



HAL
open science

Développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de repenser l'attractivité territoriale ?

Anne Le Roy, Fiona Ottaviani

► To cite this version:

Anne Le Roy, Fiona Ottaviani. Développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de repenser l'attractivité territoriale ?. Colloque interdisciplinaire Aménagement - Économie - Droit - Géographie - Sociologie - Statistiques "Territoires, emploi et politiques publiques", Université de Metz, Jun 2011, Metz, France. halshs-00634181

HAL Id: halshs-00634181

<https://shs.hal.science/halshs-00634181v1>

Submitted on 20 Oct 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Communication Colloque interdisciplinaire
Aménagement – Economie – Droit – Géographie – Sociologie - Statistiques
«Territoires, Emploi et Politiques Publiques »
Université de Metz, 23-24 juin 2011

**DEVELOPPER DE NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE AFIN DE
REPENSER L'ATTRACTIVITE TERRITORIALE ?¹**

Anne Le Roy - Maître de Conférences en Economie - anne.leroy@upmf-grenoble.fr –
Tél : 04 76 82 78 08

Fiona Ottaviani - Doctorante en Economie - Ottavianif@hotmail.fr – Tél : 04 76 82 54 27
Université Pierre Mendès France – UPMF –
Centre de Recherche en Economie de Grenoble - CREG -
1221 Rue des universités BP 47 – 38040 Grenoble Cedex 9

Thème : Développement local

Méthode : Statistiques locales

Résumé

A *minima*, l'attractivité peut être assimilée au choix de localisation des entreprises. Cette conception est celle qui est prédominante dans les travaux statistiques.

Or, il semble que les défis que doivent relever les acteurs publiques - dégradation de l'emploi, développement durable, ... - nécessitent un renouvellement des actions publiques locales et un enrichissement de l'observation locale qui ne peuvent plus se contenter de reposer sur une approche minimaliste et étroite de l'attractivité.

C'est pourquoi, nous nous proposons de repenser l'attractivité en analysant de manière couplée la conceptualisation et la quantification de ce phénomène, *via* les indicateurs de richesse, afin de produire de la connaissance utile à l'action publique.

Notre réflexion repose sur une expérience menée au niveau de l'agglomération de Grenoble avec des professionnels de la politique de la ville. Elle s'origine dans le manque d'efficacité et d'efficience de la politique de la ville et s'appuie sur le besoin d'une observation renouvelée. La réflexion sur les indicateurs de richesse et leur mesure alimente une posture d'observation nouvelle, se déplaçant de la comptabilisation de ce qui dysfonctionne (absence d'emploi, de perspectives, de logements décents, d'éducation) vers ce qui peut être valorisé sur un territoire. C'est dans ce renouvellement méthodologique et cette nouvelle hiérarchie des éléments qui comptent que s'inscrit le rapprochement que nous opérons dans cet article entre attractivité et indicateurs de richesse. .

Mots clés : indicateurs de richesse, attractivité, politique publique locale, observation locale

Codes JEL : R11 ; R58 ; C18

¹ Nous désirons remercier vivement Claudine Offredi dont la lecture critique de la version originale de l'article et les échanges qui ont suivis ont largement contribué à l'amélioration son contenu. Les erreurs et imprécisions éventuelles demeurent à la charge des auteurs. Nous souhaitons aussi exprimer notre reconnaissance à Hélène Clot pour un certain nombre d'éclairages qu'elle a contribué à apporter à ce papier.

Introduction

L'attractivité est un concept polymorphe qui se prête à des définitions plus ou moins restrictives. Il a d'abord et avant tout été développé à l'échelle macroéconomique dans le cadre de l'économie internationale et de manière restrictive (Wheeler et Moby (1992) ; Devereux et Griffith (1998) ; Carlton (1983), Friedman et *al.* (1992)²).

Dans ces travaux, l'attractivité des territoires est conçue vis-à-vis des entreprises comme « la capacité [de ceux-ci] à fournir, grâce à leurs ressources, des conditions d'implantation plus intéressantes que celles des territoires concurrents pour les projets mobiles» (Hatem, 2004a³). Cette acception de l'attractivité peut être qualifiée d'étroite dans la mesure où ce phénomène est confondu avec les facteurs de localisation et retient une définition de l'attractivité fondée de manière exclusive sur l'économie à des fins de *benchmarking* (entre pays, régions, agglomérations, communes ...). Par ailleurs, seules certaines variables économiques (investissements directs à l'étrangers, taux d'emplois, ...) sont estimées comme pertinentes dans l'analyse de ce phénomène.

Les politiques publiques, aussi bien au niveau national que local, se sont appuyées sur cette définition étroite de l'attractivité en menant par exemple des politiques qui cherchent, à travers des mesures fiscales, à restreindre les coûts d'implantation pour les entreprises sur le territoire afin de les attirer. Le fait que les indicateurs d'attractivité existants, aujourd'hui retiennent avant tout une définition étroite de cette notion n'est sans doute pas étranger à ce type d'action publique et à l'inscription – consciente ou inconsciente - des politiques publiques dans ce courant dominant⁴.

Or, le primat de cette conception de l'attractivité nous apparaît dommageable pour les politiques publiques au sens où elle ne permet pas de penser et concilier un certain nombre de questions cruciales (qualité de vie sur le territoire, qualité de l'emploi, développement soutenable/durable) qui se posent aujourd'hui aux décideurs. L'article se propose donc de repenser, à des fins d'actions publiques locales, le concept d'attractivité de manière élargie et pose la question de la mesure de ce phénomène.

La remise en cause présentée ici de cette acception de l'attractivité est née à la suite de réflexions que nous avons menées, en collaboration avec des professionnels de la politique de la ville de l'agglomération grenobloise, afin de développer de nouveaux indicateurs alternatifs de richesse⁵. Cherchant à dépasser une vision établissant un tableau noir des quartiers où les habitants étaient plus considérés comme des « poids morts » que comme des ressources (Clot,

² Crozet et *alii* (2003) font un point dans cet article sur les travaux existants en la matière.

³ Cité dans Musson, (2010), p. 182

⁴ Hatem (2005) affirme que les différents types de travaux menés sur le concept d'attractivité sont peu congruents entre eux (p. 270). Bien qu'il faille bien garder en tête que les travaux académiques et ceux menés par des agences privées ne se recoupent pas totalement, il semble toutefois que l'on puisse observer une accointance entre les travaux menés dans le cadre de l'économie internationale et les indicateurs développés par des organismes comme FORBES, Heritage Foundation... notamment dans le choix des variables à étudier pour approcher le phénomène de l'attractivité.

⁵ Ce groupe, né en 2002 dans la mouvance des réflexions de P. Viveret (2002), D. Meda (1999), F. Jany-Catrice & J. Gadrey (2007) a cherché à proposer des démarches alternatives de quantifications au regard des limites des indicateurs utilisés et/ou existants.

2010), ces professionnels de l'action publique locale voulaient proposer une nouvelle façon d'observer les quartiers, largement stigmatisés par les indicateurs utilisés - taux de chômage, taux de Rmistes, ... -. Cette recherche action nous a conduit à proposer de nouveaux outils d'observations sociales afin d'améliorer les politiques publiques menées sur les territoires infra-communaux (Le Roy et Offredi, 2011). La complexité des phénomènes appréhendés et la volonté de ne pas livrer une simple photographie de la réalité des territoires, nous inscrit dans une démarche de type constructive (Morin, 1990). Ce positionnement épistémologique nous a conduit à adopter une méthodologie réflexive, au sens où la construction de l'observation est le fruit d'une continuelle remise en question de la donnée récoltée. Par ailleurs, la complexité des phénomènes à l'œuvre sur les territoires implique l'adoption d'une approche non exclusivement économique, fondée sur des réflexions interdisciplinaires (Delorme et *al*, 2004).

Aujourd'hui, pour asseoir ces réflexions au service de l'action publique locale, nous proposons de prolonger cette réflexion, relative à la quantification de l'observation sociale, en la liant à la notion d'attractivité.

