

Introduction

Martine MESPOULET

La montée en puissance de l'action publique territoriale en France depuis les années 1980 s'est inscrite dans un double mouvement de décentralisation et d'euro-péanisation des politiques publiques. Selon Romain Pasquier, « les politiques locales ou territoriales recouvrent l'ensemble des politiques publiques produites par les autorités infra-étatiques, c'est-à-dire aussi bien les régions, les villes, les départements que d'autres entités administratives locales¹ ». Différents travaux de recherche ont visé à caractériser ces politiques par rapport aux politiques publiques nationales². Les contributions rassemblées dans cet ouvrage ont pour objectif d'étudier plus particulièrement les formes prises par la quantification dans celles qui traitent des questions sociales ou culturelles, sujet peu travaillé jusqu'ici.

Changement d'échelle de l'action publique

Si de nombreux chercheurs s'accordent sur le fait que la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques conduisent à une plus grande autonomie, totale ou partielle, de la prise de décision aux niveaux infranationaux, ils pointent toutefois des différences selon les domaines de l'action publique et les modes d'articulation entre les niveaux territoriaux³. Plusieurs caractéristiques de l'action publique locale peuvent être dégagées de ce point de vue. Tout d'abord, les changements d'échelle territoriale de l'action publique ne sont pas simplement le résultat du transfert de compétences. Ils sont aussi le fruit de la capacité des

1. PASQUIER R., « Politiques locales », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 446-457. Dans cet ouvrage, les auteurs parlent donc indifféremment d'action publique territoriale ou d'action publique locale, de politiques territoriales ou de politiques locales.

2. PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEN J., (dir), *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2013, 2^e édition revue et augmentée (1^{re} éd. 2007); PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011; FAURE A., DOUILLET A. C., *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

3. SMITH A., « À la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale », *Revue française de science politique*, vol. 58, 8, 2008, p. 1019-27; FAURE A., LERESCHE J.-Ph., MULLER P., NAHRATH S., *Actions publiques et changements d'échelles : les nouvelles focales du Politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.

acteurs à se mobiliser et à agir⁴. Au transfert de compétences s'ajoutent les initiatives des acteurs locaux pour inventer des formes d'action publique mieux adaptées à l'échelle du territoire administré⁵. En suscitant la création de nouveaux espaces institutionnels, ces initiatives modifient les périmètres institutionnels, les fonctions et les métiers exercés jusque-là⁶, et entraînent de nouvelles formes de gouvernance⁷ et de division du travail politique et administratif au sein des institutions⁸. La définition de nouveaux découpages territoriaux a produit de nouveaux espaces administratifs qui, dans un premier temps, ont souffert d'une insuffisance d'outils adaptés, pour gérer, mesurer ou évaluer⁹. Les formes mêmes du métier politique s'en sont trouvées transformées¹⁰. Par ailleurs, la division du travail au sein des institutions repose sur des équilibres entre responsables politiques, entre élus et personnel administratif, qui peuvent varier d'une institution à une autre¹¹.

Dans le champ de l'intercommunalité, la fabrique des politiques publiques a exigé de créer de nouveaux instruments tout en adaptant ceux qui existaient au rythme des réformes successives, la loi NOTRe sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République étant la plus récente¹². Ainsi, les institutions intercommunales ont été obligées de se doter de nouveaux dispositifs financiers, fiscaux et budgétaires¹³. Par ailleurs, même quand, comme c'est le cas dans la politique de la ville, les politiques locales sont contraintes par un cadrage national¹⁴, leur mise en œuvre au niveau territorial nécessite de forger de nouveaux outils et

4. BALME R., *Les Politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.

5. CATTALA M., *Le Travail public régional*, Toulouse, Octarès, 2007.

6. JEANNOT G., *Les Métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès, 2011 (2^e ed.). Sur le personnel des collectivités territoriales et ces nouveaux professionnels, voir BILAND E., *La Fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, Repères, 2012.

7. PASQUIER R., *Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012; SIMOULIN V., « la gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEN J., (dir), *op. cit.*, p. 15-32; CATTALA M., « De la genèse d'une régulation territorialisée à l'émergence d'une gouvernance territoriale », *ibid.*, p. 89-107.

8. DEMAZIÈRE D. et LE LIDEC P. (dir.), *Les Mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014; GARDON S., VERDIER E., « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en Régions », *Formation Emploi*, n° 121, 2013, p. 61-82.

9. LE SAOUT R. (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012; FRINAULT Th., LE SAOUT R., « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 4, 2011, p. 114-131.

10. DEMAZIÈRE D. et LE LIDEC P., *op. cit.*,

11. GARDON S., VERDIER E., « L'organisation du gouvernement dans les conseils régionaux », in DEMAZIÈRE D. et LE LIDEC P., *op. cit.*, p. 109-124; LE SAOUT R., « Les rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale dans les municipalités urbaines », *Savoir/Agir*, n° 25, 3, 2013, p. 39-45; LE SAOUT R., « Intercommunalité et mutations des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, n° 128, 4, 2008, p. 757-766.

12. Promulguée le 7 août 2015, la loi NOTRe s'applique à tous les niveaux territoriaux : communes, intercommunalité, départements, régions.

13. LE SAOUT R., SEGAS S., « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DCS) », *Politix*, n° 93, 1, 2011, p. 141-165.

14. EPSTEIN R., « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction collective dans les territoires », *Année sociologique*, vol. 65, 2, 2015, p. 457-482; EPSTEIN R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, p. 96-111.

dispositifs pour mener une action précise et en évaluer les résultats. Dans certains cas, elle conduit aussi à recourir à de nouvelles formes d'expertise, par exemple celle de bureaux d'études privés¹⁵.

