

Pourquoi et comment faire des indicateurs de positionnement ? L'expérience de Milwaukee

Marc V. Levine

En janvier 1997, des chercheurs du Centre pour le développement économique de l'Université du Wisconsin à Milwaukee et moi-même entreprenions ce qui, d'après nous, devait être un projet utile des points de vue scientifique et social : c'est-à-dire la collecte et l'analyse de divers indicateurs économiques pour évaluer l'état présent et passé de l'économie de Milwaukee, et comparer cet état à celui de treize autres villes de la « Frostbelt » américaine. Dix-huit mois plus tard, après des dépenses de 100 000 dollars pour la recherche et l'impression, nous publions le rapport *The Economic State of Milwaukee, 1998: The City and the Region*, rapport qui n'a malheureusement pas été très bien reçu par les représentants locaux et le monde des affaires. Nous avions espéré qu'en produisant des indicateurs de positionnement, nous pourrions alimenter un débat public sur la politique économique dans la région. À notre grande surprise, nous avons constaté qu'un nombre important de dirigeants locaux préféraient « ne pas être embrouillés par les faits » dans une discussion sur la performance économique de Milwaukee.

Quoi qu'il en soit, je crois toujours que ces indicateurs sont ce que notre Centre a réalisé de plus utile au cours des dix dernières années et qu'à terme ils pourraient aider Milwaukee à élaborer des stratégies pour surmonter les défis économiques auxquels la ville fait face. J'aimerais donc examiner brièvement quatre principaux éléments de notre expérience sur le projet sur les indicateurs de positionnement à Milwaukee, à savoir :

- premièrement, les raisons qui nous ont amenés à effectuer cette recherche,
- deuxièmement, certaines des difficultés de nature logistique et méthodologique que posent des travaux de recherche faisant appel à des « indicateurs de positionnement »,

- troisièmement, la réaction des technocrates et de la classe politique milwaukeeeise face aux conclusions de notre rapport,
- quatrièmement, les leçons à retenir de notre expérience pour tout exercice futur de comparaison de la performance économique des villes.

Tout d'abord, pourquoi effectuer une étude comparative faisant appel à des indicateurs économiques ? Tout simplement, parce qu'il est important pour toute collectivité de « faire le point », d'évaluer si elle est sur la bonne voie, si la situation est meilleure ou pire que par le passé et si sa performance est meilleur ou pire que celui d'autres villes ou régions comparables. Que ce soit par les médias ou par les observations des dirigeants locaux, les citoyens reçoivent constamment une évaluation de l'état de l'économie, mais dans un cas comme dans l'autre, les données à partir desquelles ces opinions sont formées sont incomplètes. Notre objectif était justement de transcender la réclame intéressée [« boosterism »] qui passe souvent pour une analyse économique de la ville de Milwaukee et d'autres villes, et de fournir rien de moins qu'une série exhaustive et systématique d'indicateurs qui pourraient servir de base en vue d'un débat sérieux sur la situation et la politique économiques de Milwaukee. Comme Michael Schumann l'a indiqué, préparer chaque année un rapport sur « l'état de la ville sera l'occasion pour la collectivité de suivre son progrès, ou son recul », et de décider ce qu'il faut faire. « Cela peut s'avérer un puissant exercice unificateur pour une ville. » Bien que notre expérience de 1998 n'aille pas dans ce sens, bien au contraire, il reste que des discussions sur « l'état de la ville » peuvent être l'occasion pour les citoyens de s'engager et de manifester leur solidarité sociale.

Deuxièmement, après notre décision de faire cette démarche, il a fallu déterminer quels indicateurs nous allions examiner. Pour répondre aux questions véritablement importantes sur une économie locale, il faut avoir en main des indicateurs *chronologiques* et *comparatifs*. Beaucoup de projets d'« indicateurs comparatifs » ne fournissent qu'une « photo » d'une économie à un moment donné plutôt qu'un « film » des tendances qui régissent les effets cycliques, qui nous en apprend davantage sur les tendances structurelles importantes. « À quel moment la pauvreté a-t-elle commencé à augmenter dans la ville et le taux d'appauvrissement a-t-il accéléré ? » « La ville gagne-t-elle du terrain au détriment des banlieues pour ce qui est de la construction d'immeubles commerciaux ou en perd-elle ? » « Est-ce que les salaires réels augmentent ou diminuent ? » Il faut absolument obtenir réponse à des questions de ce genre pour pouvoir comprendre et expliquer les tendances à long terme et à court terme d'une

économie locale et faire ensuite des choix judicieux en matière de politique. Mais pour obtenir des réponses crédibles, il faut des données chronologiques, pas simplement les taux sur l'emploi ou la croissance de la semaine passée, c'est-à-dire le genre de statistiques économiques qui est rapporté dans les journaux.