Pour y parvenir, nous avons eu recours à deux types de lectures. D'abord, nous nous sommes appuyées sur les travaux issus de la géographie économique⁶, intégrant les concepts de territoire, de ressources et de potentiels, permettant de distinguer la notion d'attractivité de celle d'attraction (Angeon et Rieutort, 2007). Puis, nous avons sollicité les récents travaux menés par des économistes du développement durable, notamment leurs analyses du décalage existant entre les performances en matière d'attractivité et celles affichées en termes de développement durable (Musson, 2010). A partir de là, analyser à l'aide d'indicateurs alternatifs de richesse ce qui amène un territoire à drainer, ou à ne pas drainer, des hommes et des activités nous est apparu comme une voie de recherche à explorer. L'élaboration de nouveaux indicateurs pourrait ainsi être un moyen pour révéler les ressources du territoire, dans l'optique de penser le bien-être des populations, et pour alimenter une approche en termes d'attractivité durable. En effet, si l'on veut procéder à une analyse fine des territoires permettant de capter les dynamiques à l'œuvre sur celui-ci, il importe que les décideurs publics puissent s'en saisir et mobiliser ces nouvelles approches. Dès lors, la question de la définition de l'attractivité et celle de sa mesure vont de pairs et doivent faire l'objet d'un réexamen couplé.

L'objectif de l'article est donc d'apprécier la pertinence d'une mobilisation de l'approche en termes d'indicateurs à des fins prospectives dans le but de connaître les mécanismes à l'œuvre qui permettraient de caractériser finement le territoire et donc de repenser différemment la notion d'attractivité. Aussi, notre questionnement peut être scindé sous la forme de deux questions qui structureront cet article : (1) Quelles sont les conceptions et les mesures actuelles de l'attractivité et quelles sont leurs limites ? (2) Pourquoi et comment peut-on développer de nouveaux indicateurs de richesse pour repenser l'attractivité ?

⁶ A la suite de S. Coissard (2007, p.112), nous prenons le parti pris de considérer que l'économie géographique inclue d'une part la nouvelle géographie économique (Scott, Torper, Walter, Benko, Lipietz, Courlet, Pecqueur, ...) et l'économie géographique représentée par Krugman. Notre attention se portera plus particulièrement dans ce papier sur ce courant de la nouvelle géographie économique.

Aussi, la première partie de l'article reviendra sur les définitions de l'attractivité dans la littérature existante et sur les indicateurs utilisés afin d'appréhender ce phénomène (1). Elle sera suivie d'une seconde partie destinée à reconsidérer la notion d'attractivité à travers la construction d'indicateurs alternatifs de richesse utiles à l'action publique locale (2).

1. Les définitions et les indicateurs de l'attractivité : leurs apports et leurs limites

La littérature sur l'attractivité est désormais très abondante. Un des courants théoriques ayant largement contribué à sa publicité est la nouvelle géographie économique. De nombreux travaux existent sur les déterminants de l'attractivité, les indicateurs censés la mesurer et les politiques à mener afin d'améliorer celle-ci. La notion d'attractivité est classiquement distinguée de celle de compétitivité. Pour certains auteurs (Lavenir et *al.*, 2000), l'attractivité renvoie à des dynamiques de court terme et à la compétitivité-prix alors que pour d'autres un territoire ne peut être attractif que s'il attire durablement (Friboulet, 2010 ; Olszak, 2010 ; Mulkay, 2007). Dès lors, force est de constater que le concept d'attractivité n'est pas encore aujourd'hui pleinement stabilisé. Face à un tel état de fait et à la profusion de la littérature économique sur cette question, le choix a été fait ici de synthétiser les différentes acceptions de cette notion. Il s'agit de se concentrer sur les travaux ayant cherchés à comprendre l'attractivité et ses déterminants d'une manière novatrice en intégrant des dimensions non économiques, notamment sociales et environnementales, afin de repenser le développement territorial. L'examen de la notion d'attractivité proposée ici, a donc pour motif principal de repenser l'attractivité dans le cadre de l'action publique au niveau local. Le traitement à cette échelle géographique peut se justifier par l'insuffisance des approches « macro » à fournir des « outils utilisables pour représenter [...], au-delà d'une image générale très globalisante, très floue voire déformée, du territoire concerné, la diversité de ses potentiels » (Hatem, 2004 , p. 6).

Ce besoin de renouvellement des politiques publiques nécessite un détour conceptuel indispensable à la compréhension de cette notion aujourd'hui à la mode (1.1) et qui nous permettra de mettre en lumière la portée et les limites des indicateurs existants en matière d'attractivité (1.2.).

1.1 L'attractivité : au-delà des différentes acceptions un concept multidimensionnel à retravailler

L'attractivité est un concept polymorphe. Toutefois et de façon assez consensuelle, nous pourrions définir cette notion comme la capacité d'un territoire à attirer des entreprises et des hommes. Si d'autres approches ont été développées, notamment dans le cadre de la nouvelle

⁷ Cité dans Olszak (2010)

géographie économique ou des développements récents sur le développement durable, elles ne s'accordent pas forcément entre elles et renforcent le caractère polysémique de cette notion.

Ainsi, l'attractivité reste toujours différenciée de la notion de compétitivité bien que la ligne de séparation entre ces deux concepts soit poreuse (1.1.1.). Partant de là, on peut distinguer différentes formes d'attractivité selon les déterminants de celle-ci, son effectivité, son objectivité et la manière dont elle peut être observée (1.1.2.). Les démarcations ainsi opérées entre ce concept et d'autres, et au sein même de celui-ci, semblent toujours s'appuyer sur des considérations en terme de durabilité utile à la compréhension de cette notion d'attractivité (1.1.3.)

1.1.1 Attractivité *versus* compétitivité

L'attractivité est souvent pensée en termes de choix de localisation des entreprises dans le cadre de l'économie internationale ou industrielle. Elle renvoie à la capacité d'un territoire à attirer des investissements nationaux ou internationaux. Elle est conçue comme une notion de court ou moyen terme qui se distingue de la notion de compétitivité qui serait plutôt une notion de long terme. On peut par exemple favoriser l'attractivité d'un territoire en jouant sur la baisse des salaires ce qui s'oppose à la définition que l'OCDE (2006) donne de la compétitivité, à savoir : « la capacité à produire des biens et des services qui passent le test des marchés internationaux tout en maintenant des niveaux de revenus élevés et durables »⁸. Cela peut aussi passer par une concurrence fiscale, à un niveau infranational ou international, visant à attirer de nouveaux investissements se traduisant par des réductions d'impôts et/ou divers allègements de charges ou subventions, et visant à attirer de nouveaux investissements productifs afin de créer une dynamique économique et de l'emploi. Comme l'illustre bien le cas irlandais, l'absence de perspective de développement sur le long terme de ce type de politique est largement occultée.

La notion d'attractivité semble aujourd'hui prendre le pas sur celle de compétitivité car elle est dans la communauté des économistes, une notion plus consensuelle qui paraît pouvoir faire plus facilement l'objet de mesure et, en cela, pouvoir être utile à l'action publique (Friboulet, 2010). Ainsi, il est plus aisé de caractériser les déterminants de l'attractivité que ceux de la compétitivité.

1.1.2 Les déterminants et les dimensions de l'attractivité

Les déterminants classiquement retenus de l'attractivité sont la taille du marché du territoire considéré, le coût du capital et du travail et l'existence d'entreprises complémentaires ou concurrentes dans le processus de production (Friboulet, 2010 ; Cœuré et Rabaud, 2003). Ne retenir que ces déterminants revient à considérer que l'attractivité peut être réduite à la capacité d'un territoire à attirer du capital productif. La géographie économique, avec

⁸ Cité dans *La compétitivité territoriale – rapport de synthèse* de la Direction générale de l'aménagement du territoire du Maroc (2010) , p. 11

notamment les travaux de P. Krugman (1991) montre que les territoires ne sont pas homogènes entre eux et qu'appréhender l'attractivité ne se réduit pas à une analyse des différentiels de coût d'installation pour les entreprises entre territoires. Cela amène à introduire dans l'analyse une dimension hors-prix prenant en compte des variables telles que les stratégies d'insertion dans les échanges, la qualité des infrastructures et des institutions, le niveau du capital humain, l'environnement des affaires, ... (Coeuré et Rabaud (2003) ; Friboulet. (2010), p. 12 ; Musson (2010), p. 183).