Comment quantifier le local ?

Dans ce contexte de changement, les élus et les professionnels de l'action publique territoriale ont été confrontés à un besoin de données chiffrées qui ne pouvait pas être satisfait pleinement par la statistique publique, pour différentes raisons. En premier lieu, l'échelle du territoire, administré ou observé, ne correspond pas toujours à celle du territoire de la statistique publique qui, par définition, repose sur les découpages territoriaux de l'État. Si l'on prend l'exemple de la politique de la ville, cette situation a conduit, au début des années 1990, à fabriquer plusieurs indicateurs spécifiques¹⁶. Par ailleurs, des territoires différents peuvent être superposés administrativement, mais en partie seulement, les bassins d'emplois, par exemple. Dans d'autres cas, ce sont des micro-territoires qui sont objets de mesures d'action publique, par exemple les espaces qualifiés de « poches de pauvreté ». La délimitation des périmètres pertinents pour l'action crée un besoin de données pour objectiver des territoires qui ne coïncident pas avec ceux quantifiés par la statistique d'État. À une autre échelle, le développement de l'intercommunalité a contribué à augmenter fortement la demande de données relatives à des espaces territoriaux ne correspondant pas aux découpages administratifs de l'État.

Ainsi s'explique la création foisonnante d'observatoires locaux et régionaux à partir des années 1990¹⁷. Le besoin de disposer de données chiffrées à des échelles différentes et sur des questions non couvertes par la statistique publique est l'argument le plus couramment avancé par les acteurs locaux, élus et professionnels, pour justifier la création d'un observatoire ou de tout autre dispositif d'observation du social¹⁸. Outre les observatoires, les collectivités territoriales ont été amenées à étoffer leur propre organisation administrative et à se doter de services et personnels aux compétences nouvelles, notamment de services d'observation et d'évaluation des politiques publiques qui considèrent la quantification des objectifs et des résultats comme indispensable à la prise de

15. TISSOT S., *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Le Seuil, 2007, voir not. le chap. 3 ; ESTÈBE Ph., « Les quartiers, une affaire d'État, un instrument territorial », in LASOUMES P. et LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 47-70.

16. TISSOT S., *op. cit.*, ESTÈBE Ph., art. cité ; LORRAIN D., « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 56, 3, 2006, p. 429-455 ; CHAMPION J.-B., MARPSAT M., « La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville », *Économie et Statistique*, n° 294-295, 1996, p. 47-65.

17. ROUCHET J., *Les Observatoires économiques et sociaux*, CNIS, Rapport n° 53, septembre 1999.

18. VERDIER É., HEALY A., « Dispositif 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*, 1^{er} semestre 2010, p. 141-164 ; MENARD F., « La construction statistique du local », *Informations sociales*, n° 104, 2002, p. 40-49.

décision¹⁹. L'insuffisance de données est pointée comme responsable des zones d'ombre dans la connaissance d'un territoire, de sa population et de ses activités. Plus on descend à une échelle fine, celle d'un micro-territoire ou celle d'une micro-population aux caractéristiques bien spécifiques, moins on dispose de données de la statistique publique, qui n'en produit pas sur des effectifs trop faibles. En réalité, ces angles morts de la quantification doivent être interprétés comme la conséquence d'une nouvelle organisation de l'administration et de la gestion des affaires publiques qui, dans un contexte croissant de décentralisation, donne plus de place à l'initiative locale dans la mise en visibilité des questions publiques à traiter.

Il est à noter que la décentralisation politique et administrative en France ne s'est pas accompagnée d'une décentralisation statistique. Les directions régionales de l'Insee, Institut national de la statistique et des études économiques, n'ont pas été investies de cette mission, comme en témoigne l'expérience de courte durée des Observatoires économiques régionaux (OER). Créés à l'initiative de l'État en 1967-1968, sur recommandation de la DATAR, ceux-ci furent rattachés aux directions régionales de l'Insee²⁰, puis plus précisément à leurs services de diffusion en 1974. Ils disparurent en tant que services autonomes en 1992, suite à leur intégration dans les Services d'Études Diffusion nouvellement organisés.

Dans une note de l'Insee rédigée en avril 1985, Edmond Malinvaud, alors directeur général, déclarait : « Qu'on nous reconnaisse la neutralité est bon. Qu'on nous présente comme indispensables est déjà suspect. Mais qu'on nous attribue la responsabilité de faire marcher des efforts de promotion du développement local (ou du développement social des quartiers) me paraît tout à fait abusif. Ce rôle actif n'a pas été dévolu à l'Insee. Ses cadres n'ont, sauf exception, ni la compétence ni le charisme pour le tenir efficacement²¹. » En délimitant ainsi le domaine de compétence du système de la statistique publique, Edmond Malinvaud exprimait la volonté de l'Insee de laisser la production de données locales à l'initiative des acteurs locaux. Ce faisant, il dessinait en creux un espace pour l'existence d'autres lieux institutionnels, où l'observation quantifiée du local serait impulsée par des acteurs locaux et dépendrait de leur capacité à formuler les problèmes et questions pour les mettre en nombres. Tout en permettant l'accès à plus de données chiffrées sur les territoires, la création et la mise à disposition sur le site Internet de l'Insee, à partir de janvier 2008, d'une base de Données locales produites par la statistique d'État n'ont pas eu ce rôle pour objectif. Cette base fournit des données construites selon des formats, des procédures et des définitions standardisés et homogènes de la statistique publique appliquée à l'ensemble

19. Sur l'usage de la quantification dans les institutions régionales, voir BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER É., *Les Politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Paris-Aix, Karthala et Sciences Po Aix, 2012.