Par ailleurs, pour mesurer la performance économique de Milwaukee, il a fallu aussi comparer cette ville à d'autres villes et d'autres régions métropolitaines. Grâce à des comparaisons avec d'autres villes ou régions métropolitaines, nous obtenons une image plus précise de la situation que par une simple description des tendances locales. Par exemple, est-ce que toutes les villes ont connu un déclin du même ordre dans le secteur manufacturier ou réussissons-nous mieux ou moins bien à conserver notre secteur industriel ? Les possibilités économiques pour les minorités raciales sont-elles plus ou moins nombreuses qu'ailleurs ? Le centre de Milwaukee fait-il meilleure ou moins bonne figure que des villes comparables pour conserver sa part de l'emploi, de la richesse et de l'activité économique de la région ? Les citoyens comme les technocrates doivent pouvoir faire la distinction entre les tendances mondiales, nationales et locales. Nous voulions vérifier si les tendances locales à Milwaukee s'inscrivaient dans le sens des tendances nationales et internationales qui affectent toutes les villes et régions métropolitaines comparables. Par exemple, si la pauvreté augmente dans toutes les villes américaines, mais plus rapidement à Milwaukee, cela voudrait dire qu'il existe dans l'économie locale un problème que les technocrates feraient bien d'examiner.

C'est ainsi que nous avons recueilli des données sur la situation économique de Milwaukee et des treize autres villes les plus importantes de la « Frostbelt » pour les années 1960 jusqu'à présent. (Nous avons exclu New York, car, en tant que « ville d'envergure internationale », son économie est bien différente de celle des autres villes du Nord-Est et du Mid-West industriel, comme Milwaukee). Pour toutes ces villes et régions métropolitaines, nous avons recueilli des données sur des facteurs déterminants du bien-être économique, à savoir l'emploi, le chômage, la croissance de l'emploi dans divers secteurs (détail, services, manufacturier), revenus, salaires, pauvreté, propriété et développement des entreprises, disparités raciales et capital humain.

Une des grandes leçons de logistique que nous avons tirées du projet fut d'apprendre à quel point peuvent varier la disponibilité et la qualité des sources de données sur les économies des villes et des régions métropolitaines américaines. Par exemple, les données sur le revenu per capita sont disponibles tous les ans dans les régions métropolitaines, mais seulement l'année du recen-

sement dans les villes, ce qui a eu pour effet de nous empêcher de produire une analyse à jour des disparités de revenu entre les villes et les banlieues. En outre, de nombreuses séries de données contenaient des statistiques tout à fait contradictoires; par exemple, une ville est en tête pour la moyenne de salaire par emploi, mais figure au bas de l'échelle pour le revenu par habitant. Certaines données nous sont apparues franchement douteuses : Indianapolis, d'après le *Current Population of Survey* du *Census Bureau*, aurait connu une baisse de 36 % du taux de syndicalisation des travailleurs entre 1986 et 1996; pourtant, personne n'a pu nous expliquer pareille conclusion et toutes les personnes auxquelles nous avons parlé dans cette métropole doutaient sérieusement de la validité de ces données. En plus, la région métropolitaine d'Indianapolis a connu l'une des plus fortes hausses du revenu par habitant dans notre échantillon de villes, ce qui contredit la conclusion voulant que la syndicalisation soit à la baisse. Étant donné les incohérences de certaines données, il faut faire preuve de prudence quand on tire des conclusions qu'on croit être définitives; il importe d'examiner d'un peu plus près le contexte local.