Par ailleurs, il existe plusieurs types d'attractivité. C'est pourquoi, comme le fait la Conférence des Nations Unies sur le Commerce Et le Développement (CNUCED) dans son rapport publié chaque année *World Investment Report*, il est possible de distinguer l'attractivité effective ou potentielle et/ou subjective/objective. L'attractivité effective et objective d'un territoire correspond par exemple à la présence d'un certain nombre d'infrastructures sur celui-ci. La qualité de vie sur un territoire peut être considérée comme relevant d'un type d'attractivité que l'on qualifiera d'effective et subjective. Des projets d'investissements non réalisés correspondraient à l'attractivité objective potentielle. L'amélioration du bien-être ressenti par les populations peut être rangée dans la catégorie de l'attractivité subjective potentielle.

L'attractivité est donc un concept multidimensionnel qui peut être appréhendé sous différents angles de vue et donc à l'aide de différentes disciplines. Ces différentes dimensions de l'attractivité ne doivent pas être considérées comme des blocs sans relations. Attractivité effective/potentielle et attractivité subjective /potentielle marchent souvent du même pas. C'est en cela que le phénomène d'attractivité peut être qualifié de phénomène complexe. Toutefois, reste à savoir ce que l'on place exactement derrière ces différentes conceptions de l'attractivité, le risque étant de se limiter à une approche très économique du phénomène tel que le fait la CNUCED et la difficulté résidant dans l'élaboration d'une véritable approche interdisciplinaire (Delorme et *al.*, 2004).

Dans cette optique, la distinction entre attractivité subjective/objective et potentielle/effective nous semble devoir être croisée avec celle en terme d'actif/ressource générique ou spécifique. La plupart du temps, les indicateurs d'attractivité développés (Indice de compétitivité mondiale de Lausanne, taux d'Investissements Directs à l'Etranger, ...) ne s'intéressent qu'aux ressources génériques d'un territoire et non pas à ses ressources intrinsèques qui ne sont ni reproductibles, ni transférables. Or, ce sont ces ressources construites et territorialisées, qui font qu'un territoire est, ou n'est pas attractif, alors même qu'elles sont reléguées au second plan quand il s'agit de quantifier le phénomène d'attractivité. Les outils de quantification existants ne les mesurent pas, donc ne rendent ni visibles ni repérables ces dimensions de l'attractivité alors qu'elles sont, selon nous, déterminantes.

Cela nous conduit logiquement à proposer une approche différente de l'attractivité qui passe par un réexamen de cette notion et de la manière dont on la quantifie. Notre remise en cause des formulations minimalistes de l'attractivité et de sa mesure nous amènent à interroger ce qu'est la richesse des territoires.

Dès lors deux questions émergent : l'attractivité, est-ce quelque chose qu'un territoire possède ou est-ce un potentiel en perpétuel déploiement ? Cette notion renvoie-t-elle à un dynamisme passager ou peut-elle servir à penser plus avant un véritablement développement territorial, processus inscrit dans le temps et l'espace, et, en cela, devenir une modalité d'observation au service de l'action publique ?

Ces interrogations amènent à expliciter le lien entre « mise en capacité d'un territoire » et attractivité d'une part, durabilité et attractivité d'autre part.

1.1.3 L'attractivité durable ou la « mise en capacité d'un territoire »

Constatant des différences de performances importantes en matière d'attractivité et de développement durable, A Musson (2010) a pointé la trop grande focalisation sur les aspects économiques dans l'étude de cette question et la vision souvent court-termiste du développement prôné par les politiques actuelles d'attractivité. Les dimensions géographiques, historiques, environnementales et sociales de l'attractivité ne sont en effet que rarement évoquées ou explicitées. Il s'agit donc d'appréhender cette notion d'attractivité différemment, en la pensant en cohérence avec les approches en termes de développement durable et d'indicateurs de richesse.

Pour y parvenir, J.-J. Friboulet (2010, p. 20) propose une approche en terme de « construction de capacités » se démarquant d'une définition étroite de l'attractivité. Intégrant dans l'analyse de l'attractivité, les effets négatifs de la polarisation des activités en termes sociaux et environnementaux, et d'autres déterminants de la « santé » d'un territoire (participation des habitants, qualité de vie, amélioration de la situation des populations pauvres), sa démarche vise à réconcilier ces deux composantes du développement territorial. Délaissant l'attractivité comme état de fait pour la considérer en tant que capacité, l'enjeu est dès lors de faire ressortir les éléments moteurs de cette « mise en capacité d'un territoire » afin d'enrichir la connaissance au service de l'action politique. On passe ici d'une conception de la capacité d'un territoire à attirer conçue comme *aptitude* à une approche plus large en termes de développement des *capabilities* (Sen, 1992). De cette façon il est envisageable d'espérer pouvoir révéler ce qui fait qu'un territoire est dynamique ou non.

Si l'on veut approcher les éléments de la « santé sociale » d'un territoire, il faut coupler une approche qualitative et quantitative du phénomène de l'attractivité. Pour que la connaissance produite soit utile à l'acteur public, on ne peut pas penser la définition de l'attractivité de manière déconnectée de sa mesure ; et l'on ne peut pas davantage créer une mesure de ce phénomène qui ne se fonde obligatoirement sur une prise en compte minutieuse de « la santé sociale » des territoires. Notre raisonnement s'inscrivant dans une perspective visant à quantifier le qualitatif, la notion de « mise en capacité des territoires » est éclairante pour notre démarche car elle permet de mettre à jour les dynamiques et enjeux internes de ces derniers. Mais cette tentative de quantifier le qualitatif ne peut être recevable à notre sens que si elle est découlée d'une « mesure éclairée » qui ne peut elle-même se fonder que sur la prise en compte des dimensions qualitatives, aussi complexes, soient-elles.

Les avancées conceptuelles notables qui ont vu le jour au sujet de la question de l'attractivité n'ont pas pour l'instant trouvé de répercussions dans les indicateurs censés refléter ce phénomène. L'étude des indicateurs existants et de leurs limites permet de mettre en avant la nécessité de construire des indicateurs éclairant les différentes dimensions de l'attractivité,

1.2 La mesure de l'attractivité

Comme le constatent V. Angeon et L. Rieutort (2007, p. 236), la notion d'attractivité étant bien souvent calquée sur celle d'attraction, elle se réduit dès lors à une mesure des flux de populations, de touristes ou d'emplois. Peu de tentatives ont vu le jour afin de mettre en chiffre les approches les plus originales présentées précédemment. Un tour d'horizon synthétique des données mobilisées et des indicateurs développés principalement au niveau local (1.2.1.) révèle la faiblesse de leur pouvoir explicatif (1.2.2.).

1.2.1 Les indicateurs d'attractivité existants

Trois grands types de données existent afin de révéler l'attractivité des territoires : des indices simples, des indices composites et des tableaux de bord⁹. Chacune de ces méthodes, non exclusives entre elles et parfois complémentaires, présentent des avantages et des inconvénients, l'adoption d'une d'entre elles s'impose en fonction de l'objectif poursuivie : connaissance fine des mécanismes à l'œuvre sur le territoire, communication auprès d'un large public, ...

Un indice simple renseigne sur une seule des caractéristiques du phénomène étudié. Il ne fournit qu'une information unique, ce qui rend sa compréhension et son utilisation aisée mais réduit sa portée analytique.

En termes d'indicateurs simples, deux principaux sont généralement évoqués :

- Celui de la CNUCED qui publie un indice de Performances des Investissements Directs à l'Etranger (IDE) établissant un classement entre pays sur la base du nombre d'IDE reçu par rapport aux PIB. Cet indicateur fait une photo à une date 'T', révélant un nombre d'IDE rapport au PIB, mais ne permet pas de connaître les raisons de ce niveau de flux d'IDE et les mécanismes sur lesquels ils s'appuient et qu'ils sont susceptibles de générer.
- Celui calculé par le magazine FORBES ayant trait à la misère fiscale. Cette revue considère comme heureux fiscalement les pays qui ont les plus faibles taux de taxation. Parmi les pays considérés comme les plus heureux fiscalement en 2009, on trouve le Qatar et Les Emirats Arabes Unis qui sont bien loin de mener des politiques en faveur du développement humain dans leurs pays. A *contrario*, les mauvais élèves du classement du FORBES sont des pays où généralement les systèmes de protection

⁹ L'idée n'est pas dans cet article d'être exhaustifs sur les indicateurs existants notamment à l'échelle nationale mais d'en esquisser les grandes caractéristiques. Pour une revue de littérature sur les indicateurs d'attractivité, voir A. Musson (2010) et F. Hatem (2004b).

sont très développés tels que la France (en première position), la Belgique, les Pays-Bas ou encore l'Allemagne¹⁰.

