

INTRODUCTION

Nouvelle ère des données et fonctionnaires intermédiaires

01

► **Muriel Sacco^a, Nathalie Schiffino^b,
Damien Piron^c et Emmanuelle Perin^d**

^a Chercheuse au Germe ULB, Maître de conférences en science politique
(master en administration publique), Université Libre de Bruxelles,
Avenue Jeanne, 44 Batiment S, CP124, 1050 Bruxelles Belgique

^b Professeure ordinaire en science politique, Institut de recherche sciences
politiques Louvain-Europe (ISPOLE), Faculté des sciences économiques, politiques, sociales
et de communication (ESPO), Chaussée de Binche 151, 7000 Mons, Belgique

^c Docteur en sciences politiques et sociales, Chercheur au Spiral- ULiège (Université de
Liège), Bât. B31 Droit fiscal, Quartier Agora, place des Orateurs 3, 4000 Liège 1, Belgique

^d Docteure en sciences politiques et sociales, Collaboratrice scientifique, ESPO, Place
Montesquieu 4/L2.05.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique

Les instruments d'action publique sont des dispositifs sociaux et techniques qui touchent directement la mise en œuvre des politiques publiques, donc l'intervention des fonctionnaires dans tous les domaines de notre vie quotidienne. Le XXI^e siècle se caractérise par le développement massif et diversifié des données, notamment numériques, et leur usage dans la fabrique de l'action publique. La disponibilité de ces données s'inscrit dans une finalité de rationalisation de l'action publique car elle vise à permettre l'amélioration du pilotage et de l'implémentation des actions publiques en renforçant l'analyse, l'anticipation et l'évaluation de l'action publique. Les savoirs prennent ainsi une place de plus en plus importante dans les formes de gouvernement et de régulation de nos sociétés contemporaines fondées sur l'evidence-based policy (Bruno, 2014).

En traitant des enjeux liés aux usages des instruments de production automatisée de données par les fonctionnaires, ce dossier thématique s'inscrit dans le sillage des travaux sur les instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Lascoumes et Simard, 2011 ; Halpern *et al.*, 2014). Il est original en ce qu'il interroge les changements induits pour les acteurs intermédiaires de l'action publique qui utilisent ces données dans les tâches de coordination, de pilotage, d'allocations de prestations, etc. Ces données transforment et orientent le travail de ces acteurs en modifiant leurs représentations des

*Auteur correspondant : msacco@ulb.ac.be

doi :10.3166/pmp.36. 2019.0001 © 2019 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

problèmes sociaux, les tâches cognitives et pratiques qu'ils ont à accomplir et les environnements organisationnels. Ces données et les technologies qui les produisent recèlent un potentiel transformatif pour les milieux et les organisations dans lesquels ils sont introduits, elles constituent un changement graduel (Streeck et Thelen, 2005). Ce dossier confirme que les instruments sont porteurs de représentations de la réalité sociale sur laquelle ils sont amenés à agir. Il renouvelle la réflexion scientifique sur ce constat en se saisissant à bras-le-corps du poids des données qualitatives et quantifiées, mais aussi des traces numériques.

Bien qu'automatisés, ces modes de production des données laissent des prises et des marges de manœuvre à ces acteurs (Buffat, 2016 ; Brodtkin, 2013 ; Nonjon et Marrel, 2015), notamment dans les actes d'interprétation du réel que requièrent l'encodage des données, le paramétrage des dispositifs de récolte ou encore l'analyse de ces données. Ainsi, ces données font l'objet d'appropriations différenciées dans leur articulation ou le sens qui leur est donné, mais aussi de négociations ou de rejet. Les données ne s'imposent pas complètement aux acteurs intermédiaires, elles n'ont pas une autorité intrinsèque. Leur utilisation repose sur une certaine légitimation sociale, mais aussi sur la subjectivité des acteurs intermédiaires. Elles transforment aussi des opportunités d'action pour certains acteurs et peuvent induire des transformations des rapports de pouvoirs entre les acteurs car elles constituent des ressources pour l'action. Ainsi, leur introduction revêt une part d'imprévisibilité certains qu'il convient d'investiguer afin de mieux saisir leurs effets sur les relations entre gouvernants et gouvernés, le jeu social, les systèmes politiques et les dynamiques organisationnelles.

Toutes les contributions à ce dossier thématique ont été travaillées à partir de deux axes transversaux : la marge de manœuvre des acteurs administratifs, non seulement sous la loupe du cadre d'analyse proposé par Lascoumes et ses différents co-auteurs, mais aussi – pour renouveler l'approche – sous l'effet de la gestion automatisée des informations, dans une perspective critique. Elles montrent comment, au sein de différents sites, les acteurs se saisissent des catégories induites par les instruments d'automatisation et de leur normativité inhérente : qui est « bon » voyageur, « bon » élève, « bon » policier, « bon » chercheur, etc. Les articles recourent par ailleurs à plusieurs approches méthodologiques. La richesse du numéro spécial provient en partie du fait que les explications reposent sur des démarches croisées : analyses documentaires, quantitatives, ethnographiques, entretiens semi-directifs, ou une immersion, etc.

Dans l'article « *Innovation instrumentale et pluralisme cognitif : la réception du diagnostic de sécurité dans les organisations policières* », Thierry Delpuech (CNRS – UMR Pacte Grenoble) met en lumière la diffusion et l'appropriation différenciées au sein des organisations policières du diagnostic territorial de sécurité. Introduit dans les organes policiers occidentaux depuis les années 1970 afin de gérer des problèmes de plus en plus complexes et difficiles à cerner, ce dispositif d'aide à la décision – composé d'éléments tels que des techniques et logiciels d'analyse de la délinquance, des applications cartographiques, etc. – repose sur l'intervention combinée d'une pluralité d'acteurs détenant une expertise sur le territoire concerné. Ainsi, il implique non plus de faire reposer le travail d'investigation policière uniquement sur les crimes commis, mais d'adopter une approche davantage préventive d'analyse de l'ampleur des problèmes sur un territoire donné. Cet article met en évidence le rôle des acteurs intermédiaires de l'action publique et de leur cadre cognitif dans la réception des innovations instrumentales. À partir d'un état de la littérature sur les organisations policières occidentales, l'auteur montre que cet instrument a fait l'objet de

résistances ou, au contraire, de dissémination en fonction de sous-cultures professionnelles en raison de la rupture qu'il introduisait dans l'appréhension des faits criminels.

Dans l'article « *Les instruments de mesure de performance au service de l'action publique : une analyse comparée des dispositifs de régulation de la recherche universitaire dans les communautés belges* », Catherine Fallon et Nathan Charlier (ULiège) analysent les instruments d'évaluation et de financement adoptés en vue de la mise en concurrence des acteurs de la recherche scientifique et de l'enseignement universitaire au prisme de la gouvernementalité. Une comparaison entre deux entités fédérées belges (la Flandre et la Wallonie) permet d'illustrer comment les dispositifs de régulation et d'évaluation des universités fondés sur la métrologie et la statistique transforment le comportement des acteurs de la recherche soumis, entre autres, à des standards de mesures bibliométriques naturalisés. En analysant au plus près des acteurs les récents dispositifs instituant un lien entre la gestion de la qualité universitaire et la régulation du financement public de la recherche, cette approche met au jour non seulement la normativité inscrite au cœur des dispositifs d'évaluation, mais aussi la participation des acteurs à ce processus. Sur la base d'une approche foucauldienne et constructiviste de l'État, la stabilité et la plasticité des instruments et des institutions sont mises en relation avec l'internationalisation du secteur et la mise en place de nouveaux projets politiques régionaux. Cette contribution montre que les acteurs scientifiques et universitaires sont, dans un premier temps, pris dans le jeu des instruments et partagent les nouvelles normes qui s'imposent à eux. Toutefois, dans un second temps, ils expriment également des critiques à leur égard et sollicitent des aménagements.

Le pouvoir des acteurs intermédiaires se trouve au cœur de l'article de Manon Pesle (UMR Pacte Grenoble), intitulé « *Les instruments comme politique : les usages quotidiens des procédures dans l'action éducative locale* ». Les usages des outils de gestion (logiciels de gestions et tableurs partagés) par les cadres métropolitains sont investigués au sein d'une métropole chargée de mettre en œuvre des dispositifs socio-éducatifs pensés à l'échelle nationale. Sur la base d'une recherche ethnographique, l'article explique comment des acteurs contribuent à procéduraliser un dispositif d'accompagnement d'enfants et d'adolescents présentant des fragilités. L'objectif formel de l'action publique est d'améliorer la réussite scolaire et de promouvoir une idéologie gestionnaire via un nouvel instrument. Il consiste à recueillir des informations sur les actions grâce à l'informatique, sans l'organisation de rencontres ni de visites. L'article souligne un processus de politisation, sous l'effet de l'usage que font les acteurs métropolitains des instruments d'action publique. L'accompagnement des bénéficiaires finaux est sous-tendu par un présupposé d'échec des aides sociales et éducatives (hors politiques de la ville) mais aussi du processus d'éducation parental. La dimension normative et politique des instruments est peu questionnée, mais elle permet aux fonctionnaires d'acquérir une position incontournable et légitimée auprès des élus en raison de leur maîtrise de la complexité administrative et gestionnaire inhérente au dispositif.

