

Martine Mespoulet (dir.) – Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique territoriale

Sylvain Le Berre

Émulations – Revue de sciences sociales
2019, Comptes rendus critiques, En ligne.

Article disponible à l'adresse suivante

<https://ojs.uclouvain.be/index.php/emulations/article/view/crleberre>

Pour citer cet article

Sylvain Le Berre, « Martine Mespoulet (dir.) – Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique territoriale », *Émulations*, en ligne. Mise en ligne le 18 novembre 2019.
DOI : 10.14428/emulations.cr.079

Distribution électronique : Université catholique de Louvain (Belgique) : ojs.uclouvain.be

© Cet article est mis à disposition selon les termes de la Licence *Creative Commons Attribution, Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International*. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Éditeur : Émulations – Revue de sciences sociales / Presses universitaires de Louvain
<https://ojs.uclouvain.be/index.php/emulations>

ISSN électronique : 1784-5734

Martine Mespoulet (dir.) – Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique territoriale

Sylvain Le Berre¹

Recensé : Martine Mespoulet (dir.), *Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2017, 241 p.

Rassemblant quatorze contributions et vingt-cinq auteurs, cet ouvrage collectif dirigé par Martine Mespoulet est d'une grande richesse, tant par les matériaux mobilisés, les terrains étudiés, que les pistes de réflexion avancées. Loin de s'éparpiller dans la diversité des contributions, le lecteur en suit parfaitement le fil conducteur : une réflexion approfondie et bien étayée sur les formes prises par la quantification dans l'action publique territoriale, plus particulièrement dans les politiques publiques traitant des questions sociales et culturelles. Le livre se décline en trois parties : la première porte sur le rapport entre quantification et mise en visibilité des phénomènes sociaux, la deuxième sur les usages de la quantification, et la troisième sur les effets de la participation citoyenne aux processus de production de données.

Dans l'introduction générale, Mespoulet rappelle tout d'abord les évolutions de l'action publique française depuis les années 1980, en insistant sur les processus de territorialisation, de décentralisation et de gouvernance, puis propose un large état de l'art des travaux et questions relatives à la quantification dans l'action publique. Un problème majeur se pose pour les acteurs locaux : si la décentralisation et la territorialisation de l'action publique les ont confrontés à un besoin croissant en statistiques locales, en revanche la statistique publique n'a quant à elle pas été décentralisée (Estèbe, 2004 ; Desrosières, 2008b ; Mespoulet, 2012). La granularité spatiale de la donnée peut donc différer entre le territoire observé localement et le territoire enregistré par la statistique nationale, particulièrement lorsqu'il s'agit de quantifier ou cartographier des flux, ou lorsque les différents périmètres administratifs se superposent. Ce besoin en données territorialisées s'est par conséquent accompagné, depuis les années 1990, d'un changement organisationnel caractérisé par une multiplication des observatoires locaux ou régionaux, et par la création de services et de compétences *ad hoc* au sein des administrations territoriales (Rouchet, 1999 ; Menard, 2002 ; Healy et Verdier, 2010). Mespoulet rappelle ensuite que toute quantification participe d'un processus de construction et de catégorisation sociale (Desrosières, 2008a) et, en ce sens, constitue la boîte noire des politiques

¹ Institut Mines Télécom Atlantique (LUSI), France.

publiques et de leurs instruments d'évaluation (Lascoumes, Le Galès, 2004). Il apparaît donc indispensable « d'étudier l'ensemble de la chaîne de production des données quantifiées, de la définition de l'objet de la mesure aux effets produits par celle-ci, en prêtant attention aux acteurs impliqués, aux choix effectués, aux débats et controverses que ceux-ci ont occasionnés, et aux formes de quantification produites » (p. 16).

La première partie de l'ouvrage porte sur les effets de la quantification, en particulier la manière dont celle-ci contribue à la mise en visibilité ou à l'invisibilité des enjeux sociaux, au cadrage des problèmes publics voire à la fabrication de nouvelles modalités d'action publique. Comparant la production statistique d'une Caisse d'allocation familiale et d'un Centre communal d'action sociale, le chapitre 1 met en exergue la difficulté à donner une consistance chiffrée aux phénomènes des « travailleurs pauvres » et des « non-recourants », en raison de l'hybridité et de la pluralité qui caractérisent ces catégories de population. Les difficultés techniques rencontrées pour quantifier ces phénomènes sociaux renvoient aux « angles morts » (p. 12) de la statistique publique et aux « impensés » des institutions. Le chapitre 2 s'intéresse à la construction d'indicateurs visant à évaluer l'économie sociale et solidaire (ESS), et montre combien la mise en visibilité d'un champ (ici l'ESS et sa valeur d'utilité) peut passer par l'invisibilisation d'autres éléments du champ (ici les faibles salaires au sein de l'ESS) – tout choix méthodologique soulevant donc une question politique. Le chapitre 3 porte sur les effets d'un instrument statistique sur la vision et les interactions entre travailleurs sociaux dans le cadre d'une démarche d'évaluation du revenu de solidarité active (RSA). La mise en place de méthodes de gestion inspirée du *new public management* et d'un outil d'évaluation statistique du suivi des bénéficiaires du RSA vont ainsi favoriser une transformation du travail social au profit de logiques individualistes et concurrentielles. Dans le chapitre 4, l'étude de la gestion des collègues par un conseil général permet de déplacer la focale sur les conséquences de logiques institutionnelles divergentes (en l'occurrence d'un Conseil général et d'un rectorat) sur la production, l'échange et l'usage de l'information statistique.