20. BARDET F., *La Statistique au miroir de la région*, thèse de doctorat, Paris 1, 2000.

21. Cité dans DESROSIÈRES A., *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique*, tome 1, Paris, Mines Paris Tech, 2008, p. 87.

des territoires de l'État nation²². Cette démarche demeure caractérisée par un langage de la totalité et ne répond que partiellement aux besoins de données centrées sur la spécificité du local.

Un champ d'initiative large

L'espace ouvert à des initiatives locales de quantification est d'autant plus étendu que le caractère même du territoire local est celui de la proximité entre l'administration et les usagers, entre les élus et les électeurs. Cela prend une couleur particulière quand il s'agit d'observation sociale. L'objectif est alors de saisir la diversité des individus, des situations et des besoins sociaux.

La distinction opérée par Alain Desrosières entre le *territoire* et la *localité* éclaire l'absence de limites qui caractérise l'expression des besoins en informations chiffrées au niveau local et la tension qu'elle produit en opposant deux langages statistiques différents. L'un correspond à la description du *territoire*, « espace d'équivalence associé à une action institutionnelle et susceptible d'être découpé », l'autre produit une « information spécifique à un lieu particulier et original », la *localité*, qui doit être appréhendée comme « support d'une vie sociale, économique et politique aux composantes et interactions multiples, dont les habitants peuvent souhaiter des descriptions synthétiques informant des actions variées²³ ». Le langage statistique du territoire est celui de la totalisation arithmétique, avec une variable homogène ; celui de la localité est celui de « la totalisation locale, compréhensive et pratique, d'informations hétérogènes, dont les combinaisons sont aussi différentes que les acteurs potentiellement intéressés par ce type de connaissance²⁴ ». À ce niveau s'expriment des spécificités locales, des processus singuliers, dont la compréhension exige d'utiliser, et donc de produire des catégories d'analyse différentes. Aucune coordination nationale entre institutions régionales ou locales n'est là pour limiter cette entreprise à l'échelle du local. Le champ d'initiative est sans bornes.

La *localité*, que, à la suite d'Éric Verdier, nous préférons qualifier d'espace territorial local²⁵, doit donc être appréhendée comme un terrain approprié aux initiatives et expérimentations en matière de quantification de faits, phénomènes, activités, groupes de populations, pour fonder et légitimer des politiques publiques et des mesures appliquées à un espace territorial délimité, qui est représenté à la fois comme social, économique et politique. La soif de données n'est que la traduction de la variété des préoccupations et des questions érigées en problèmes publics au niveau local. Construction sociale, la donnée chiffrée

22. Sur ce rôle de la statistique d'État, voir BRIAN É., *La Mesure de l'État. Administrateurs et géomètres au XVIII^e siècle*, Paris, Albin Michel, 1994.

23. DESROSIÈRES A., « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques », *Politix*, 25, 1994, p. 46-58 ; rééd. in DESROSIÈRES A., *Pour une sociologie historique de la quantification*, tome 2, Paris, Mines Paris Tech, 2008, p. 79-94.

24. *Ibid.*

25. Voir BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER É., « Jeux d'échelle, travail statistique et régionalisation », *op. cit.*, p. 15-30.

devient objet de débat et, de ce fait, se trouve placée de plus en plus souvent au cœur de démarches participatives et de construction d'accords locaux sur des questions constituées en bien commun²⁶. Enfin, en raison de leur proximité spatiale avec les électeurs, les élus sont censés mieux connaître leurs besoins et souhaits et y répondre. Ne pas le faire risque d'être assimilé à une défaillance. La crainte de faillir contribue à nourrir une demande continue de données chiffrées.

Des outils pour co-construire

Les données chiffrées peuvent revêtir plusieurs formes correspondant à des usages différents, statistiques produites localement par des services d'études d'institutions territoriales ou des bureaux d'études privés, tableaux de bord, états des lieux, portraits, cartes avec des données chiffrées géolocalisées. Une forme domine néanmoins, ce sont des indicateurs. Si l'on prend l'exemple des différents indices, dont l'indice des prix est un des plus connus, l'indicateur statistique n'est pas une expression chiffrée récente²⁷. Il répond à un besoin bien précis qui est de fournir un condensé numérique de la définition composite d'un phénomène. Toutefois, les indicateurs des politiques publiques sont d'une autre nature. Connaissant un usage croissant depuis les années 2000 dans les domaines de l'évaluation et du contrôle des politiques publiques, tant au niveau national qu'au niveau supranational, ils visent avant tout à mesurer les résultats et la performance d'une politique²⁸. Par ailleurs, en raison de leur construction, ils peuvent être considérés comme des « objets frontières²⁹ ». En effet, au niveau local, leur plasticité facilite leur appropriation pour répondre à des besoins d'information locaux correspondant à de nouveaux usages, souvent difficiles à délimiter de manière précise. En raison de leur polysémie, ils peuvent circuler d'un monde à l'autre et s'adapter aux besoins d'informations de divers groupes d'acteurs, qui s'en saisissent pour un usage spécifique. Leur construction est alors le résultat de discussions entre les acteurs eux-mêmes, ce qui conduit à baptiser le processus de leur élaboration de co-construction.

Le traitement des questions sociales à des échelles territoriales fines a engendré la création de différents dispositifs d'observation sociale, observatoire, bureau, service ou pôle d'évaluation, ayant pour particularité d'impliquer couramment les usagers à un moment du processus de définition des catégories utilisées dans

26. Sur les régimes de proximité, le proche et la définition du bien commun, voir THÉVENOT L., *L'Action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte, 2006.