Un indice composite est la synthèse de l'agrégation de plusieurs indicateurs. Il permet d'obtenir un résumé de l'information existant sur un sujet de manière claire et facilement compréhensible ce qui le rend aisément utilisable, afin d'effectuer des comparaisons dans le temps et dans l'espace, utiles à la communication. La principale limite d'un tel outil est due à ses modalités de construction, et notamment à la nécessité d'affecter une pondération à chaque indicateur formant cet indice.

Les indicateurs synthétiques portant sur le phénomène d'attractivité peuvent être scindés en deux catégories : ceux qui renseignent sur l'attractivité objective et ceux qui s'intéressent à l'attractivité subjective. Les variables retenues pour calculer les indicateurs dits objectifs correspondent aux déterminants classiques de l'attractivité présentés précédemment. A titre d'illustration, l'Indice de Compétitivité Mondiale (IMD) de Lausanne, un des indicateurs les plus connus en matière d'attractivité, prend en compte des variables traduisant « la performance économique, l'efficacité du gouvernement, l'efficacité des affaires et les infrastructures. » (Musson, A. (2010), p. 185). Comme autres indices de référence, on trouve celui du *World Economic Forum* (WEF) qui publie un indice de compétitivité mondial/global¹¹ et qui retient 12 piliers de la compétitivité (les institutions, les infrastructures, l'environnement macroéconomique, le niveau d'éducation, l'efficience du marché, la flexibilité et l'efficience du marché du travail, le développement des marchés financiers, l'effort technologique, la taille du marché, et l'innovation) et celui d'AT Kearney (2007) connu en France sous le nom d'Indice de globalisation (GCI) qui se base sur le niveau d'intégration économique, de connectivité technologique, sur le degré de stabilité politique du pays et sur les contacts personnels¹².

Les données utilisées proviennent en grande partie de sources administratives (Banques mondiales, Fonds Monétaires internationales, UNESCO) Quant aux indicateurs subjectifs censés refléter l'attractivité perçue, ceux-ci sont issus d'enquêtes auprès des chefs d'entreprises dont la méthodologie s'avère souvent très fragile (réponses induites, choix de l'échantillon, ...). L'ensemble de ces indicateurs synthétiques sont utilisés afin de classer les territoires entre eux à des fins de *benchmarking*. Rares sont les organismes qui se contentent de livrer un tableau de bord du phénomène de l'attractivité.

Pourtant, un tableau de bord, réunissant un ensemble d'indicateurs de manière ordonnée (par thème, dimensions, ...), présente l'avantage de fournir une vision complète et fine du phénomène étudié. Ils existent deux tableaux de bord portant sur cette question de l'attractivité : (1) celui de la Commission Européenne intitulé « *Benchmarking Policy Enterprise* » présenté chaque année ; (2) et celui de l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII). L'apport de ces deux contributions est de permettre

¹⁰ Ce classement est disponible pour l'année 2009 sur le site du FORBES : <http://www.forbes.com/global/2009/0413/034-tax-misery-reform-index.html>

¹¹ Le rapport concernant cet indice est disponible pour 2010-2011 en ligne sur le site de la WFE : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

¹² Le classement de 2007 est disponible pour l'année 2007 sur le site AT Kearney : http://www.atkearney.com/images/global/pdf/GIndex_2007.pdf

une comparaison sur des points précis entre territoires. Toutefois, les variables retenues dans ces tableaux sont celles présentées précédemment au sens où elles ne considèrent l'attractivité que comme un phénomène purement économique ne permettant pas de développer une connaissance fine de la dynamique des territoires.

Les indices de l'IMD et de Davos portent par exemple un « jugement négatif » sur « la réglementation du travail, la fiscalité et le poids des dépenses publiques » (Cœuré et Rabaud 2003, p. 109). Dès lors, il n'est pas inutile de s'interroger sur la pertinence de ces choix pour penser l'attractivité à la fois à l'échelle nationale et à l'échelle locale.

Au niveau local, ce sont avant tout, les Pôles de Service de l'Action Régionale qui fournissent des mesures élaborées de l'attractivité. Bien souvent, les travaux menés à cette échelle n'abordent l'attractivité que dans une perspective très économique¹³. Adopter les mêmes critères d'attractivité pour tous les territoires ne permet pas forcément de comprendre les interactions entre territoires ni les caractéristiques particulières de leurs dynamismes. C'est pour combler cette lacune que l'INSEE a considéré dans sa dernière étude l'attractivité non simplement comme le fait d'attirer et de retenir des hommes et des activités mais également comme la capacité d'un territoire à capter et redistribuer des richesses (Davezies, 2008), ce qui lui a permis de proposer une typologie de l'attractivité (résidentielle, métropolitaine, ...) qui intègre ces avancées. Si cette typologie se distingue de l'existant, il n'en demeure pas moins que les nouveaux indicateurs mobilisés pour répondre à ces attentes (nombre d'emploi industriel sur le nombre d'emploi total de la zone d'emploi, part des emplois des chercheurs, part de la surface couverte en internet haut débit, ...) se situent très largement du côté de l'offre du territoire et n'appréhendent pas les besoins réels des populations implantées sur celui-ci qu'ils soient exprimés ou non.

A l'échelle communale et dans les communautés de communes ou d'agglomération, les indicateurs d'attractivité généralement utilisés sont très limités. Avant la disparition de la taxe professionnelle cette préoccupation était avant tout celle des communes qui, grâce à des tarifs avantageux au mètre carré, cherchaient à attirer des entreprises sur leurs territoires. Une politique de développement ne saurait être réduite au versement de subventions. La suppression de la taxe professionnelle est peut-être une occasion de remettre à plat la question de l'attractivité à cette échelle. Nous ne pouvons pas pour autant penser qu'une telle réforme fiscale mettra fin, en France, à la concurrence fiscale entre collectivités, ni que le développement économique et sociale deviendra simplement l'apanage de la région. En effet, une prérogative aussi transversale et complexe que le développement économique et sociale ne peut pas reposer sur un seul niveau d'intervention et nécessite donc une cohérence entre les différents échelles géographiques. Quoiqu'il en soit, il importe de noter que ce type de réforme oublie le rôle joué, en matière de développement, par les communes et les communautés de communes ou d'agglomération en leur ôtant toute marge financière.

Force est de constater que le primat de la dimension économique est commun à l'ensemble des données développées par les divers organismes traitant de la question de l'attractivité. Or,

¹³ C'est par exemple le cas de l'étude menée par le Pôle de Service de l'Action Régionale (PSAR) « Etudes économiques régionales ¹³ » et des travaux de l'INSEE antérieur à 2010.

les politiques publiques ne peuvent s'appuyer sur cette simple composante de la santé d'un territoire. Dès lors, il est important d'éclairer les écueils propres à ce type de données pour proposer ensuite une méthodologie de quantification alternative de ce phénomène d'attractivité.

1.2.2. Les indicateurs d'attractivité : des indicateurs largement perfectibles

Les indicateurs existants rencontrent un certain nombre de limites. *Statiques*, ils n'apportent pas une connaissance fine des dynamiques à l'œuvre sur les territoires. Par ailleurs, ils véhiculent généralement une *vision du développement ne pouvant se produire que dans l'adversité et par captation* qui, ne permettant pas de révéler les mécanismes à l'œuvre sur les territoires, les rend en cela *peu utiles à l'action publique*.

Une définition très statique de l'attractivité

Alors que l'attractivité pourrait être une notion à même d'appréhender les dynamiques à l'œuvre sur un territoire, les indicateurs d'attractivité se contentent généralement d'être une simple photographie d'un état de celui-ci à un instant donné. L'attractivité est plus considérée comme un état que comme une construction sur un temps long (Friboulet, 2009). Les seuls indicateurs existants sont, dès lors, ceux qui « photographient » cette attractivité à un moment donné, alors même que les besoins de l'analyse des dynamiques des territoires nous imposent de raisonner sur du temps « long ».

