**Quantification des politiques versus Démocratisation de la mesure : la gestion publique par les indicateurs à l’épreuve de la participation. L**

**Introduction – Catherine Fallon**

Au cours des dernières années, j’ai été à plusieurs reprises interpellée par la position centrale qu’occupent les chiffres dans les discours des autorités politiques afin de légitimer les modalités particulières de l’action publique.

Prenons un exemple simple, **la politique scientifique** : l’UE s’est fixé comme objectif d’atteindre un niveau d’investissement dans les activités de recherche de 3% du PIB …. Ce chiffre devient un fétiche, une référence conventionnelle pour les autorités belges, wallonnes, communautaire : on rit quand on s’en rapproche, on pleure quand on s’en éloigne. Cette centralité d’une valeur chiffrée suscite deux 1eres questions :

* Pourquoi 3% ? comment ce chiffre est il adopté comme référence ? pourquoi ? par qui ?
* Est il si important ce chiffre qui prend toute l’attention du discours médiatique ? Sa centralité ne porte –t-elle pas ombrage à d’autres dimensions plus importantes (par ex : s’agit il de projet financés par les administrations universitaires au sein de leurs facultés ? de moyens mis à disposition des chercheurs par les agences de financement, sur une base compétitive ?)
* Comment ce chiffre est il construit ? Ici on peut observer une construction minutueuse de conventions (orchestrées par l’OCDE Principalement puis avec le soutien de l’UE).
* Comment en vient on à appauvrir le débat politique en région wallonne au point de dire : on est près / loin de cet objectif des 3% … il faut augmenter le budget alloué à la politique scientifique : les travaux de Bruno et Didier ont mis en évidence les effets du « benchmarking » de ce genre.

Car il est indéniable que le chiffre est aussi un soutien à la décision. Pour reprendre une proposition crue de E.Didier : « si on veut lutter contre la pauvreté, il faut avoir des données à fournir à l’Etat, sans quoi l’Etat ne sais pas comment agir. La description du vécu des gens et la question de la souffrance sont très importantes mais quand on est ministre, on ne peut rien en faire. Il faut par conséquent aussi des données, des statistiques, pour pouvoir mener une politique. »… mais il ajoutait aussi, sur base du résultat de son étude, que « pour ATD, il a toujours été très important de participer au processus de production des statistiques » avec l’INSEE : ne laissons pas les statisticiens jouer seuls avec les allumettes … Car les indicateurs décrivent le monde mais ont aussi une influence politique. On ne peut plus l’ignorer.

Un autre exemple sur lequel nous nous sommes récemment penchés : un indicateur synthétique construit pas l’IWEPS (ISADF) : la rapport de l’IWEPS (2014) souligne la force de communication de cet indice synthétique qui présente un chiffre unique par commune et donc un classement de celles-ci …. C’est sur base de ce classement que les fonds seront distribués et ce classement ne provoquera aucun débat ni contestation au niveau du Parlement.

Cette stratégie d’objectivation de l’action publique accompagne un processus qui veut rationaliser l’action publique : « on réorganise à grand renfort de prescriptions normatives, en imposant un nouvel ordre des pratiques et de renoncer aux régulations obsolètes : relationnelles, cliniques ou simplement compréhensives. Ces nouveaux outils composent un triptyque : ex ante : les référentiels et les schémas (et j’ajouterai les analyses stratégiques) ; in itineris : les bonnes pratiques ( et j’ajouterai l’efficacité managériale) ; ex post, l'évaluation » (Chauvière 2007 p.63).

La quantification du politique est rendue possible par le développement des moyens informatiques et des possibilités de gestion à moindre cout de bases de données de plus en plus importantes : il est possible de rassembler, de conserver et de faire circuler des données sur tout ou presque. Les données peuvent être agrégées au niveau des individus ou des organisations ou des politiques.

**L'évaluation des politiques publiques** a pu se développer grâce à ce déploiement de données…

L’évaluation est un instrument de gestion publique, ou mieux une démarche de gouvernement : elle développe une double logique, entre recherche d'efficacité et renforcement de la légitimité de la gestion publique. L'évaluation est à la fois un outil de rationalisation, qui rend possibles des apprentissages collectifs et une certaine intelligibilité de l'action publique, et un outil de légitimation qui contribue à rendre acceptable la gestion publique pour les parties prenantes.

La transformation des modes d'intervention de l'état (Chevallier 2003) moins prescripteur et plus régulateur, pose en de nouveaux termes la question de l'analyse des impacts de son action. Dans le meilleur des cas, l'évaluation permet des apprentissages collectifs pour une meilleure organisation et efficacité de l'action publique en associant des experts, des administrateurs et des décideurs publics (Meny & Thoenig 1989). A condition d'être pluraliste et partant indépendante du commanditaire, elle contribuerait à augmenter la lisibilité de l'action publique face aux citoyens, par un supplément d'information et de connaissance au sein du débat public, assurant un rôle de médiation entre les mondes (politiques - administratifs - experts - stakeholders et citoyens, y compris les groupes cibles & bénéficiaires). La démarche évaluative produit des connaissances souvent complexes et elle peut encourager l'implication des parties dans la recherche des points d'équilibre en facilitant la mise en débat sur des questions complexes de politique, dans le domaine de l'éducation ou de la santé, par exemple.

L'insertion de l'évaluation dans la décision publique et donc son utilité relève aussi de sa capacité de proposer des réponses aux questions du décideur. Mais il faut alors distinguer deux types de démarches :

1. Une évaluation pluraliste mettant à l'épreuve le contenu normatif d'une politique, en dévoilant le modèle de causalité sous jacent à une politique et les relations plausibles entre le problème collectif considéré, les objectifs visés, les produits mis en œuvre, les changements de comportement des groupes-cibles, et les effets à long terme pour les bénéficiaires, l'évaluation contribue aussi bien à l'agenda qu'au cadrage du débat : elle se profile comme une ressource du pouvoir bien plus encore qu'une connaissance (Weiss 1979).
2. Une évaluation gestionnaire qui est une démarche emblématique de la logique de *New Public Management* (ou de la reformulation qu'en proposent, dans le *neo-weberian state*, Pollitt and Bouckaert (2004)). Il s'agit d'encadrer les activités administratives en les enserrant dans le carcan des 3 E (economy - efficiency - effectiveness) pour assurer un certain contrôle dans l'utilisation des moyens publics, tout en accompagnant un processus de décentralisation et de délégation, lequel ne peut se déployer sans un système d'information qui permet au "centre" de jouer un rôle de maître d'œuvre. Depuis quelques années, les indicateurs de performances (IP) foisonnent dans de nombreux domaines d'intervention, tels que par exemple les systèmes de santé publique ([Pollitt C.](https://vpn.gw.ulg.ac.be/search/submit/%2CDanaInfo%3Dwww.scopus.com%2Bauthor.url?author=Pollitt+C.&origin=resultslist&authorId=24344722200) et al, 2010).

Généralisant le cadre logique d'un modèle positiviste, cette démarche est censée contribuer à guider à la fois les politiques dans la définition de leurs objectifs et les administrations dans leur opérationnalisation et l'utilisation efficiente des ressources disponibles et limitées.

Les économistes ont un rôle à jouer dans cette logique d'évaluation, pour évaluer l'utilité collective des politiques publiques. Mais cette approche de l'évaluation contribue souvent à réduire la complexité des phénomènes sociaux dans un souci de modélisation mathématiques et de techniques quantitatives qui forment une "mathématique sociale" (Guillaume 2009). Du côté des utilisateurs, le développement d'indicateurs est encouragé par les décideurs qui cherchent une prise rapide et aisée sur le réel, ce qui encourage le développement de batteries d'indicateurs pour tenir compte de la complexité du réel.

Notre postulat souligne l'importance du retournement actuel de la logique d'évaluation, qui en se focalisant sur les IP entérine un appauvrissement conceptuel pour assurer une meilleure prise par les responsables politiques de l'outil d'évaluation. En effet, la simplification transforme l'outil : par les IP, la complexité sociale devient saisissable. En même temps le cadrage imposé par l'indicateur appauvrit le regard politique. Une évaluation par les IP peut se targuer d'un certain renforcement démocratique, par une meilleure lisibilité de l'action publique, un renforcement de la logique de responsabilité de l'administration et de son devoir de rendre des comptes, et un renouvellement possible du débat démocratique. Mais c'est au prix de la perte de la profondeur de ce dernier : une approche intégrée et systémique est devenue impossible. L'esthétique de la complexité est sacrifiée pour celle de l'utilité quand le réel se donne à lire de façon immédiate, sans intermédiaire ni traducteur.

Depuis quelques années, les pratiques et les discours autour de l’évaluation semblent osciller entre deux registres : d’un côté le renforcement de cette logique managériale et de l’autre des exigences de nouvelles demandes participatives formulées par les groupes concernés par l’action publique.

**En termes managériaux**, les réformes observées dans les modalités des politiques publiques intègrent de nombreux principes du *new public management* (NPM) (Pollitt and Bouckaert 2004), sous différentes dénominations : démarches de « qualité », «mesure de performance », « culture du résultat »,... Celles-ci accompagnent la généralisation des dispositifs d’évaluation et de certification par les chiffres. Le recours à des mesures de la performance est souvent justifié par une amélioration de l’action publique et une plus grande « *accountability* » (Halachmi 2005; Van Thiel et Leeuw 2002). Ainsi, par leur souci déclaré de transparence, ces mesures semblent prolonger les impératifs de la démocratie et de ses exigences en matière de débats et d’information.

**En termes participatifs**, se multiplient des procédures délibératives qui associent citoyens et gouvernants afin de « renforcer l’efficacité de l’action publique, en améliorant son contenu et en favorisant son acceptabilité sociale » (Chevallier 2011 : 227), contribuant au consensus social autour de l’action de l’état qu’elle légitime par ailleurs. « Le détour par l’écoute des citoyens se donne comme une figure obligée de l’action publique et comme un nouvel art de gouverner, comme si désormais il n’était plus possible de prendre de décision sans avoir consulté le public au préalable » (Blondiaux 2008 : 6). Cette dynamique est renforcée par l’extension actuelle des nouvelles technologies de l’information et de la communication et les nouveaux réseaux sociaux.

Dans le cadre de l’évaluation des politiques publiques, ces deux registres sont en tension. Le NPM prône une pratique chiffrée s’appuyant sur une approche *top-down*, standardisée et uniformisante, basée sur un développement de connaissances statistiques construites à l’échelle du territoire d’intervention.

A l’opposé, se dessine le détour vers une participation locale émanant d’une dynamique *bottom-up*, et proposant une approche localisée et complexe du territoire.

Ces deux démarches soulèvent des problèmes spécifiques (Fraser et coll. 2006). D’un côté, la question de la possibilité de généralisation de l’information à partir des données locales ; de l’autre, le risque de « réduction » de ces données riches et contextualisées, que doivent formater et contrôler les experts en statistiques pour nourrir l’action publique. En effet, nous postulons que la quantification du social opère un double réductionnisme. Premièrement, un réductionnisme que nous pourrions qualifier de social, par la capacité du chiffre à réduire la complexité sociale à une seule donnée. Deuxièmement, un réductionnisme normatif qui tend à faire basculer la focale de l’équité ou de la justice sociale vers la recherche de performance , celle-là même qui fait l’objet de la mesure et qui est transformée en objectif d’action pour les acteurs (Salais,2010).

Ogien (2009 :14) met en évidence le développement récent d’une science de la modélisation de l’action publique, « contribuant à la colonisation du raisonnement politique par les catégories de l’économie et du management ». Ce qui différencie les nouvelles approches d’évaluation, de qualité, et de mesures de performances de la dernière décennie, c’est la position des chiffres qui en viennent à structurer le processus décisionnel au lieu d’en être les simples auxiliaires (Dahler-Larsen 2012).

La contestation de cette suprématie du chiffre est difficile, entre autres pour deux raisons.