Il a fallu aussi faire attention aux changements de définitions dans les séries de données qu'on utilisait pour nos calculs et qui auraient pu venir fausser nos conclusions. Dans une de nos quasi-gaffes les plus mémorables, nous avons constaté qu'après des années au bas de l'échelle, Buffalo métropolitain affichait une hausse vertigineuse du volume des ventes au détail entre 1987 et 1992, ce qui faisait passer la ville au haut de l'échelle pour cette catégorie. Je m'apprêtais à rédiger dans une analyse que l'Accord de libre échange canado-américain et que les fluctuations du dollar canadien avaient eu un effet bénéfique sur l'économie de Buffalo. Puis nous avons revérifié les données et avons découvert que le *Census Bureau* avait, entre 1982 et 1987, changé la définition de région métropolitaine de Buffalo et que cette définition comprenait désormais d'autres secteurs géographiques; la région s'agrandissant, le volume des ventes au détail s'en trouvait aussi arbitrairement augmenté. Une fois que nous avons refait nos calculs, nous avons constaté que Buffalo se retrouvait de nouveau au bas de l'échelle ! « Rappelez-vous Buffalo » est devenu notre devise quand il s'est agi de vérifier deux et trois fois toutes les données; tout d'abord, nous tenions à nous assurer que nous n'avions pas nous-mêmes fait d'erreur de saisie de données (ce qui est malheureusement arrivé) et que les données étaient cohérentes d'une année à l'autre. Ceci est particulièrement important avec les données chronologiques car une erreur sur une année vient fausser les données pour toute la série chronologique. Des données erronées donnent lieu à une analyse erronée, à des conclusions erronées et à des décisions erronées en matière de politique.

Troisièmement, quelle a été la réaction au rapport ? Comment a-t-il été utilisé ? Lorsque l'étude a été publiée en mai 1998, les médias locaux lui ont accordé une attention considérable : un article en première page d'un quotidien de Milwaukee et une série de quatre articles dans le journal des affaires de la ville. J'ai donné plusieurs interviews à la radio et à la télévision relativement à la principale conclusion de l'étude, à savoir que, pour la plupart des indicateurs, la région métropolitaine de Milwaukee et la ville elle-même se situaient à peu près au milieu de l'échelle parmi les métropoles de la Frostbelt (tandis que, dans les années 1970, elles se situaient vers le haut de l'échelle). De plus, notre étude révélait plusieurs points inquiétants : Milwaukee se situe au bas de l'échelle depuis les années 1990 pour ce qui est des possibilités économiques pour les minorités, des disparités du revenu, de la pauvreté et de l'emploi en fonction de la race; enfin, la région est passée de métropole à salaires élevés qu'elle était en 1970 à une métropole à faibles salaires. Ces conclusions ont aussi été signalées dans les médias.

Aussi étonnant que cela puisse paraître, les dirigeants de la classe politique et du monde des affaires n'ont pas tenu compte des problèmes graves que nous avons décelés et de la performance médiocre de Milwaukee pour la plupart des autres indicateurs. Le dirigeant de l'association de gens d'affaires la plus importante en ville a applaudi le fait que Milwaukee se situe au milieu de l'échelle pour la plupart des indicateurs, passant sous silence le fait qu'il s'agissait plutôt d'un recul par rapport aux années précédentes. De même, un porte-parole du bureau du maire a déclaré que le rapport ne contenait aucune surprise et « prouvait que les politiques municipales portaient fruit ». Bref, plutôt que de se servir du rapport pour ouvrir une discussion franche sur l'état de l'économie de la ville et sur les diverses conséquences en matière de politique, les dirigeants de la classe politique et du monde des affaires ont réagi de façon défensive et fanfaronne. Un de nos objectifs en publiant le rapport était de stimuler un débat vigoureux sur les tendances à Milwaukee et sur les pistes à suivre pour corriger sa trajectoire, mais voilà que les dirigeants locaux ont adopté la politique de l'autruche et ont refusé d'examiner de près ce que peut signifier le rapport pour l'avenir de la ville. Il semble que l'élite politique et économique de Milwaukee ait fait sienne la devise d'un mouvement de psychologie bon marché : « j'suis ben correct, t'es ben correct ». Ou pour reprendre le refrain d'une chanson populaire des années 1980 : « *Don't worry, be happy* ». Chose ironique, nous avons reçu plus de demandes de renseignements sur l'information contenue dans le rapport de la part des représentants de Cincinnati, de Baltimore et de St. Louis que nous n'en avons reçu de la ville de Milwaukee.

Quelles sont donc les principales leçons, tirées de notre expérience, qui pourraient être utiles à la démarche de l'Observatoire métropolitain ?