Les mutations cognitives de la gestion se révèlent tout aussi déterminantes lorsqu'est abordée l'épineuse question de la gestion des mobilités dans les zones aéroportuaires aux États-Unis. Tel est l'objet de la contribution d'Ariane Galy (LASSP, Toulouse), intitulée « *Les mutations de la gestion des mobilités aux États-Unis. L'analyse du programme Global Entry* ». À travers l'examen d'une politique publique menée sur un autre continent, l'auteure mène une investigation visant à historiciser et à souligner la dimension relationnelle de l'instrumentation des frontières aux États-Unis. Par cette analyse à double entrée de Global Entry (le programme de gestion

automatisée des mobilités aux frontières aéroportuaires des États-Unis), l'article soulève les transformations de la problématisation des frontières et des voyageurs au-delà de l'accélération de la gestion des flux nécessaire à l'attractivité économique et touristique. Dans la continuité de cette perspective, l'auteure met en évidence les effets engendrés autant sur le travail des professionnels du contrôle frontalier (les officiers de l'agence des douanes et de la protection des frontières – CBP) dans l'acte d'admission que sur les bénéficiaires finaux – les voyageurs membres du programme Global Entry. Sur la base d'une large recherche documentaire (archives du Congrès des États-Unis et de l'ancien INS-Service d'Immigration et de Citoyenneté, rapports du Département de Sécurité Intérieure et du Government Accountability Office, législations et réglementations nationales, retranscriptions d'auditions devant les instances nationales) et d'entretiens semi-directifs, l'article démontre que la mutation de l'instrument redéfinit la division du travail et renforce le processus de différenciation des voyageurs.

Fondé sur une perspective méta-analytique, l'article intitulé « *Les technologies de production automatisée de données comme instruments d'action publique : de la production des données aux effets sur les fonctionnaires intermédiaires* » (par M. Sacco, N. Schiffino, D. Piron et E. Perin) aborde les effets de l'introduction des nouvelles technologies dans la production de données pour l'action publique sur les dispositions et les pratiques des fonctionnaires intermédiaires. Ces acteurs intermédiaires de l'action publique sont les plus immédiatement confrontés à l'usage des nouvelles technologies. Au départ d'une comparaison entre les statistiques et les big data, les auteur.e.s montrent que les nouvelles technologies telles que les big data constituent de véritables instruments d'action publique, porteurs à la fois de ruptures et de continuités. Par cette démarche, les auteur.e.s entendent mieux comprendre comment les fonctionnaires agissent dans cette nouvelle ère de données qui semble *a priori* les priver de toute marge de manœuvre. Les contraintes cognitives et les résistances montrent ainsi que, par-delà le caractère inéluctable du recours aux nouveaux instruments, la fabrication de l'action publique à travers la production automatisée des données demeure un espace de négociation et de lutte pour les acteurs. Elle reste soumise à la subjectivité humaine dans la mesure où son fonctionnement dépend de l'élaboration et de l'accord sur des conventions de mesure.

Bibliographie

- Brodin E. Z., 2013. Work and the Welfare State In Brodin E. Z., Marston G., Eds, *Work and the Welfare State*. Georgetown University Press, Georgetown.
- Bruno I., 2014. Des faits ! Des faits ! Des faits ! À propos du gouvernement par les chiffres et autres données probantes. *Revista Lusofona de Educaçao* 28, 25-42.
- Buffat A., 2015. Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review* 17 (1), 149-161.
- Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), 2014. *L'instrumentation de l'action publique*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Lascoumes P., Le Galès, P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Lascoumes P., Simar L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique* 61 (1), 5-22.
- Nonjon M., Marrel G., 2015. Gouverner par les architectures informatiques : logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social. *Gouvernement et action publique* 2 (2), 9-24.
- Streek W., Thelen K., Eds., 2005, *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced political Economies*. Oxford University Press, Oxford.