d'indicateurs » (par ex. Hezri et Hasan 2004) a été particulièrement saillante dans le domaine des indicateurs environnementaux, de développement durable et de bien-être. Les indicateurs sont présentés comme des « objets-frontière » (Turnhout 2009 ; Star 2010) entre science, politique et société, capables de satisfaire des objectifs tant technocratiques que délibératifs, en combinant données statistiques, modélisation et raisonnements collectifs.

En réalité, cette fonction d'interface des indicateurs a rarement l'occasion d'opérer, tant l'utilisation d'IDD ou de NIR est faible et par là même leurs impacts limités, une situation déplorée tant par les producteurs (offices de statistique nationales, ONG, think tanks...) que les potentiels utilisateurs (décideurs, administrations publiques...).

Les suggestions pour résoudre le problème relèvent de deux approches qui sont en tension permanente : l'une souligne la nécessité d'améliorer la qualité scientifique des indicateurs via un travail intensifié entre experts, et l'autre appelle à une collaboration plus étroite entre les producteurs et les potentiels utilisateurs des indicateurs, afin que les indicateurs répondent aux « vraies » préoccupations sociétales (Batterbury et Forsyth 1997; Nygren 1999; Turcu 2013). Selon cette seconde approche, une participation élargie des parties prenantes, notamment des potentiels utilisateurs, dans la conception des indicateurs est généralement considérée comme une condition préalable pour leur *utilisation accrue* (Innes et Booher 2000 173 ; Bell et Morse 2001; Rydin et al. 2003; Hezri 2006, 114 ; Mascarenhas et al. 2014), pour *diminuer la dominance excessive des experts* dans la conceptualisation des indicateurs (Innes et Booher 2000, 173 ; Bell et Morse 2001; Rydin et al. 2003; Hezri 2006, 114 ; Turcu 2013), pour assurer la *légitimité* et *l'appropriation* des indicateurs par leurs potentiels utilisateurs, pour générer des *apprentissage collectifs croisés* – y compris à travers les processus collaboratifs de conception des indicateurs (par ex. Mickwitz et Melanen 2009; Lehtonen 2015) – et pour répondre à *l'éthos participatif propre au concept de développement durable* (Hezri 2006, 148-149 ; Bell et Morse 2008 ; Bell et al. 2011). Enfin, en ouvrant les processus d'élaboration des indicateurs à de multiples groupes et types de connaissances – dont l'expertise « savante » et « profane » – la participation servirait également à *élargir les perspectives et les cadrages* sous-jacents, contribuant ainsi à des processus de gouvernance réflexifs et adaptatifs.

Les IDD et les NIR figurent parmi les efforts les plus influents ayant pour vocation de combler le *décalage entre les logiques gestionnaires et émancipatrices des indicateurs*, à travers des processus collaboratifs associés à la conception et l'utilisation d'indicateurs. Depuis le début des années 1990, une multitude d'IDD ont été conçus, notamment sous l'impulsion de l'ONU, à des échelles variant du local au mondial. Une batterie d'indicateurs sera adoptée en mars 2016 par les chefs d'Etat pour suivre le progrès des pays vers les objectifs du développement durable de l'ONU, adoptés en septembre 2015. De fortes attentes sont investies dans la capacité de ces indicateurs, adoptés après délibération entre une large

gamme d'acteurs étatiques et non-étatiques, à stimuler l'action politique vers une soutenabilité accrue. Les NIR représentent la contribution la plus récente à ces efforts de mesurer le progrès à travers des indicateurs conçus par des processus participatifs (par ex. Stiglitz *et al.* 2010; Sébastien et Bauler 2013; Seaford 2013). Encore plus explicitement que les IDD, et à l'aide de nouvelles technologies d'information et de communication, les NIR ont la vocation d'engager les citoyens et usagers non seulement dans la conception des indicateurs, mais aussi dans des processus interactifs d'utilisation et d'amélioration des indicateurs.