Par ailleurs, les données à partir desquelles ces indicateurs statiques sont établis sont des données existantes, quantifiant ce que l'on sait compter et/ou ce que l'on connaît. Aussi, toutes les richesses non connues ou non révélées à ce jour par la statistique publique ne sont pas prises en compte pour traduire l'attractivité d'un territoire. Ainsi, la plupart de ces indicateurs n'ont pas été créés dans la perspective de déceler le potentiel latent des territoires et, conséquemment, ne sont pas susceptibles de servir de leviers pour renouveler les politiques publiques concernées par l'amélioration de l'attractivité de leurs territoires d'action. Le fait qu'« avant d'être un nombre l'indicateur est un énoncé sur la société » (Desrosières, 2008, p. 193) semble avoir été occulté ici. Cela peut sans doute s'expliquer par le fait que « l'écart entre la réflexion « amont » sur la production des chiffres et leurs usages en « aval » n'a jamais été aussi total [...] ». (Chiapello et Desrosières, 2006, p. 300).

Une mesure de l'attractivité fondée sur une vision exogène et concurrentielle du développement

La mesure de l'attractivité nous interroge de deux façons : Etre attractif par rapport à quoi ? Et pour qui ?

Dans le cas des indicateurs évoqués précédemment, être attractif est pensé par comparaison aux autres territoires. C'est attirer plus que l'autre : plus d'entreprises, plus d'emplois qualifiés, plus de services, ... Ainsi, l'attractivité des territoires ne semble pas très éloignée de la concurrence entre territoires. Les territoires doivent donc être plus attractifs et en cela attirer plus d'entreprises et plus de main-d'œuvre qualifiée.

La question du « par rapport à quoi » résolue, on peut se demander à qui sert cette concurrence entre territoires. Il semble bien qu'elle soit au service, avant tout des entreprises et de façon automatique et naturelle, elle soit censée bénéficier aux populations. Renvoyant à des dynamiques majoritairement exogènes, il est difficile, à travers la conception actuelle de cette notion, d'appréhender les dynamiques endogènes à l'œuvre sur le territoire.

Pourtant, au titre de ces dernières, les associations présentes sur le territoire et systématiquement exclues de la mesure de l'attractivité, peuvent être considérées comme des éléments participant de la cohésion et du dynamisme territorial. Il est vrai que du fait de leur ancrage territorial parfois important, ces dernières ne peuvent pas dès lors être « attirées » et sont donc de fait exclues du champ d'observation et de mesure associé à une définition étroite de l'attractivité.

Aussi, s'avère-t-il nécessaire de dépasser cette conception strictement exogène du développement qui accompagne les mesures de l'attractivité, pour développer des outils d'observations sociales permettant une connaissance plus fine des territoires au service de dynamiques territoriales renouvelées. L'appréhension de ces dynamiques par les acteurs locaux suppose, nous semble-t-il, une posture d'observation sociale servant un double objectif de connaissance des territoires et d'aide à la décision. Ceci donne matière à un débat scientifique toujours vigoureux consistant à se demander quel est le seuil de validité scientifique du chiffre « utile » à l'action publique sur un territoire donnée.

Des indicateurs finalement peu utiles à l'action

Les indicateurs auparavant présentés ne mettent généralement pas l'accent sur les atouts qu'un territoire pourrait développer et/ou valoriser pour améliorer des situations en matière d'emplois, de pauvreté ou d'inégalité. ...

Les populations pauvres et peu qualifiées – considérées comme des « poids morts » - pour le dynamisme économique, sont absentes des travaux sur l'attractivité des territoires. Les liens sociaux à l'œuvre sur le territoire, la manière dont les populations participent au dynamisme social et économique, les processus par lesquels l'attractivité de leurs territoires pourraient leur profiter ne sont pas retenus dans ces mesures comme des variables à étudier pour appréhender l'attractivité.

Les propositions avancées par un certain nombre d'auteurs de la nouvelle géographie économique (Colletis et Pecqueur, 1993) n'ont pas dépassées le stade de la conceptualisation pour celui de la quantification. Il est nécessaire d'enrichir l'observation locale *via* la création d'indicateurs alternatifs afin d'améliorer la compréhension des variables susceptibles d'être à l'origine de l'attractivité : le type de relation, de sociabilité à l'œuvre sur le territoire considéré. De notre point de vue, en effet, une connaissance fine des réalités locales constitue aujourd'hui une exigence en matière de conduite des politiques publiques locales.

. De sorte que le repérage des richesses et des lacunes d'un territoire d'actions ne peut que contribuer à améliorer la définition du contenu et des modalités de conduite des politiques publiques territoriales en adéquation avec les besoins locaux (Le Roy et Offredi, 2011).

Mais une telle démarche suppose que l'on sache, en amont et très précisément, ce que l'on cherche à observer et quantifier. Cela sans perdre de vue que toute production de données

chiffrées est une construction (Desrosières, 2008) et que le choix des variables à retenir, leurs interprétations et pondérations révèlent et véhiculent une vision du monde plus ou moins conventionnelle (Gadrey, 2006). Aussi, les enjeux sociaux et politiques de la quantification des phénomènes sociaux économiques telle que l'attractivité sont tels, qu'ils nous conduisent à penser sa définition et sa mesure simultanément.

2. Reconsidérer la notion d'attractivité à travers la création de nouveaux indicateurs

L'attractivité ne peut pas être réduite à ses seules composantes économiques qui sont, on vient de le voir, le plus généralement valorisées. C'est dans cette perspective que la réinterprétation de l'attractivité à l'aune des indicateurs de richesse prend tout son sens.

Pour cela, il est nécessaire de sortir d'une vision de l'attractivité fondée uniquement sur des avantages comparatifs en termes de facteurs de production pour adopter une définition plus large de ce concept incluant les dimensions historiques, institutionnelles, sociales et géographiques des territoires. Cette approche reviendrait à expliciter les aspects attrayants des territoires ce qui permettrait ensuite d'explicitier la force d'attraction qu'il est susceptible d'exercer sur des hommes et des activités (2.1.). Le passage d'indicateurs d'attractivité, correspondant à une approche statique de l'attractivité, à des indicateurs renouant avec le dynamisme contenu originellement dans cette notion semble être à même d'enrichir la réflexion sur les politiques publiques à mener et permettre une meilleure projection de l'acteur public sur le long terme (2.2.).

2.1 Pour une approche de l'attractivité en termes d'indicateurs de richesse

Les professionnels de la politique de la ville élaborent souvent une distinction entre (indicateurs d') attractivité et (indicateurs de) richesse. L'attractivité renvoie à l'image première qu'ils se font d'un territoire, la notion de richesse évoque quant à elle à la dynamique territoriale servant à révéler puis construire les ressources territoriales. Sans doute le clivage entre les deux notions ne se situe-t-il pas uniquement à ce niveau.

2.1.1. Une observation différente, utile à l'action publique locale

L'attractivité peut être vue également comme une notion fabriquée par des experts, présentée comme un phénomène forcément souhaitable ne concernant pas les populations.

Or, nous avons pointé précédemment que le questionnement le plus apte à aider à la compréhension du concept d'attractivité devait s'articuler autour des questions suivantes : Attractivité pour qui ? Pour quoi ? Et comment ? Pour l'heure, ces questions peinent à

émerger à l'agenda politique des élus locaux même si elles intéressent les professionnels de la politique de la ville. Ceux-ci s'interrogent sur les « moyens conceptuels » à mobiliser dans le cadre de leurs actions.

C'est ainsi que, dans le cas de la politique de la ville, l'expérimentation que nous avons menée avec les professionnels de la politique de la ville trouve son origine dans le manque d'efficacité et d'efficience d'une politique ayant longtemps reposée sur une grille d'observation « à charge » selon laquelle « certains quartiers, certains « bouts » de la ville concentrent des difficultés d'ordre urbain et social qui supposent, pour pallier à ces dernières, la mobilisation de moyens supplémentaires à la fois financiers, humains, organisationnels et ...conceptuels » (Clot, 2010, p. 154). Dès lors la question devient : quelle démarche d'observation sociale locale développer pour renouveler le regard porté sur ces territoires ? L'enjeu est à la fois de dé-stigmatiser les quartiers de la politique de ville et de penser une conception de la richesse économique associée à celle de ressource territoriale. Dans ce contexte, la réflexion sur la richesse et sa mesure est venue soutenir la perspective d'un renouvellement d'une observation sociale locale se déplaçant de la comptabilisation de ce qui dysfonctionne (absence d'emplois, de perspectives, de logements décents, d'éducation) vers ce qui peut être valorisé sur un territoire. C'est dans ce renouvellement et cette nouvelle hiérarchie des éléments qui comptent que s'inscrit le rapprochement que nous opérons dans cet article entre attractivité et indicateurs de richesse.