*Primo*, parce que les principes du NPM qui président à leur mise en oeuvre semblent faire l’objet d’un large consensus : l’information sur un phénomène ne peut être que bénéfique à la prise de décision. *Deuxio*, parce que les responsables politiques y trouvent des outils de communication qui mobilisent les structures médiatiques de nos démocraties d’opinion de façon particulièrement efficace.

Par leur potentiel de comparabilité, les chiffres relèguent au second plan les pratiques participatives qui ne peuvent se targuer d’un tel avantage. Pourtant, de nombreux auteurs critiques tendent à démontrer la normativité derrière l’information chiffrée, mettant à l’épreuve leur prétendue objectivité, leur caractère scientifique et leur neutralité. Barré (2010) parle d’un usage manipulatoire qui fait passer pour scientifique une construction en occultant le fait que cell-ci est alignée sur la vision de ceux qui l’ont élaborée. La force du chiffre fait oublier le caractère conventionnel de son émergence (Desrosières 1993, 2008) : le chiffre « circule dans l’espace public indépendamment de son procédé de fabrication et il échappe à son créateur pour vivre une vie autonome dans l’espace social » (Bureau 2010 :173) contribuant à peupler celui-ci d’une foule d’indicateurs, une machinerie pour classer et comparer échappant à toute emprise critique.

Au niveau de la mise en oeuvre des politiques, les acteurs de terrain cherchent à traduire les indicateurs choisis par des experts éloignés des « réalités » des communautés locales. Ces concepts souvent ambigus définis au niveau global mobilisent généralement un nombre limité d’indicateurs synthétiques non représentatifs des problématiques locales : on peut observer cela pour le « développement durable » (Fraser et al. 2006) ou pour la « cohésion sociale » (Fallon et Feron 2013). Les évaluations des politiques environnementales ou de développement ont mis en évidence les effets pervers que peuvent générer des programmes imposés top-down, imposant des concepts généraux sans questionner les modalités de leur traduction en interventions opérationnelles au niveau local. Cette approche surplombante peut mettre à l’épreuve l’autonomie des acteurs locaux, interrogeant les conditions de leur professionnalité (Chauvière 2007). Les tensions générées par l’imposition locale d’objectifs généraux et cadres statistiques surplombants ne peuvent être résolues sans repenser les modes de coordination entre savoir expert et savoir local. Fraser et al. (2006) relatent les expériences de dispositifs intermédiaires permettant d’articuler les logiques microsociales servant les actions de pilotage local et les logiques macros d’aide à la décision politique. Il s’agirait d’intégrer les possibilités de création d’indicateurs contextualisés et localement pertinents, dans un souci de restaurer une approche démocratique de la mesure, en dépassant la simple critique des outils quantifiés.

Reprenons l’exemple des indicateurs alternatifs au PIB de l’IWEPS : on se retrouve avec trois démarches différentes :

* En matière d’indicateur de « performance en situation sociale en RW », l’IWEPS veut construire un indicateur synthétique avec l’ambition d’en suivre l’évolution dans le temps. La démarche est fondée sur une revue de la littérature et des expériences étrangères mais elle est aussi encadrée par des contraintes techniques : de quelles bases de données dispose-t-on ?
* En matière de mesure de l’empreinte écologique et de capacité biologique de l’environnement, la méthode est mise au point en référence à un centre de référence technique (Global Footprint Network (GFN)), approche top-down dont le cadre pose des problèmes spécifiques pour une transposition à la Région wallonne (# pays) et ne prend en compte qu’un nombre de dimensions dont la sélection même est soumise à débat.
* L’exercice qui a porté sur les indicateurs de bien être (pour en assurer une cartographie territoriale) a reposé sur une démarche politique (le travail de CoE qui a identifié des dimensions / 8 familles de sens) et participative et statistique. La démarche est initiée par le CoE et IWEPS **dans une logique participative** : il s’agit d’identifier à travers des TR les dimensions considérées comme pertinentes dans les différentes familles. Puis la construction statistique elle-même est contrôlée par les statisticiens…. En fonction des bases de données disponibles.
Les tensions entre démarche statistique et recherche de sens sont bien résumées par les auteurs du rapport : « **Le choix des indicateurs repose à la fois sur une recherche de sens et de pertinence statistique**. La recherche de sens invite à prendre en considération la richesse des idées émises par les citoyens. Elle conduit à mobiliser une grande diversité d’indicateurs au risque d’encourir une certaine difficulté de lecture. La recherche de pertinence statistique invite à proposer une vue synthétique, cohérente avec la réalité que l’on tente d’approcher. Elle invite à s’interroger sur la structure multidimensionnelle des différents indicateurs et à chercher à réduire leur nombre en limitant les pertes d’information. » La difficulté de la démarche se situe aussi dans la non disponibilité d’indicateurs propres à rendre compte des catégories mises en évidence comme importantes.

Les avantages de l'action publique sont généralement complexes, hétérogènes, non marchands et non réductibles à une évaluation univoque. Et surtout, ils débordent du cadre économique parce que l'action publique relève aussi du politique, de la raison pratique et de la délibération sur la définition du bien commun. Le secteur public se distingue du secteur privé par une vision globale de la société, attentive à intégrer ses différentes dimensions et la pluralité des valeurs, et inscrivant son action dans la durée. **Dès lors, c'est une logique de prudence qui devrait présider au développement et à l'utilisation des IP** : loin d'une approche mécaniste et outrancièrement simplificatrice, le développement d'indicateurs d'évaluation de l'action devrait se faire dans une logique de "prudence", à la fois globale (pour éviter que soient joués les indicateurs les uns contre les autres au détriment de l'objectif) et aussi modeste parce qu'il ne peut pas emporter la clôture du débat politique mais seulement nourrir la mise en débat des objectifs politiques et l'interprétation de l'effet de l'action publique.

Nous posons dès lors plusieurs questions. Trop, diront certains pour un colloque de 24 heures ☺

* Face à la généralisation de ce glissement des logiques d'évaluation dans différents domaines de l'action publique, comment le processus postulé de co-construction d'indicateurs de performance et d'objectifs politiques contribue d'une part à phagocyter le processus politique de construction d'objectifs ? dans quels cas voit on se développer une logique de compétition dont il n'est pas avéré qu'elle contribue à un optimum en termes d'efficacité sociale ?
* **La question qui reste alors largement posée est celle de la qualité des piliers du débat**, à savoir la qualité des données et de leur mise en forme qui en permet une généralisation. Comme le rappelle Desrosières (2003), les indicateurs ne tombent pas du ciel mais sont le résultat fragile et transitoire d'une série de mises en équivalence qui deviennent des points de passage obligés pour associer des acteurs hétérogènes au sein d'un certain cadrage (Callon 1986). Néanmoins, ils contribuent à structurer les termes du débat public en proposant des catégorisations et un cadrage et il peut être difficile de rappeler le caractère contingent et construit de leur émergence.
* Est-il possible de mettre en œuvre des approches participatives ou pluralistes pour questionner les approches managériales de l’évaluation en ligne avec le nouvel esprit de la démocratie invoqué par Blondiaux ?
* Comment co-construire les indicateurs de l’action publique ? Comment repenser les démarches participatives dans le cadre d’une sociologie de la quantification (bottom up) Est-il possible de définir des indicateurs de manière participative, en associant les stakeholders aux décisions concernant les conventions de mesures pour une traduction partagée de ce qui compte au niveau local ? De tels dispositifs définis de manière participative ont-ils leur place dans l’action publique ?
* Réappropriation des indicateurs au niveau local : Quel est le potentiel heuristique des démarches empiriques qui, rendant justice à la créativité et à la compétence des acteurs locaux, mettent en évidence des mécanismes locaux (de mise en résistance, ou de complaisance, ou d’autres) en réaction aux cadrages imposés ? Quand les professionnels du secteur sont appelés à intérioriser les normes gestionnaires, quelles stratégies déploient-ils pour échapper aux contraintes des données statistiques et pour mobiliser leur expertise contextuelle ?