27. ARMATTE M., *La Science économique comme ingénierie. Quantification et modélisation*, Paris, Mines Paris Tech, 2010, chap. 6.

28. OGIEN A., « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, 1^{er} semestre 2010, p. 19-40; OGIEN A., *L'Esprit* gestionnaire, Paris, Éd. de l'EHESS, 1995; BARDET F., JANY-CATRICE F., « Les politiques de quantification », introduction au dossier, *Revue française de socio-économie*, 1^{er} semestre 2010, p. 9-17; SALAIS R., « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, 1-2, 2010, p. 129-147.

29. STAR S., GRIESEMER J., « Institutional Ecology, « Translations » and Boundary Objects : Amateurs and Professionals », *Social Studies of Science*, 19 (3), 1989, p. 387-420. À ce sujet, voir DESROSIÈRES A., *Prouver et gouverner*, p. 179-181.

la démarche d'observation et de mesure. Les questions « qu'est-ce qui compte », « que faut-il prendre en compte », « qu'est-ce qu'on compte³⁰ » suscitent discussions et débats avant de produire un accord sur les objets de l'observation et les critères retenus pour la quantification. La multi-dimensionnalité des phénomènes étudiés est d'autant plus forte que le regard est posé, à la manière d'une loupe, sur l'espace territorial local, et focalise l'attention sur les individus et la diversité, qualité difficile à quantifier par essence. En cela, les questions posées par l'observation sociale quantifiée d'un territoire local rejoignent celles soulevées par les monographies réalisées à la fin du XIX^e siècle³¹, la monographie pouvant être assimilée à un « langage de groupes sociaux » et la statistique à un « langage de variables³² ». Ce qui importe avant tout est la description du social sur un territoire délimité par les observateurs en raison des caractéristiques de sa population et de ses activités, de son histoire, de sa typicité et non de sa comparabilité. La diversité est au cœur de l'observation sociale locale et la forme chiffrée de l'observation est le résultat d'un compromis entre le caractère qualitatif de l'observation et l'opération de mise en nombre³³.

Depuis les années 2000, le besoin de données sociales pour une commune, un département ou une Région s'est transformé en raison de la complexification des politiques territoriales et de leur articulation entre différents niveaux, local et régional, local et national, local et européen, régional et européen. Si les questions soulevées par l'usage de la quantification dans l'action publique au niveau de l'État français ou de l'Union Européenne ont été l'objet d'un nombre croissant de travaux de recherche depuis une vingtaine d'années³⁴, en revanche moins nombreux ont été ceux consacrés aux formes de quantification mobilisées dans l'action publique locale³⁵. Quand ces questions ont été abordées, elles l'ont été dans le cadre de recherches plus larges consacrées à la mise en œuvre de la politique de la ville³⁶ ou de politiques locales centrées sur des domaines précis, action sociale, formation, environnement, par exemple. L'objectif de cet ouvrage est de présenter des résultats de travaux de ce type, qui, tout en étant menés dans un objectif plus large, fournissent des matériaux et des résultats qui

30. Sur ces questions voir notamment VIVERET P., *Reconsidérer la richesse : rapport final de la mission « nouveaux facteurs de richesse »*, Paris, La Documentation française, 2002 (reed. en livre de poche, Éditions de l'Aube, 2010).

31. KALAORA B., SAVOYE A., *Les Inventeurs oubliés. Le Play et ses continuateurs aux origines des sciences sociales*, Paris, Champ Vallon, 1989; CHENU A., Présentation et postface de F. LE PLAY, *Les Mémoires*, Paris, Nathan, 1994.

32. DESROSIÈRES A., « L'opposition entre deux formes d'enquête : monographie et statistique », in DESROSIÈRES A., *Pour une sociologie historique de la quantification*, tome I, *op. cit.*, p. 143-151.

33. CHEYSSON E., *Les Budgets comparés de cent monographies de famille*, Rome, Botta, 1890.

34. DESROSIÈRES A., *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014; DESROSIÈRES A., *Pour une sociologie historique de la quantification*, tomes I et II, Paris, Mines Paris Tech, 2008; BARDET F., JANY-CATRICE F. (dir.), « Les politiques de quantification », Dossier, *Revue française de socio-économie*, 1^{er} semestre 2010; LASCOURMES P. et LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*; OGIEN A., *L'Esprit gestionnaire*, *op. cit.*

35. Citons LE ROY A., OFFREDI C., « La quantification au service de l'observation sociale locale : à quelles conditions ? », *Revue française de socio-économie*, 2011/1, p. 191-208; BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER É. (dir.), *op. cit.*; BUISSON H., LE NAOUR G. (dir.), *Les Professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, 2008. Sur les dispositifs financiers, voir LE SAOUT R., SEGAS S., art. cité.

36. ESTÈBE PH., art. cité.; TISSOT S., *op. cit.*

peuvent contribuer à une étude et à une meilleure compréhension des formes et des outils de quantification utilisés dans l'action publique locale pour traiter des questions sociales ou étudier des phénomènes sociaux. L'action publique territoriale a comme particularité aujourd'hui d'être insérée dans un système de gouvernance à multi-niveaux qui articule plusieurs échelons: local, national et supranational, européen en particulier³⁷. Certaines contributions en montreront les effets sur la construction et les choix des catégories et des outils utilisés.