De plus, force est de constater que les concepts récurrents dans le cadre des politiques publiques tels que celui d'attractivité, de richesse et de bien-être partagent un point commun essentiel, à savoir leur relativité. Un des grands apports des travaux de D. Méda, P. Viveret, F. Jany-Catrice et J. Gadrey est justement d'avoir montré que la question de la quantification du phénomène de richesse ne va pas de soi et doit faire l'objet de débats et de conventions impliquant l'ensemble des acteurs de la société. C'est la nécessité d'un débat sur ce concept d'attractivité et sa mesure qui apparaît également aujourd'hui comme essentiel.

De plus, la relativité de cette notion oblige à s'interroger sur les fondements de cette attractivité. Comment expliquer ce qui favorise l'attractivité particulière d'un territoire par rapport à un autre ? Comment mener des politiques d'attractivité qui ne soient pas en opposition avec le développement durable, avec la qualité de vie sur un territoire ?

Pour répondre à ces questions, il apparaît qu'il faille avant tout enrichir l'observation locale quant à l'origine des dynamiques qui constituent l'attractivité, c'est-à-dire s'intéresser au terreau social de son émergence. La création de nouveaux indicateurs de richesse apparaît à nos yeux comme une piste de recherche prometteuse en la matière.

2.1.2. Une observation locale fondée sur la richesse...

La remise en cause des indicateurs existants en économie pour appréhender la prospérité de nos sociétés ne date pas d'hier : déjà dans les années 1960 Bertrand de Jouvenel (1957) pointait les limites du PIB. Cette critique des indicateurs classiques du progrès économique et sociale a resurgi au début des années 2000 avec notamment la publication du rapport P. Viveret (2002) *Repenser la richesse*, l'ouvrage de D. Méda (1999) *Qu'est ce que la*

richesse ?, et les diverses contributions de B. Perret (2002), F. Jany-Catrice, & Gadrey (2007) ... La parution du rapport Fitoussi-Sen-Stiglitz (2009) a contribué à la légitimation de ce questionnement.

On peut se poser la question de savoir pourquoi retenir la notion de richesse plutôt que celle de développement durable pour repenser la notion d'attractivité ? Le choix de cette notion se justifie par le fait que ce sont avant tout les dynamiques sociales et l'impact des dynamiques économiques sur la sphère sociale qu'il semble aujourd'hui essentiel d'éclairer. Le terme de richesse retenue ici l'est par référence au mouvement sur les nouveaux indicateurs de richesse. Pour autant, les approches en termes de développement durable et celles en termes d'indicateurs de richesse ne sont pas contradictoires. Le développement durable est à considérer, de notre point de vue, comme un concept englobant, comprenant l'attractivité incluant elle-même la notion de richesse. Si les indicateurs de développement durable ont souvent occulté la dimension sociale du développement au profit des dimensions écologiques et économiques de ce dernier, comme s'il n'existait aucun compromis possible entre les composantes sociales et économiques, tel n'est plus le cas dans le dernier référentiel du développement durable fabriqué par le ministère de l'environnement¹⁴.

Le développement d'indicateurs de richesse est susceptible de favoriser le rapprochement entre l'économique et le social en caractérisant le terreau d'un territoire, c'est-à-dire son identité et ses potentiels. Celui-ci constituerait le socle de l'attractivité observable à une échelle plus large. Ainsi, l'attractivité loin de renvoyer à la concurrence entre territoires oblige à s'interroger sur l'identité de ces derniers et dès lors aux types de participation et d'implication des habitants. Comme le dit C. Thin (2007, p. 196) : « En somme, l'attractivité du territoire ne se joue-t-elle pas dans la reconnaissance des dynamiques initiées par les habitants, dans leur appui et leur connexion aux dispositifs institutionnels, dans l'organisation d'une large ouverture à d'autres territoires où des populations sont en recherche de synergies ? Ne se joue-t-elle pas aussi dans la reconnaissance de la richesse des constructions humaines, en quelque sorte « la valeur sociale » du territoire ? » Derrière les dynamiques observées, ce sont en effet des hommes en action qui impulsent ces dynamiques.

Dès lors, il est pertinent de supposer que la création d'indicateurs révélant cette richesse constituée par les formes du lien social et permettant de suivre l'évolution de ces dernières, peut s'avérer utile pour penser différemment la question de l'attractivité à des fins de politiques publiques.

2.1.3. Permettant de révéler le potentiel latent des territoires

Comme il l'a été montré précédemment, l'attractivité des territoires est bien trop souvent appréhendée simplement par le prisme d'indicateurs, révélant l'installation d'entreprises sur le territoire ou *via* des indicateurs traditionnels d'emploi (création d'emplois sur le territoire,

¹⁴ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du logement (2011), *Référentiel pour l'évaluation des agendas 21 locaux*, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Le-referentiel-pour-l-evaluation-.html>

taux de chômage, ...). Les habitants des territoires ne sont considérés comme des « ressources humaines » qu'à partir du moment où ceux-ci sont actifs et ont un certain niveau de formation académique. Force est de constater que de nombreuses ressources – pourtant essentielles à la bonne vie sociale et économique d'un territoire – sont totalement absentes des mesures actuelles de l'attractivité présentées dans les parties précédentes. C'est donc tout un potentiel économique, social et humain que les approches traditionnelles de l'attractivité occultent.

Repenser l'attractivité à travers les indicateurs de richesse reviendrait à tenter d'explorer les conditions de l'attractivité et dès lors à rechercher les ressources potentielles à valoriser pour remplir ces conditions. A travers l'exemple des villes de Rosario et de Villa El Salvador, un auteur tel que Burgos-Vigna montre que la participation est conçue comme constitutive de l'identité de ce territoire et apparaît comme « la condition de la construction de l'image, condition à son tour de l'attractivité territoriale » (Burgos-Vigna, 2010, p. 60). La constitution d'indicateurs de richesse serait donc une manière d'appréhender la récursivité à l'œuvre dans le phénomène complexe qu'est celui de l'attractivité.

Cette liaison essentielle à établir entre indicateurs de richesse et attractivité n'est pas aisée à mettre en œuvre, le risque étant toujours de développer des indicateurs qui en définitive ne soient pas au service de l'action publique territoriale. Dès lors, il s'agit de penser ce renouvellement de la conception de l'attractivité à l'aune de cet impératif.

2.2 Pour une mesure de l'attractivité répondant aux enjeux des politiques publiques locales

Les acteurs locaux des politiques publiques locales sont aujourd'hui portés vers deux tendances en apparence contradictoires. D'une part, ils souhaitent avoir des indicateurs à une échelle très fine qui leurs permettent de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre sur leur territoire, le comportement des différents acteurs et leurs demandes. D'autre part, ils ont besoin de mettre en place du *benchmarking*, à des fins marketings et comparatives. Relier l'attractivité territoriale et les nouveaux indicateurs de richesse peut être conçue comme une manière de concilier ces deux préoccupations sans perdre de vue les réflexions indispensables à mener sur le seuil de validité scientifique du chiffre « utile » à l'action publique sur un territoire donné.

2.2.1 Le passage du spécifique au générique

Un des problèmes qui se pose quand on envisage de développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de penser de nouvelles politiques de développement est l'influence du global sur le local. De là, émerge la question du niveau pertinent d'interventions des politiques publiques et de la possibilité pour les collectivités locales de faire évoluer les modes de pensée et de mesure afin d'impulser un nouveau regard, un nouveau modèle de développement.

Il est utile de mobiliser la distinction entre ressources spécifiques et les ressources génériques (Pecqueur et Colletis, 1993) afin de penser le rapport entre ces différentes échelles géographiques. Les ressources spécifiques sont propres à un territoire, les ressources génériques peuvent être retrouvées ailleurs. Quand on cherche à créer des indicateurs au niveau des quartiers, de la commune, ... on veut révéler les spécificités de ces territoires, leurs potentiels latents et se pose ensuite la question de la comparaison à une échelle plus large, échelle à laquelle on aura tendance à mobiliser des indicateurs génériques. Le problème des indicateurs existants est que ceux-ci sont avant tout génériques et sont peu pertinents pour « favoriser l'attractivité d'un lieu » car ils ne permettent pas de « connaître l'origine des flux, les éventuels liens de dépendance et donc de fragilité » (Angeon et Rieutort, 2007, p. 244) L'intégration de cette dialectique du local et du global, le lien et l'équilibre à établir entre indicateurs spécifiques et indicateurs génériques semblent incontournables si l'on veut fabriquer de la donnée qui soit utile à l'action publique et affiner notre connaissance des territoires.