## **Les thèmes du numéro spécial : problèmes, paradoxes, écueils et enjeux du développement et de l'utilisation des indicateurs participatifs**

Ce numéro spécial recueillera des contributions – basées sur des considérations théoriques ou études empiriques – concernant la capacité des IDD et/ou NIR à atteindre leurs multiples objectifs – d'une utilisation accrue jusqu'aux objectifs émancipatoires et de mobilisation des formes d'expertise diverses. Les contributions se focaliseront sur les lacunes des indicateurs dits « participatifs », s'interrogeant sur les prétendues vertus de la participation. Les paradoxes et tensions énumérés ci-dessous, impliqués dans le travail autour des indicateurs participatifs, serviront de guide pour les contributions à ce volume.

### ***1. Tensions entre les expertises et rationalités scientifique et « profane »***

Les experts développant des indicateurs sont souvent frileux à l'idée d'une participation élargie à la conception des indicateurs, évoquant les risques de « politisation » ainsi que le manque de connaissances scientifiques nécessaires chez les utilisateurs potentiels. D'un autre côté, même dans des processus participatifs, les rationalités « alternatives » sont souvent marginalisées, les « profanes » étant contraints d'adopter une argumentation basée sur le vocabulaire de « sound science ». Quel est le potentiel des IDD et/ou NIR à surmonter ces tensions ?

### ***2. La participation, un moyen de renforcer l'utilisation et l'impact des indicateurs ?***

Les approches participatives s'appuient habituellement sur l'hypothèse d'une chaîne cause à effet linéaire : plus de participation – plus de démocratie – moins de dominance des experts – davantage d'utilisation des indicateurs – meilleures décisions – moins d'impacts néfastes des politiques. L'expérience empirique permet de remettre en cause cette hypothèse d'un « cercle vertueux » automatique. Les processus participatifs s'inscrivent dans des contextes plus larges, qui peuvent favoriser ou compromettre les efforts de démocratisation et l'utilisation des indicateurs. L'utilisation n'augmente pas forcément l'impact et l'impact n'est pas toujours positif. Par ailleurs, les types d'impacts potentiels des indicateurs sont multiples, et recouvrent non seulement l'utilisation directe des indicateurs pour guider les décisions (une forme d'utilisation relativement rare

en réalité), mais aussi les impacts sur l'apprentissage, la modification de cadres de pensée, la légitimité des acteurs et des mesures politiques, etc. Les articles dans ce numéro exploreront l'incidence de la participation sur ces multiples types d'impacts, et sur les chaînes de cause à effet impliquées.

### **3. Effets systémiques des indicateurs participatifs**

Les tensions entre les objectifs émancipatoires d'un côté, et ceux relevant du contrôle et de la gestion de l'autre, bien connues dans la littérature concernant la participation, sont rarement abordées par la communauté des experts travaillant sur indicateurs (parmi les exceptions, voir par ex. Lascoumes et Le Galès 2005 ; Hood 2007 ; Rydin 2007 ; Jackson 2011 ; Ogien 2013). En particulier, il conviendrait de s'interroger sur l'instrumentalisation des processus de participation par des acteurs forts. Les contributions pourront poursuivre la réflexion sur les effets « systémiques » des indicateurs, dans la lignée des auteurs qui ont conceptualisé les indicateurs comme un outil de « gouvernementalité » (par ex. Russell et Thomson 2009) et de contrôle à distance, dans l'esprit de « la gouvernance par les chiffres » (par ex. Lascoumes et Le Galès 2005 ; Hood 2007 ; Rydin 2007 ; Jackson 2011, 23).

### **4. Les tensions entre les échelles : du local au global**

Les indicateurs participatifs posent la question des échelles – entre les processus de conception des indicateurs « descendants » et « ascendants », et, *in fine*, entre les multiples échelles de gouvernance, allant du local jusqu'au global. Les indicateurs « descendants », développés par les organismes internationaux ou autorités à l'échelle nationale, souffrent souvent de faible pertinence au niveau local, tandis que les indicateurs « ascendants », développés à travers des processus participatifs à l'échelle locale, ont du mal à se positionner dans un contexte plus global de développement durable ou de bien être. Les contributions pourront analyser le rôle de la participation dans cette impasse scalaire, considérée comme un frein à l'institutionnalisation des IDD et des NIR.

### **5. Consensus vs controverse : indicateurs pour l'ouverture ou la fermeture ?**

Le domaine de la production et de l'utilisation des indicateurs repose généralement sur deux hypothèses liées à la notion de consensus (par ex. Parris et Kates 2003, 569): 1) pour être influents dans la prise de décisions, les indicateurs doivent faire l'objet de consensus concernant leur forme, et les valeurs et hypothèses épistémiques sous-jacentes (par ex. Godin 2002 ; McCool et Stankey 2004, 296-297) ; et 2) les indicateurs visent à générer des consensus sur des questions politiques (tant sur les objectifs que sur les moyens). Néanmoins, cette vision néglige les vertus potentielles associées aux controverses et aux conflits, en ligne avec les idéaux de la démocratie agonistique (Mouffe 1999). Dans cette perspective, les indicateurs pourraient éclairer les fondements sous-jacents aux conflits existants, favoriser l'apprentissage en remettant en question les cadres de pensée dominants et les idées reçues, ainsi qu'ouvrir des perspectives (par ex. Stirling 2008). Les contributions dans ce numéro pourront examiner la capacité des processus

d'élaboration et d'utilisation des indicateurs participatifs à résister à la tentation d'un consensus prématuré, et à favoriser des « conflits constructifs » ainsi que l'ouverture des cadrages et des décisions (Rafols et al. 2012).

## Modalités de soumission

Différents types d'approches sont possibles, permettant de diversifier la manière d'aborder la thématique : nous accueillons tant des articles à vocation essentiellement théorique, que des contributions fondées sur des recherches empiriques, où les enjeux méthodologiques seront précisés et discutés.

Les propositions d'articles (deux pages plus bibliographie) devront être transmises aux coordinateurs du numéro au plus tard **le 15 décembre 2015** ([lehtonen@essec.edu](mailto:lehtonen@essec.edu) ; [lsebasti@univ-tlse2.fr](mailto:lsebasti@univ-tlse2.fr) ; [tbauler@ulb.ac.be](mailto:tbauler@ulb.ac.be)). Les articles acceptés devront être rédigés (maximum 60 000 signes) selon les normes de la revue (<http://www.revue-participations.fr/soumettre-un-article/>) au plus tard le 15 mars 2016.

Les propositions (ainsi que les articles acceptés) peuvent être rédigées en français ou en anglais.

Pour plus d'information sur la revue Participations, voir <http://www.revue-participations.fr/la-revue/>

## Bibliographie

Batterbury, S. et Forsyth, T. 1997. Environmental transformations in developing countries: hybrid research and democratic policy. *Geographical journal* 163, 126–132.

Bell, S. et Morse, S. 2008. *Sustainability Indicators: Measuring the Immeasurable?* London: Earthscan.

Bell, S. et Morse, S. 2011. An analysis of factors influencing use of Indicators in the European Union. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability* 16, 281-302.

Bell, S, Eason K, Frederiksen, P, (dir.), 2011, "A Synthesis of the Findings of the POINT Project. POINT – Policy use and influence of indicators, Deliverable 15", with contributions from Baránková Z, Bauler T, Cassar L, Conrad E, Gudmundsson H, Izakovičová Z, Kautto P, Lehtonen M, Lyytimäki J, Morse S, Petersen L K, Rinne J, Sébastien L, Hedegaard Sørensen K, [http://www.point-eufp7.info/storage/POINT\\_synthesis\\_deliverable%2015.pdf](http://www.point-eufp7.info/storage/POINT_synthesis_deliverable%2015.pdf)

Callon, M., Lascoumes, P. & Barthe, Y. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Le Seuil.

Godin, B. 2002. Outline for a History of Science Measurement. *Science, Technology and Human Values* 27, 3-27.

Hezri, A.A. 2006. *Connecting Sustainability Indicators to Policy Systems*. Thèse de doctorat, the Australian National University.

Hezri, A.A. et Hasan, M.N. 2004. Management framework for sustainable development indicators in the State of Selangor, Malaysia. *Ecological Indicators* 4, 287–304.

Hood, C. 2007. Public service management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money & Management*, 27, 95–102.

Innes, J.E. et Booher, D.E. 2000, Indicators for sustainable communities: A strategy building on complexity theory and distributed intelligence. *Planning Theory & Practice* 1, 173–186.

Jackson, P.M. 2011. Governance by numbers: what have we learned over the past 30 years? *Public Money & Management* 31, 13–26.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.). 2005. *Gouverner par les instruments*. Paris: Les Presses de Science Po.

Lehtonen, M. 2015. *Indicators: tools for informing, monitoring or controlling?* In: Jordan, A.J. & Turnpenny, J.R. (dir.) *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects*. Edward Elgar. Pp. 76–99.

Mascarenhas, A, Nunes, L.M. & Ramos, T.B. 2014. Exploring the self-assessment of sustainability indicators by different stakeholders. *Ecological Indicators* 39, 75–83.

McCool, S.F. et Stankey, G.H. 2004. Indicators of Sustainability: Challenges and Opportunities at the Interface of Science and Policy. *Environmental Management* 33, 294–305.

Mickwitz, P. et Melanen, M. 2009. The role of co-operation between academia and policymakers for the development and use of sustainability indicators – a case from the Finnish Kymenlaakso Region. *Journal of Cleaner Production* 17, 1086–1100.

Mouffe, C. 1999. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism ? *Social Research* 66(33) : 745-758.

Nygren, A., 1999. Local knowledge in the environment–development discourse. From dichotomies to situated knowledges. *Critique of anthropology* 19, 267.

Ogien, A. 2013. *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*. Éditions Quae, coll. « Sciences en questions ».

Parris, T.M. et Kates, R.W. 2003. Characterizing and measuring sustainable development. *Annual Review of Environmental Resources* 28, 1–28.

Rafols, I., Ciarli, T., van Zwanenberg, P. & Stirling, A. 2012. Towards Indicators for 'Opening Up' Science and Technology Policy. Presentation at the conference "Internet, Politics, Policy 2012: Big Data, Big Challenges?", Oxford Internet Institute, University of Oxford, 20-21 septembre 2012.

Russell, S.L. et Thomson, I. 2009. Analysing the role of sustainable development indicators in accounting for and constructing a Sustainable Scotland. *Accounting Forum* 33, 225-244.

Rydin, Y. 2007. Indicators as a governmental technology? The lessons of community-based sustainability indicator projects. *Environment and Planning D: Society and Space* 25, 610–624.

Rydin, Y., Holman, N. et Wolff, E. 2003. Local sustainability indicators. *Local Environment* 8, 581–589.

Seaford, C. 2013. The multiple uses of subjective well-being indicators. *Social Indicator Research* 114, 29–43.

Sébastien, L. et Bauler, T. 2013. Use and influence of composite indicators for sustainable development at the EU-level. *Ecological Indicators* 35, 3–12.

Star, S.L. 2010. This is Not a Boundary Object: Reflections on the Origin of a Concept. *Science, Technology & Human Values* 35: 601-617.

Stiglitz, J.E., Sen, A. & Fitoussi, J-P. 2010. *Mismeasuring our lives. Why GDP doesn't add up*. The Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. New Press, New York et London.

Stirling, A. 2008. 'Opening Up' and 'Closing Down': Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology. *Science, Technology & Human Values* 33, 262-294.

Turcu, C 2013. Re-thinking sustainability indicators: local perspectives of urban sustainability. *Journal of Environmental Planning and Management* 56, 695-719.

Turnhout, E. 2009. The effectiveness of boundary objects: the case of ecological indicators. *Science and Public Policy* 36, 403-412.