Quantifier : une activité sociale à part entière

L'ensemble des textes a pour point commun de considérer les usages des données quantifiées comme des révélateurs des formes de l'action publique et de la conception du bien commun qui leur est sous-jacente³⁸. Dans la lignée des travaux d'Alain Desrosières, de Ian Hacking et de Theodore Porter, il est devenu courant d'appréhender les instruments, les méthodes et les dispositifs de quantification comme non neutres socialement et politiquement, comme le résultat d'une construction sociale qui produit des effets sociaux et politiques³⁹. Activité sociale à part entière, la production des données et la construction des catégories qui la fonde peuvent être appréhendées comme le produit d'interactions entre différents types d'acteurs et d'institutions, porteurs eux-mêmes d'intérêts, de savoirs et de compétences différents, comme le produit d'interactions sociales dont il sera nécessaire d'analyser les enjeux. À cette fin, il est 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. L'étude, en aval, des formes d'appropriation et d'usage de ces données est essentielle également. Comment, à une échelle locale, des acteurs sociaux, des collectifs de défense d'une cause ou de lutte contre un problème social, et des acteurs institutionnels, collectivités territoriales, associations, s'approprient-ils l'information chiffrée produite par d'autres? Comment en produisent-ils eux-mêmes et, dans ce cas, comment la structurent-ils, et pour quels usages? Quand ce processus de quantification fait l'objet de débats et de discussions, comment ceux-ci peuvent-ils contribuer ou pas au débat démocratique local?

37. LERESCHE J.-Ph., « Introduction. Logiques de pouvoirs et gouvernance multi-niveaux », in FAURE A., LERESCHE J.-Ph., MULLER P., NAHRATH S., *Actions publiques et changements d'échelles*, op. cit., p. 253-258.

38. Les contributions sont issues du colloque final du programme de recherche UCAP, « Usages des chiffres pour l'action publique territoriale », qui s'est tenu les 16, 17 et 18 octobre 2013 à la MSH Ange Guépin, à Nantes. Ce programme a bénéficié du soutien financier de la région Pays-de-la-Loire (2009-2013) et d'un accueil à la MSH Ange Guépin.

39. DESROSIÈRES A., *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993; PORTER T. *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995; HACKING I., *The Social Construction of What?*, Harvard, Harvard University Press, 1999, traduction française: *Entre science et réalité. La construction sociale de quoi?*, Paris, Le Seuil, 2001.

Plusieurs chercheurs ont renouvelé l'approche des politiques publiques depuis les années 2000 en mettant l'accent sur le rôle des instruments et sur les liens entre production de connaissance et formes de l'action publique⁴⁰. S'agissant des instruments de quantification mobilisés dans l'action publique territoriale, quels en sont les effets en termes cognitif, social et politique? Certains d'entre eux sont pensés en lien avec les outils de dispositifs européens, par exemple les indicateurs de suivi ou d'évaluation de politiques spécifiques, comme celles du FEDER, Fonds Européen de Développement économique et régional, ou du FSE, Fonds Social Européen, en lien aussi avec des dispositifs reliés à une politique contractuelle de l'État, par exemple les outils d'évaluation des mesures de la politique de la ville⁴¹. Quels en sont les effets au niveau local⁴²?

Les formes de quantification et les instruments utilisés dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques territoriales constituent un vaste champ d'investigation. Peut-on distinguer des manières de procéder différentes de celles qui sont mises en œuvre dans les administrations d'État? Si la question des instruments d'observation et de quantification est indissociable de celle de l'élaboration des connaissances, cela est particulièrement vrai dans le traitement des questions sociales⁴³. Ainsi, l'insuffisance d'informations sur les trajectoires et les parcours des individus est souvent désignée par les directions d'action sociale d'une municipalité ou d'un conseil général comme un frein à l'élaboration de politiques sociales adaptées aux différentes catégories de population vivant sur le territoire qu'elles administrent. Dans ce cas précis, de quels outils et dispositifs de quantification se dotent ces services pour obtenir les connaissances qu'ils jugent indispensables pour élaborer et conduire leurs actions?

Une place particulière est accordée dans cet ouvrage à l'étude des zones d'ombre de la connaissance qui correspondent à des populations précises ou à des micro-territoires. Plus on pousse l'observation à une échelle fine, plus on s'éloigne des grands nombres produits et traités par la statistique d'État. De ce point de vue, la gestion des politiques sociales par une commune ou un conseil général a inévitablement un effet sur l'expression de la demande en informations chiffrées. Ainsi, la prise en charge de plus en plus individualisée assurée par les dispositifs d'action sociale incite à travailler sur des données longitudinales pour analyser les parcours d'insertion ou de retour à l'emploi, pour mieux appréhender les situations de fragilité sociale, pour construire des indicateurs de suivi afin d'évaluer les résultats de certains dispositifs, par exemple du RSA, Revenu Social

40. HALPERN Ch., LASCOUTES P., LE GALÈS P., *L'Instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014; LASCOUTES P. et LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments, op. cit.*, DUMOULIN L. et alii (dir.), *Le Recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

41. Sur les politiques contractuelles, voir GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

42. Voir SIMOULIN V., « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil? », *Politique européenne*, n° 12, 1, 2004, p. 22-41.

43. GUÉRY H., MAURIN L., « Les enjeux de l'observation sociale locale », *Informations sociales*, n° 179, 5, 2013, p. 76-83.

d'Activité⁴⁴. L'objectivation des différentes formes de pauvreté à des échelles territoriales fines nécessite le plus souvent des travaux complémentaires à ceux de la statistique publique.

Dans le domaine de l'éducation et de la formation, les trajectoires scolaires sont particulièrement bien décrites au plan national, grâce aux enquêtes par questionnaire et aux registres administratifs exploités par la statistique publique. En revanche, on dispose de peu de données longitudinales localisées pour analyser de manière précise les parcours scolaires à l'échelle d'une académie, d'un département, d'une commune, voire du secteur d'une commune, d'une Zone d'éducation prioritaire par exemple. Dans un autre registre, certaines formes d'emplois sont mal connues sur un périmètre local donné et exigent d'être caractérisées avec plus de précision, par exemple dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. Le plus souvent ces données existent, mais sont réparties dans des administrations et des fichiers de gestion différents, et donc construites avec des formats différents pour un usage administratif. Comment leur exploitation peut-elle contribuer à révéler ce qui n'a pas été mis en visibilité jusque-là et à objectiver le social de manière plus fine et plus riche ?

Explorer la fabrique des instruments

Comme cela a déjà été exposé, explorer la fabrique des instruments de quantification aide à mettre en lumière les objectifs d'action qui ont présidé aux choix effectués pour définir les critères retenus pour construire les catégories, les outils et les méthodes utilisés. Cela demande d'articuler l'étude des objectifs poursuivis avec celle des questions méthodologiques et du choix des outils. Qu'est-ce que ces choix révèlent des modes de gouvernance des institutions concernées ? Comment se construisent les décisions et les accords entre les différents types d'acteurs impliqués, sur quels fondements, sur quelle conception du bien commun ?

On peut par ailleurs formuler l'hypothèse que, au niveau de l'espace territorial local comme à l'échelle de l'État, l'étude des instruments informe également sur les modes de légitimation de l'action publique vis-à-vis des citoyens. Quelques termes sont fréquemment utilisés pour qualifier des modalités plus collaboratives de l'élaboration de l'action publique locale : proximité, co-construction, co-production, partenariat, transversalité. À côté de cet ensemble de mots, un adjectif occupe une place particulière, à savoir celui de « partagé » : diagnostic partagé, connaissance partagée, évaluation partagée. Que signifie cette notion de partage ? En quoi consiste celui-ci ? Une démarche de production de données sur un territoire délimité peut-elle produire de la concertation entre les acteurs impliqués, et selon quelles règles ?

Comment celles-ci sont-elles élaborées localement mais aussi, dans certains cas, régies de manière informelle ? Le territoire local est un nœud d'interactions entre différents types d'acteurs dont les intérêts peuvent converger ou diverger,

44. EYDOUX A., « Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question », *ibid.*, p. 128-135.

ce qui contribue à complexifier la construction des accords sur lesquels va reposer l'élaboration de l'observation chiffrée, par exemple la définition des indicateurs de pauvreté ou de développement local. La proximité spatiale implique-t-elle d'autres modes de concertation ou de négociation dans ce domaine ?

Cet ouvrage questionne aussi les différentes formes de rapport à l'information chiffrée qui caractérisent les collectivités territoriales. En raison d'usages locaux que leurs responsables politiques considèrent comme spécifiques, celles-ci sont souvent amenées à construire des instruments qu'élus et professionnels estiment mieux adaptés pour fournir une information particulière, par exemple les indicateurs territoriaux. Que révèlent les débats et les choix effectués sur les démarches mises en œuvre et la manière de construire les problèmes publics à l'échelle d'un espace territorial local ? Comment s'opère ensuite le passage de la production des données chiffrées à la prise de décision publique ? Au-delà, y a-t-il appropriation de ces données par les citoyens ou par les collectifs qui les représentent, dans quels cas et de quelle manière ?

La nécessité de fabriquer des indicateurs adaptés aux caractéristiques des territoires et des populations, aux différentes échelles, est couramment revendiquée par les élus et les professionnels des collectivités territoriales. Dans certaines régions, à l'instar du Nord-Pas-de-Calais, cette préoccupation a pu déboucher sur l'élaboration d'indicateurs de bien-être et de santé sociale⁴⁵. Les expériences de construction de ce type d'outils, et plus largement d'indicateurs alternatifs⁴⁶, suggèrent une autre question. Si la proximité territoriale et sociale avec les citoyens rend plus impérieuse la nécessité de mieux prendre en compte les usages et les attentes que ceux-ci ont à l'égard des services publics et leurs aspirations en matière de bien-être et de bonheur, est-ce qu'une défaillance dans ce domaine est moins bien tolérée par la communauté locale des citoyens, ce qui peut expliquer la place prise par les démarches participatives dans la construction de dispositifs de quantification ?

Ce livre s'efforce de répondre en trois temps aux différentes questions soulevées dans cette introduction. La première partie de l'ouvrage rassemble des textes qui analysent les effets institutionnels et sociaux de la mise en visibilité par la quantification de phénomènes ou de problèmes sociaux, ainsi que les effets sur la construction de problèmes publics. La manière dont cette mise en visibilité peut agir en retour sur les acteurs sociaux et institutionnels incite, dans la deuxième partie de l'ouvrage, à analyser de manière plus précise les usages et les formes d'appropriation des outils et dispositifs de quantification qui ont été élaborés à un niveau territorial local. Enfin, le recours à la participation des citoyens au processus de quantification dans une démarche d'observation sociale ou d'évaluation d'une politique sociale vise en général à adapter l'outil à l'objet de l'observation pour améliorer la mise en visibilité de celui-ci par les chiffres. La troisième partie

45. JANY-CATRICE F. et ZOTTI R., « Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises », *Futuribles*, n° 350, p. 65-87.

46. GADREY J., JANY-CATRICE F., *Les Nouveaux Indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2012 (3^e ed. refondue et mise à jour) ; LEBARON F., *Les Indicateurs sociaux au XXI^e siècle*, Paris, Dunod, 2011.

de l'ouvrage présente des recherches effectuées sur des expériences participatives menées dans cette perspective. Qu'apportent le savoir profane et la parole des citoyens au processus de quantification ? Comment, dans ces expériences collectives, passe-t-on des mots aux chiffres ?

Quantifier pour mettre en visibilité

Dans la première partie, Claire Auzuret et Julie Voldoire, à partir de l'exploitation des données administratives d'un Centre communal d'action sociale (CCAS), montrent comment une démarche de mise en visibilité statistique de populations difficiles à cerner, qu'il s'agisse des individus et ménages qui sont sortis des dispositifs de lutte contre la pauvreté mais demeurent dans une situation précaire, ou de personnes qui ne recourent pas aux aides auxquelles elles ont droit, peut être l'objet de réticences de la part des travailleurs sociaux eux-mêmes et créer débats et tensions à ce sujet au sein de l'institution. De leur côté, Matthieu Hély et Pascale Moulévrier analysent comment l'effort de quantification visant à mieux rendre visible la valeur d'utilité sociale de l'Économie sociale et solidaire (ESS) laisse dans l'invisibilité le niveau faible des salaires et le caractère souvent précaire du statut de salarié dans ce secteur, ni public, ni privé. La mise en visibilité des caractéristiques de l'emploi dans l'ESS soulève des enjeux politiques autant que scientifiques et méthodologiques. En ce qui la concerne, Laura Nirello explique comment la mise en visibilité, à travers différents indicateurs de suivi et de résultats, des comportements face à l'emploi des bénéficiaires du RSA, Revenu Social d'Activité, a pour effet de modifier en profondeur la manière de travailler des travailleurs sociaux et leurs relations avec les bénéficiaires. Enfin, Guillaume Dupuy montre comment les effets de concurrence entre deux institutions, une inspection académique et un conseil général, et des cultures professionnelles et politiques différentes peuvent aboutir à appauvrir la connaissance relative à une catégorie de population objet de l'action publique. Les données chiffrées existent dans une seule des deux institutions, mais sont conservées pour son seul usage et ne sont pas transmises à l'autre, privant celle-ci des informations qui lui seraient pourtant utiles pour améliorer sa capacité d'action.

Des dispositifs à l'épreuve des usages

Les textes réunis dans la deuxième partie de l'ouvrage soumettent des dispositifs de quantification créés localement à l'épreuve des usages, sur la base de cas concrets. Face à ce qui est ressenti comme une insuffisance de connaissances chiffrées sur un territoire local et sa population, de nombreuses collectivités territoriales ont créé des dispositifs d'observation et de quantification, seules ou en collaboration avec l'État ou d'autres institutions, dans des domaines aussi divers que la formation, la santé, l'emploi ou l'environnement. La nécessité d'élaborer des données et des indicateurs pertinents pour un espace territorial donné et sa population est considérée comme essentielle par les élus et les acteurs

professionnels de ces institutions. Leurs associations représentatives, en particulier l'Association des régions de France et l'Association des départements de France, s'en font régulièrement l'écho⁴⁷. Certains outils sont plus particulièrement mobilisés, par exemple le tableau de bord, l'état des lieux, le diagnostic. Indicateurs et diagnostics territoriaux vont souvent de pair, l'indicateur étant l'outil constitutif de base de ces diagnostics. Comment ces collectivités s'y prennent-elles pour construire outils et dispositifs et collecter les données ?

Pour commencer, Dominique Vial met en lumière ce que la forte créativité de la région Provence Alpes Côte d'Azur en termes de dispositifs a produit comme connaissance chiffrée, mais aussi comme supports de nouvelles formes de dialogue et de coordination entre acteurs institutionnels différents. Au-delà de leur fonction d'animation d'un territoire autour d'une meilleure connaissance par les chiffres, ces dispositifs peuvent créer du lien social. De son côté, Virginie Gautron interroge les formes de coordination produites par la nouvelle doctrine d'action publique de coproduction locale de la sécurité sur la construction de « diagnostics locaux de sécurité » et des statistiques de la délinquance et des infractions dans une municipalité. Elle analyse notamment dans quelles conditions un diagnostic partagé peut être élaboré entre tous les professionnels et autres acteurs concernés, préfet, policiers, gendarmes, magistrats, élus, associations, et comment peut se construire un consensus sur la production des statistiques de sécurité au niveau local. Sur la base d'un exemple pris au Québec, Pierre Doray et ses collègues du CIRST⁴⁸ étudient étape par étape comment, suite à la déconcentration de la production de données statistiques de l'État vers les établissements scolaires, au plus près donc des utilisateurs, les personnels travaillant dans les CEGEP, Collèges d'enseignement général et professionnel, se sont approprié ce nouveau travail statistique venu d'en haut. Centrant le regard sur un secteur tout autre, celui des cinémas Art et Essai, la contribution d'Aurélié Pinto analyse l'enjeu que représentent la définition de la qualité de la programmation d'un cinéma et les critères utilisés pour construire les catégories de classement et les indicateurs qui seront utilisés pour soutenir les arguments déployés dans une négociation entre groupes aux intérêts divergents. L'interprétation des indicateurs définis au niveau national pour mesurer le « mérite culturel » d'un cinéma est au cœur d'une lutte autour de la définition du label Art et Essai au niveau local. Enfin, Anne-France Taiclet explore de manière très fine et très concrète les effets sur les pratiques des acteurs d'un territoire de la mise en indicateurs de l'action publique régionale qui résulte de l'obligation d'évaluation, définie de manière contractuelle, d'un programme de politique régionale communautaire pour le développement des territoires financé par le FEDER.

47. Les interventions et débats du colloque « Connaître pour agir », co-organisé par l'Association des départements de France et le CNIS, le 23 janvier 2008 à Nantes, ont témoigné de cette aspiration des collectivités territoriales à disposer de données.

48. Les autres auteurs, Alix Lefebvre-Dugré, Quentin Delavictoire, Stéphane Moulin, Jean-Guy Prévost, sont chercheurs au CIRST, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, à Montréal (Québec).

Une autre dimension de l'activité de quantification appréhendée comme activité sociale réside, comme cela a déjà été évoqué, dans le recours à la participation de citoyens à l'élaboration de démarches de quantification sous couvert de différentes expressions : diagnostic partagé, connaissance partagée, co-production, co-construction. Comment se construisent les accords qui serviront de socle à l'élaboration du processus d'observation quantifiée ? Par exemple, sur quelles conventions vont reposer la définition puis la construction d'indicateurs de pauvreté ou d'indicateurs de développement local ? La proximité entre les acteurs au sein d'un espace territorial précis implique-t-elle des modes de concertation ou de négociation dans la démarche de construction de la mesure qui diffèrent de ceux qui caractérisent la statistique publique d'État ? Les textes rassemblés dans la troisième partie traiteront ces questions sur la base de cas précis.

Concertation et construction de la mesure

En s'appuyant sur l'étude d'un observatoire social municipal et du processus d'élaboration d'une analyse des besoins sociaux, Rémy Caveng montre que la définition de ce qui compte et doit être compté ouvre des espaces de débat entre les acteurs impliqués dans la démarche. Il souligne néanmoins que « des initiatives visant à mettre en place des dispositifs partagés d'innovation en matière de quantification peinent à aboutir à un accord au sujet de ce qui vaut d'être compté, de sa définition et de sa consistance ». De son côté, Stéphanie Dechezelles analyse la place de l'expertise de citoyens dans la production de données chiffrées sur la contribution de l'installation d'éoliennes à la production d'énergie. En distinguant les « espaces fermés », les « espaces feutrés » et les « espaces ouverts » de la protestation chiffrée, son étude enrichit l'analyse qui peut être faite de la manière dont les chiffres peuvent apparaître autant comme des produits de rapports de forces entre institutions que comme des instruments de luttes argumentatives entre groupes aux intérêts divergents.

Deux textes traitent plus spécifiquement de démarches d'évaluation participative. Catherine Fallon et Pauline Feron explorent les modalités concrètes de la tension entre performance et démocratie dans la conduite d'une telle approche pour l'évaluation des plans de cohésion sociale de la région wallonne en Belgique, selon une méthode largement inspirée des propositions méthodologiques faites par le Conseil de l'Europe. S'appuyant sur le cas de Bordeaux, Chloé Langeard, Françoise Liot et Sandrine Rui s'interrogent sur la capacité des publics de théâtre d'être acteurs eux-mêmes du processus d'évaluation de la réponse des théâtres publics d'une ville aux attentes de la politique de diffusion culturelle d'une ville. Selon Loïc Blondiaux, le « détour par l'écoute des citoyens se donne comme une figure obligée de l'action publique et comme un nouvel art de gouverner⁴⁹ ». Comment intégrer une démarche participative, pluraliste par définition, au processus de construction d'une quantification par indicateurs ? Est-ce que cela crée

49. BLONDIAUX L., *Le Nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des Idées », 2008.

plus de démocratie dans l'élaboration des politiques d'action publique locale ? Enfin, autre enjeu de démocratie, Michel Renault et Hélène Combe⁵⁰ proposent une analyse pragmatique des démarches récentes d'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse faisant participer des citoyens au processus de réflexion et de proposition. Comment la mise en débat est-elle organisée, avec quelle forme de partage de connaissance et d'expérience ?

L'évaluation quantifiée fait désormais partie à part entière des outils de pilotage de l'action publique territoriale. La diffusion dans le secteur public, depuis les années 2000, de la doctrine du New Public Management, ou nouveau management public, a consisté à transférer des instruments de gestion du monde des entreprises vers les administrations publiques⁵¹. L'introduction de pratiques d'évaluation des politiques publiques fondées sur la confrontation entre résultats et objectifs fait partie de la panoplie de ces instruments⁵². Les indicateurs quantitatifs en constituent un outil de base, mais la nécessité de prendre en compte la dimension qualitative pose un réel défi. Comment le choix des critères est-il discuté dans les processus de délibération mis en œuvre dans les démarches d'évaluation participative qui font appel aux citoyens ou usagers de l'action publique ?

Toutes ces questions contiennent en filigrane celle du lien entre statistique et démocratie. En quoi de nouvelles démarches de production de données chiffrées impliquant la participation de citoyens, acteurs non professionnels de cette production, peuvent-elles contribuer à une forme de ré-appropriation par ceux-ci des éléments de connaissance mobilisables pour définir des choix politiques et les mesures d'action publique locale qui en découleront ? La proximité entre individus, entre groupes sociaux, entre électeurs et élus, fait-elle de cette participation des citoyens au processus de production de la connaissance chiffrée un enjeu démocratique incontournable au niveau local ?

50. Hélène Combe a participé à la rédaction de cet article collectif avant son décès, survenu de manière brutale le 7 mai 2015.

51. EYRAUD C., *Le Capitalisme au cœur de l'État. Comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges, éd. du Croquant, 2013 ; SALAIS R., « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration publique*, n° 135, 3, 2010, p. 497-515 ;

52. JANY-CATRICE F., *La Performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Lille, Septentrion, 2012, OGIER A., *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, Versailles, Quae éditions, 2013, POWER M., *La Société de l'audit. L'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte, 2005.