C'est dans cette optique que la réflexion menée dans l'agglomération grenobloise, entre professionnels de la politique de la ville et universitaires, sur la richesse des territoires nous a conduit à opter pour la création d'une base de données sociale à l'échelle infra-communale. Ce projet cherche à déceler les spécificités du territoire, ou dit autrement la richesse et les potentiels locaux, qui non délocalisables sont essentiels à la cohésion sociale et à la qualité de vie sur le territoire mais également à la compréhension des tensions et des dynamiques positives invisibles pour la statistique publique. Il semble qu'un travail sur le développement qui se situe à l'échelle locale doit poursuivre l'objectif de valoriser ces ressources spécifiques, de montrer leurs importances, leurs évolutions et leurs liens avec des dynamiques plus globales. L'usage d'un tableau bord à cet égard nous a paru comme le plus approprié pour répondre à ces attentes¹⁵.

A ce stade de notre analyse, émerge la délicate mais néanmoins capitale question de la posture méthodologique à adopter afin de permettre cette conciliation entre ressources génériques et spécifiques.

2.2.2 Une posture méthodologique procédant à la remontée de la chaîne de la donnée

Le projet grenoblois que nous avons présenté précédemment s'est attaché à répondre à la question : Qu'est ce que la richesse à l'échelle du quartier ? Pour permettre d'approcher les différentes dimensions de cette richesse, nous nous sommes dirigés vers la constitution d'une base de données construites dans l'optique de répondre à cette interrogation.

¹⁵ Nous ne pouvons discuter dans cet article plus longuement du choix de ce type de méthode de recueil de la donnée et de la question du passage d'une base de données sociales à un indicateur synthétique. Ces interrogations sont au centre d'un séminaire méthodologique organisé par le groupe en collaboration avec F. Jany-Catrice, à Grenoble en mai 2011.

A la suite d'une réflexion sur les indicateurs à renseigner et sur leurs pertinences, le groupe a décidé de voir s'il était possible de renseigner les différentes dimensions constituant la base de données à l'aide de la donnée existante et saisie dans divers organismes.

Une partie importante de la base de données a pu être renseignée avec des indicateurs respectant les propriétés définies par B. Perret (2002) pour déterminer la qualité d'un indicateur. Toutefois, ces indicateurs ainsi calculés, bien qu'ils permettent une comparaison dans le temps et dans l'espace (comme ceux présentés en matière d'attractivité) ne renseignaient pas finement sur les dynamiques à l'œuvre sur le territoire.

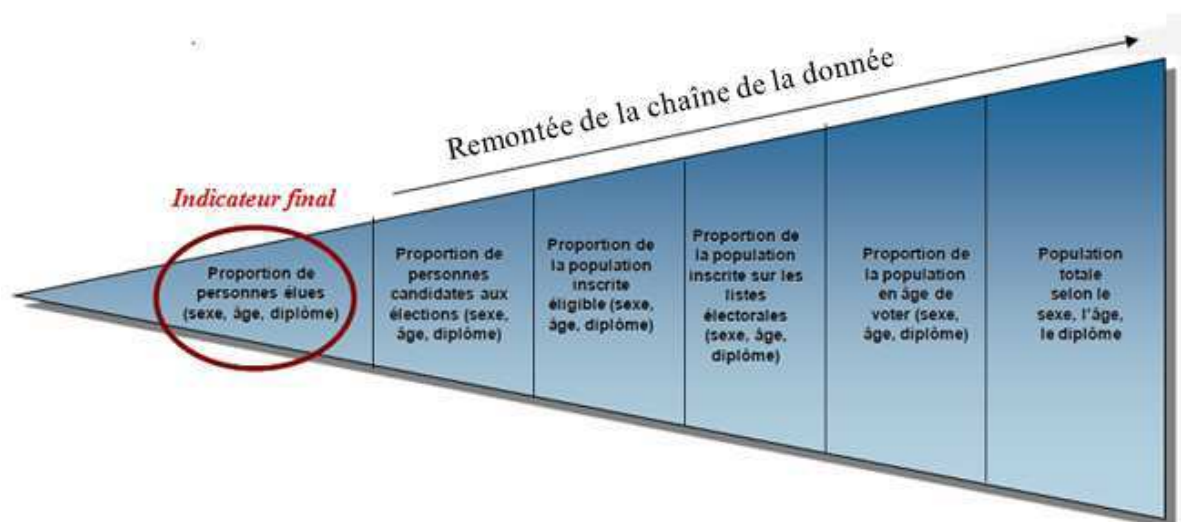
Cela était par exemple le cas de l'indicateur « proportion de femmes élues au conseil municipal » censé nous renseigner sur la participation des femmes dans ces instances. Dans le cas cet indicateur, si les données récoltées à l'échelle communale permettaient d'effectuer une comparaison entre communes elles nous renseignaient pas cependant sur les raisons à l'origine des différences observées. Il s'agissait dès lors d'être extrêmement prudent quant à l'interprétation d'un indicateur dont on ignorait tout du contexte de sa production.

De ce constat, nous avons tiré une démarche méthodologique fondée sur la « remontée de la chaîne de la donnée ». Cette démarche consiste à nommer « indicateur final », les indicateurs qui, comme la proportion de femmes élues au conseil municipal, bien que renseignés ne peuvent pourtant pas être correctement interprétés sans recourir à d'autres indicateurs.

Aussi, « remonter la chaîne de la donnée » consiste, pour tout indicateur final, à chercher l'ensemble des indicateurs permettant de contextualiser la donnée et sa production.

Le graphique ci-dessous présente, à titre d'exemple, les indicateurs devant être calculés afin de procéder à la « remontée de la chaîne de la donnée » concernant le calcul d'un indicateur final portant sur la proportion de femmes élues au conseil municipal, la proportion d'élus par classe d'âge, la proportion d'élus par catégorie de diplôme :

Figure 1 : La chaîne de la donnée



Source : Ottaviani (2010, b)

L'intérêt de cette posture méthodologique est qu'elle permet de révéler les leviers d'actions sur lesquels les politiques publiques pourraient s'appuyer. En cela, elle est utile à l'action publique car elle permet de repérer où, comment et selon quelles modalités agir afin d'atteindre les objectifs qu'elle s'est préalablement fixée sachant, par ailleurs, que ces objectifs eux-mêmes doivent résulter d'une observation pertinente au niveau des territoires.

Afin de passer d'une statistique de stocks à une statistique de flux et de cette façon de restituer le temps le temps long des territoires de vie des personnes, il faut observer différemment. Remonter la chaîne de la donnée est à notre sens une démarche incontournable dès lors qu'il s'agit de renseigner finement les dynamiques à l'œuvre sur le territoire. En effet, partir des indicateurs d'attractivité pour ensuite remonter la chaîne de la donnée tel peut être la voie pour repenser l'attractivité *via* de nouveaux indicateurs de richesse. Dès lors, il ne s'agit plus de produire, simplement des photos, des images fixes à des instants « t », mais « de produire un film afin d'observer les phénomènes dans leur déroulement et pas uniquement avant et après qu'ils aient produit leurs effets » (Le Roy et Millot, 2011, p.15).

Conclusion

La conception minimaliste et étroite de l'attractivité ne permet pas d'explicitier ce qui fait qu'un territoire est, ou non, attractif. Cela nous a conduit à réinterroger la notion d'attractivité et ses déterminants en mobilisant une approche en termes d'indicateurs alternatifs de richesse, afin de révéler les mécanismes à l'œuvre sur le territoire et donc de repenser cette notion d'attractivité à des fins d'aide à la décision. Dans ce cadre là, coupler l'étude de la notion d'attractivité et de sa quantification, nous est apparu comme un choix judicieux *via* la constitution de nouveaux indicateurs alternatifs de richesse afin d'une part, de révéler les dynamiques et le potentiel latent des territoires, et d'autre part, de penser l'attractivité en cohérence avec les différentes dimensions (économiques, sociales, environnementales) qui participent à la « santé » d'un territoire.