1. Une étude comparative et exhaustive de l'état d'une ville exige beaucoup de temps, de main-d'œuvre et d'argent. Pendant les dix-huit mois qu'ont pris la préparation de l'analyse et la publication du rapport, j'ai affecté au projet l'équivalent d'un poste de chercheur adjoint à temps plein, 75 % du temps d'un chercheur principal au Centre et environ 10 % de mon propre temps pour le pilotage du projet, l'analyse des données et la rédaction du rapport. Le total des frais de recherche et de publication pour le projet s'élèvent à environ 100 000 dollars. Nous n'avions obtenu ni subvention ni contrat pour le projet, ce qui, tout en représentant une charge financière pour le Centre, nous garantissait toute l'indépendance voulue. Je peux seulement imaginer ce qui se serait passé si nous avions reçu des crédits de la ville de Milwaukee pour le projet.

2. Comme les cas d'Indianapolis et de Buffalo l'ont prouvé, il ne s'agissait pas simplement pour nous de recueillir des données faciles à obtenir et de faire les calculs nécessaires. Étant donné les incohérences et les carences dont les données souffraient, les chercheurs devaient connaître suffisamment bien chaque ville pour pouvoir détecter les cas où les statistiques étaient douteuses.

Cela s'avère particulièrement important pour toute comparaison entre Montréal et les villes américaines. Par exemple, on fait tout un plat du taux de chômage à Montréal comparativement à d'autres villes américaines. Or, est-ce que le taux de chômage est mesuré exactement de la même façon à Montréal et dans les villes américaines ? Est-ce que la comparaison ne devrait pas plutôt s'établir entre les taux de chômeurs et de travailleurs découragés (dont ne tiennent pas compte les statistiques américaines) ? De même, des rapports récents indiquent qu'environ 40 % de la population montréalaise réside dans les quartiers où il existe un taux de pauvreté au-dessus de 40 %. De toute évidence, les chercheurs ne peuvent comparer ce taux de pauvreté au taux de pauvreté des villes américaines; il faut effectuer certains rajustements pour tenir compte des différences dans la façon dont la pauvreté est calculée. Des mesures de la parité du pouvoir d'achat devraient être utilisées pour compenser les différences du coût de la vie à Montréal et dans les autres villes américaines, notamment. La proportion de la population qui vive dans les quartiers de « haute concentration de pauvreté » dans les villes économiquement faibles des États-Unis comme Baltimore, Milwaukee, Cleveland et Detroit varie entre 14 % (Baltimore) et 36 % (Detroit). Je peux vous assurer que pour grave que soit le problème de la pauvreté à Montréal, la situation est bien pire aux É.-U. Autrement dit, il est

essentiel d'harmoniser les divers indicateurs, pour qu'on puisse, pour ainsi dire, comparer des pommes avec des pommes et des oranges avec des oranges.

3. Si ce projet d'indicateurs de positionnement doit avoir un impact sur le débat public et les décisions en matière de politique, il faut encourager une « culture de *benchmarking* » parmi les chercheurs, les représentants publics et les autres organismes visés. Bien que nous ayons travaillé étroitement avec les médias pour faire passer l'information dans le débat public, l'impact de notre travail a été réduit par un manque d'intérêt relatif des représentants publics face à la position de Milwaukee par rapport à d'autres villes et régions. Bien que de nombreux organismes communautaires, et plus particulièrement la communauté noire de Milwaukee, considèrent que les conclusions du rapport contiennent une information importante pouvant aider à régler les problèmes communautaires, le rapport pourrait être beaucoup mieux employé comme outil de politique publique. Nous aurions certainement pu mieux préparer le terrain pour l'utilisation publique de l'information et de l'analyse que nous avons préparées.

4. L'indicateur de positionnement est un outil d'analyse très puissant : en effet, comparer les conditions économiques et sociales à d'autres villes et régions est véritablement le seul moyen d'évaluer avec exactitude les tendances économiques locales. Pour Milwaukee, nous avons pu signaler des éléments importants qui méritent l'attention des autorités publiques : inégalité raciale, recul des salaires réels, accroissement des disparités entre la ville et la banlieue et concentration plus forte de la pauvreté. Notre rapport révèle que ces problèmes sont *pires* à Milwaukee que dans les villes comparables; maintenant il sera plus difficile pour les dirigeants de la classe politique et du monde des affaires de faire comme si nos indicateurs n'existaient pas puisqu'ils font désormais partie du discours public. Pour conclure, je me permets d'affirmer que si vous désirez vraiment savoir si « Montréal est en danger de devenir un gros Milwaukee » — et si vous désirez corriger la situation — il vous faut alors de bons indicateurs de positionnement.