La deuxième partie est consacrée plus spécifiquement aux usages de la quantification. Le chapitre 5 met en lumière le fait qu'un outil de description statistique, en l'occurrence un diagnostic régional emploi-formation, *a priori* strictement réservé à la production et à la circulation de connaissance chiffrée, peut devenir un instrument de légitimation pour les acteurs locaux (les Régions et les Maisons de l'emploi s'appuyant sur les diagnostics et leurs outils d'évaluation pour montrer leur légitimité à gérer la politique emploi-formation au niveau local), et même de lien social (les diagnostics contribuant au dialogue et au renforcement des interactions en les acteurs locaux). Le chapitre 6 prend le cas de la politique de lutte contre la délinquance et de la doctrine de « coproduction » de la sécurité innervant les dispositifs locaux en la matière, et met en évidence les obstacles à l'élaboration d'une expertise collective, en particulier la difficulté à établir une compréhension commune des chiffres et le risque d'instrumentalisation de ces données. Observant un processus de déconcentration de l'évaluation de la « réussite scolaire », le chapitre 7 décrit ensuite

comment des acteurs locaux peuvent s'approprier un travail statistique initialement réalisé par l'administration centrale, et comment cela contribue à transformer la culture administrative et la gestion éducative des établissements scolaires. Le chapitre 8 articule une réflexion sur la construction des indicateurs de qualité utilisés pour l'évaluation des cinémas labellisés « Art et Essai », et sur le travail de négociation entre acteurs locaux et nationaux pour la labellisation d'une salle. On y comprend que derrière des indicateurs chiffrés se joue une confrontation entre des visions divergentes, d'une part entre les commissions nationales chargées de la labellisation et les acteurs locaux, et d'autre part entre les acteurs locaux eux-mêmes, dont les intérêts peuvent être conflictuels. Enfin, le chapitre 9 s'intéresse aux conséquences de « la mise en indicateurs » de l'action publique, à travers le cas de l'évaluation des programmes financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER). En voulant se conformer aux indicateurs de performance du FEDER, et rester éligibles pour les programmes futurs, les acteurs imprègnent leurs pratiques de normes gestionnaires. Leur vision de l'action publique devient alors indissociable de la satisfaction des critères de bonne gestion, contribuant ainsi à la standardisation de l'action publique territoriale.

La troisième partie se concentre sur la construction de la mesure et, plus particulièrement, sur la participation de la société civile au processus de quantification. Le chapitre 10 part ainsi de l'observation d'un dispositif participatif d'analyse des besoins sociaux. Il montre que la mise en visibilité d'un phénomène social tient moins de la prise en compte de l'expérience du terrain des acteurs locaux que du point de vue des acteurs les mieux positionnés dans le champ décisionnel, ce qui explique en grande partie, pour l'auteur, « le décalage entre les “problèmes” tels qu'ils sont vécus et perçus, et tels qu'ils sont “mesurés” » (p. 166). Le chapitre 11 propose ensuite une typologie des coulisses et arènes de la négociation de projets d'installation d'éolien terrestre, et montre que l'accès (ou non) à ces différentes arènes est le fruit de rapports de forces entre les différents acteurs impliqués – rapports de forces qui influencent le cadrage et le sens des données produites. Par le biais d'un cas d'évaluation des plans de cohésion sociale dans la région wallonne en Belgique, le chapitre 12 expose la tension entre deux modèles d'évaluation : le modèle gestionnaire et le modèle participatif. Si la rationalité instrumentale de la quantification répond à l'impératif d'efficacité gestionnaire, la rationalité démocratique de la participation se mesurerait par une meilleure prise en compte des spécificités du terrain. Cette réflexion est prolongée dans le chapitre 13, à propos de l'évaluation des théâtres publics. On y comprend que l'évaluation délibérative, qui implique ici les publics des théâtres, soulève autant de nouveaux problèmes qu'elle n'apporte de solutions à l'évaluation par indicateurs strictement quantitatifs, en raison de la pluralité des valeurs, régimes et grandeurs des jugements individuels. Enfin, le chapitre 14 propose au lecteur de suivre des démarches délibératives impliquant des citoyens dans l'élaboration d'indicateurs de richesse alternatifs au produit intérieur brut. S'il y est souligné l'apport démocratique de la participation à la fabrication de nouvelles modalités d'évaluation et d'action publiques, les auteurs pointent également les limites inhérentes à de telles

démarches, à commencer par la difficulté à rendre opérationnels les nouveaux indicateurs inventés par ces arènes délibératives, lesquels restent dépendants du cadrage des politiques publiques et de la hiérarchisation des priorités par les institutions.

Cet ouvrage expose très clairement, par le biais de terrains nombreux et diversifiés, combien « la mise en nombre » (p. 223) du social résulte de la confrontation entre des visions du monde et des positions de pouvoir différenciées. L'ouvrage expose également très bien que cette mise en nombre vise à qualifier et quantifier des problèmes publics, c'est-à-dire à rendre visible ou invisible un phénomène social. Par conséquent, tout processus d'évaluation se traduit par une tension entre les points de vue potentiellement concurrents des différents acteurs impliqués, d'autant que « la construction des indicateurs utilisés dans l'action publique répond avant tout aux usages qui en sont attendus par ceux qui les construisent » (p. 232). L'étude de la production des chiffres passe donc nécessairement par l'étude des instruments d'évaluation, de leur élaboration à leur instrumentation, ainsi que par l'étude de leurs effets sur l'action publique et les représentations sociales. En ce sens, cet ouvrage peut être lu comme la mise en application territorialisée d'une sociologie politique des instruments de catégorisation et de quantification (Desrosières, 1993 ; 2008 ; Bowker et Star, 2000 ; Lascoumes et Le Galès, 2004). Dans cette perspective, il peut aussi être vu comme le prolongement, à l'échelle infra-régionale, d'un précédent ouvrage codirigé par Mespoulet : *Les politiques de la mesure* (2012). L'apport du présent ouvrage réside principalement dans la diversité des situations locales analysées et des cas proposés, mais le lecteur trouvera également, à travers le vaste panorama des formes de quantification de l'action publique territoriale proposé, des clefs d'analyse fertiles, notamment dans la deuxième partie où plusieurs pistes relatives à l'influence du territoire sur la production statistique sont esquissées avec pertinence, ou encore dans la troisième partie sur les différentes modalités de co-construction du savoir statistique local. La limite de ce travail collectif réside dans deux points. Tout d'abord, bien que les clefs proposées puissent contribuer à forger une approche comparative, on regrettera qu'un dispositif comparatif plus systématisé n'ait pas été adopté ici (Hassenteufel, 2000) : si les « terrains » d'enquête sont multiples et très divers, certains « cas » analytiques reviennent à plusieurs reprises (Ragin et Becker, 1992), par exemple pour ce qui est des tensions politiques dans la construction de la quantification, dues à la concurrence et à la compétition entre les acteurs. Deuxièmement, la dimension internationale de la suggestion comparative s'arrête à quelques situations francophones (Belgique et Québec). Une comparaison internationale plus poussée aurait été appréciable. Toutefois, ce livre bénéficie d'un beau travail de mise en cohérence de ces nombreuses contributions, et il constitue assurément un ouvrage très instructif pour quiconque s'intéresse à l'action publique territoriale et aux enjeux de sa quantification.

Bibliographie

- BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER E. (dir.) (2012), *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Paris, Karthala.
- BOWKER G. C., STAR S. L. (2000), *Sorting Things Out. Classification and its Consequences*, Cambridge, London, MIT Press.
- DESROSIÈRES A. (1993), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- DESROSIÈRES A. (2008a), *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*, Paris, Presses des Mines.
- DESROSIÈRES A. (2008b), « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques », in A. DESROSIÈRES, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, p. 79-94.
- ESTÈBE P. (2004) « Les quartiers, une affaire d'État, un instrument territorial », in P. LASCOUMES, P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 47-70.
- HASSENTEUFEL P. (2000), « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, p. 105-124.
- HEALY A., VERDIER É. (2010), Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes. *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 5, n° 1, p. 141-164.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MENARD F. (2002), « La construction statistique du local », *Informations sociales*, n° 104, p. 40-49.
- MESPOULET M. (2012), « Décentralisation et travail statistique régional », in E. BORNAND, M. MESPOULET, E. VERDIER (dir.), *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Paris, Karthala, p. 107-110.
- RAGIN C., BECKER H. (1992), *What is a case?* Cambridge, Cambridge University Press.
- ROUCHET J. (1999), *Les Observatoires économiques et sociaux*, Conseil national de l'information statistique (CNIS), Rapport n° 53.