Ce réexamen simultané de la notion d'attractivité et de sa mesure nous a conduit à mettre l'accent sur la nécessité d'adopter une posture méthodologique consistant à « remonter la chaîne de la donnée ». En effet, ce savoir-faire se révèle indispensable pour en finir avec une définition très statique de l'attractivité en termes de stock. L'adoption d'une définition extensive de l'attractivité couplée sur le plan statistique avec une approche en termes de flux nous apparaît plus à même d'appréhender le temps long des territoires, qui est celui vécu par les populations vivants sur celui-ci.

De plus, cette posture répond au double besoin des politiques publiques locales, d'avoir à la fois une connaissance des leviers d'actions à partir desquels fonder leurs politiques ainsi que des indicateurs finaux suffisamment « synthétiques » pour permettre d'effectuer des comparaisons dans le temps et dans l'espace.

Enfin, comme nous l'avons suggéré à plusieurs reprises mais sans approfondir ce point, ce type de démarche pourrait par la suite, s'intégrer dans une analyse plus large en termes d'attractivité durable afin d'enrichir le volet social des approches existantes en matière de développement durable. Il est clair, qu'il existe aujourd'hui une carence au niveau de la mesure des dynamiques sociales à l'œuvre sur les territoires et de leur formulation en termes de durabilité ou soutenabilité. Dès lors, développer de telles approches permettrait d'étayer une connaissance des territoires à même de mieux prendre en compte ce qui compte aux yeux des populations mais également aux regards des performances sociales, environnementales et économiques. L'analyse de l'évolution de cette richesse et sa discussion à travers une méthodologie participative des habitants sont susceptibles d'éclairer les manques de nos politiques publiques en fournissant des éléments de réponses à la question : quelle est aujourd'hui la santé sociale de nos territoires ?

C'est en poursuivant une telle perspective de recherche visant une connaissance fine des territoires, en reposant de manière démocratique la question de la quantification de l'attractivité, de la richesse et plus largement du bien être sociétal que pourrait sans doute émerger une nouvelle gouvernance des politiques publiques.

Bibliographie

- Angeon, V. et Rieutort, L. (2007), « L'attractivité territoriale en questions », in *Nouvelle attractivité des territoires et engagement des acteurs*, dir. par Chignier-Riboulon, F. et Semmoud, N., Presses Univ. Blaise Pascal, p. 235-247
- AT Kearney (2007), *The Globalisation Index*, nov.-déc. 2007, [en ligne] site d'AT Kearney, http://www.atkearney.com/images/global/pdf/GIndex_2007.pdf
- Burgos-Vigna, D. (2010), « Démocratie participative et attractivité des villes en Amérique latine – Etude comparée de Rosario (Argentine) et Villa El Salvador (Pérou) », *Mondes en développement*, Vol. 38, 2010/1, n°149, p. 53-68
- Clot, H. (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*, dir. par Offredi, C. et Ravoux, R., L'Harmattan, p. 153-174
- Chiapello, E. & Desrosières, A. (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
- Cœuré, B. et Rabaud I. (2003), « Attractivité de la France : analyse, perception et mesure », *Economie et statistique*, vol. 363, n° 363-365, p. 97-127
- Coissard, S. (2007), « Perspectives - La nouvelle économie géographique de Paul Krugman – Apports et limites », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, 2007/1 mai, p. 111-125
- Colletis, G. et Pecqueur, B. (1993), « Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 489-508

- Crozet, M. et alii. (2004), "How do firms agglomerate? A study of FDI in France", *Regional Science and Urban Economics*, 34, p. 27-54
- Davezies, L. (2008), *La République et ses territoires – La circulation invisible des richesses*, Seuil
- Delorme, H., Berriet-Sollic, M. et Perraud, D. (2004), *Le politique agricole et rurale des régions dans l'Union européenne : une première comparaison*, Programme PSDR 2000-2006
- Desrosières A., (2008), *L'argument statistique*, 2 tomes, Presses des Ecoles des mines, Paris.
- Fitoussi, J.-P., Sen, A. & Stiglitz, E. (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Paris, ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
- FORBES (2009), "Tax Misery & Reform Index", *Forbes Magazine*, [en ligne] site du FORBES, <http://www.forbes.com/global/2009/0413/034-tax-misery-reform-index.html>
- Friboulet, J.-J. (2010), « Attractivité et économie géographique : une première approche », *Mondes en Développement*, Vol. 38, 2010/1, n°149, p. 11-26
- Gadrey J. (2006), les conventions de richesse au cœur de la comptabilité nationale. Anciennes et nouvelles controverses, in Eymard-Duvernay F (Dir.) *L'économie des conventions, Méthodes et résultats*, Paris, La découverte.
- Hatem, F. (2004a), *Investissement international et politiques d'attractivité*, Economica, Paris
- Hatem, F. (2004b), « Les indicateurs comparatifs de compétitivité et d'attractivité », *Les Notes Bleues de Bercy*, juin 2004
- Hatem, F. (2005), « Attractivité du territoire : de la théorie à la pratique », *L'industrie en France et la mondialisation*, Service des études et des statistiques industrielles
- INSEE (2010), *L'attractivité : sept familles de territoires en Rhône-Alpes*, mai 2010
- Jany-Catrice, F. et Gadrey, J. (2007), *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte
- Jouvenel (de), B. (1957), « L'économie politique de la gratuité », *Arcadie. Essais sur le mieux-vivre*, repris dans *Futuribles*, n° 357, nov. 2009, p. 75-85
- Krugman, P. (1991), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, vol. 99, n° 3, p. 483-499
- Lavenir, F., Joubert-Bompard, A. et Wendling, C. (2000), « L'entreprise et l'Hexagone », MINEFI, *Inspection Général des Finances*, n° 2000-M-017-01, septembre 2000
- Le Roy, A. et Millot, G. (2011), "The use of figures in the evaluation or rural development policies: a quest for knowledge, counting, to tell and understand" », *Séminaire Evidence-based agricultural and rural policy marketing: methodological and empirical challenges of policy evaluation*, Ancona, 17 et 18 février 2011
- Le Roy, A. et Offredi Cl., (2011). La quantification au service de l'observation sociale local : à quelles conditions ?, *Revue Française de Socio Economique*, premier semestre
- Meda, D. (1999), *Qu'est ce que la richesse*, Paris, Aubier
- Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du logement (2011), *Référentiel pour l'évaluation des agendas 21 locaux*, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Le-referentiel-pour-l-evaluation-.html>
- Morin, E. (1990), *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF éditeur

- Musson, A. (2010), « Revue de littérature sur les indicateurs d'attractivité et de développement durable : Vers un indicateur d'attractivité durable », *Géographie, Economie et Société*, 12, p. 181-223
- Olszak, E. (2010), « Développement durable et attractivité des territoires dans l'Union Européenne, opposition ou convergence ? », *Géographie, Economie, Société*, 12, p. 279-305
- Ottaviani, F. (2010.a.), *Portée et limites de la constitution d'indicateurs à l'échelle infra-communale*, Mémoire de Master 2 EIG spécialité Politiques économiques et sociales
- Ottaviani, F. (2010), (2010.b.), *Etude de faisabilité sur la constitution d'une base de données sociales à l'échelle infra-communale*, Rapport pour le Club de l'Observation Sociale en Rhône-Alpes.
- Perret, B. (2002), *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives*, Les Papiers du CERC, Rapport au conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (CERC), janvier 2002
- Pecqueur, B., Zimmermann J.B. (eds.) (2004), *Économie de Proximités*, Hermès, Paris
- Sen, A. (1992), *Repenser l'inégalité*, traduit de l'anglais par Chemila, P. (*Inequality Reexamined*, Oxford University Press), Seuil, 2000 pour la version française
- Thin, G. (2007), « La Sologne bourbonnaise, de l'oubli à l'accueil – Eléments pour une mobilisation du local », in *Nouvelle attractivité des territoires et engagement des acteurs*, dir. par Chignier-Riboulon, F. et Semmoud, N., Presses Univ. Blaise Pascal, p. 183-198
- Viveret, P. (2002), *Repenser la richesse : rapport final à la mission « nouveaux facteurs de richesse »*, Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire
- World, Economic, Forum (2010-2011), *The global Competitiveness Report*, [en ligne] site de la WFE, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf