

**Economie
& Institutions**

Économie et institutions

18-19 | 2012

La performance des institutions

De l'évaluation des politiques publiques à la « performance totale »

Florence Jany-Catrice



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ei/485>

DOI : 10.4000/ei.485

ISSN : 2553-1891

Éditeur

Association Économie et Institutions

Référence électronique

Florence Jany-Catrice, « De l'évaluation des politiques publiques à la « performance totale » », *Économie et institutions* [En ligne], 18-19 | 2012, mis en ligne le 01 février 2013, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ei/485> ; DOI : 10.4000/ei.485

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

Revue Économie et institutions

De l'évaluation des politiques publiques à la « performance totale »

Florence Jany-Catrice

NOTE DE L'AUTEUR

Cet article a été discuté dans une version moins avancée au colloque international « Performance et institutions : de l'efficacité au pluralisme ? », 17 et 18 novembre 2011, organisé par le Laboratoire OMI de Reims. Une partie de la thèse soutenue fait également l'objet d'une publication en 2012 dans un ouvrage intitulé *Performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Lille : Ed. Presses universitaires du Septentrion, coll. « Capitalisme, éthiques, institutions ».

Je remercie les rapporteurs d'*Économie et Institutions* pour leurs commentaires, et reste seule redevable des maladresses.

- 1 Dans le capitalisme contemporain, la performance est omniprésente. Elle s'impose comme un dispositif majeur *et* de repère cognitif *et* de coordination. Elle est devenue centrale dans les repères collectifs et dans la production de jugement sur l'efficacité (des actes, des politiques, des organisations etc.). D'une quête de performance dans un système éducatif caractérisé par la méritocratie (Dubet, 2004) en passant par les démesures de certaines performances sportives (Quéval, 2004) ou des performances du système policier, nombreux sont les auteurs qui considèrent que la performance est devenu un enjeu central des économies capitalistes du XXI^e siècle. Il est parfois considéré que c'est dans le travail qu'elle s'impose avec le plus de force, devenant une modalité banale et ordinaire de la coordination de l'action et de l'incitation à l'action (Aubert, Gaulejac, 2007).
- 2 Pour autant, ce qu'est la performance, ce qu'on dit qu'elle est, et la place qu'elle occupe dans les représentations symboliques (par exemple l'idéal de performance) et concrètes (par exemple les dispositifs incitatifs) ont connu des transformations majeures, en

particulier durant les deux dernières décennies. D'autant que si elle est largement mobilisée dans les rhétoriques et les actes économiques et politiques, elle est souvent accompagnée de qualificatifs qui fondent une partie de sa variété. Sont ainsi explorées les performances « économiques » des politiques macroéconomiques ; les performances « globales » des organisations (Capron, Quairel, 2010 ; Jany-Catrice, 2012a) ; les performances environnementales des entreprises engagées dans des certifications Eco-Audit (Reverdy, 2005) ; les performances sociétales ou sociales des territoires ou des organisations à but non lucratif (Engels *et al.*, 2006 ; Offredi, Ravoux, 2010).

- 3 C'est dans ce contexte d'extension de l'injonction à la performance dans la sphère publique, que s'inscrit cet article. Il y défend la thèse selon laquelle l'évaluation des politiques publiques s'aménage de plus en plus en une succession de dispositifs concrets visant, dans les faits, à mesurer les performances des services publics, *ce qui réduit* en partie la portée des processus d'évaluation en l'insérant dans des dispositifs réalistes caractérisés par le développement de la métrologie¹, et qui *transforme* aussi la manière par laquelle la réalité de l'efficacité est mise à jour. Cette thèse s'accompagne de l'idée que la prééminence de la « performance » est le symptôme d'une double dissolution : dissolution d'abord de l'évaluation des politiques dans la mesure des performances des services publics. Dissolution ensuite, de la performance collective, et avec elle, du progrès social, dans la somme des performances individuelles.
- 4 Nous montrons que glissement progressif vers une économie de services (partie 1) a rendu de plus en plus contingente cette négociation du « produit » dont les définitions fournies peuvent être concurrentielles². En particulier, l'usage de la « productivité industrielle » comme modalité de coordination, d'incitation et de reconnaissance, qui était centrale dans une régulation fordiste, est devenu de plus en plus délicat, lorsqu'il s'est agi de l'appliquer à des activités de services. Si cette mutation tertiaire du système productif est importante dans l'avènement de l'usage du terme et des dispositifs de performance, elle n'épuise pourtant pas l'ensemble des raisons qui concourent à l'émergence de ce que l'on pourrait appeler un régime de « performance totale »³. Les transformations structurelles de l'État (partie 2) qui prennent le doux qualificatif de « modernisation » tendent à imbriquer, de manière de plus en plus intime, deux types de postures. D'une part, des postures évaluatives plutôt issues d'une culture des services publics (au sens où l'on parle d'évaluation des politiques publiques) ; d'autre part, des postures faisant un fort usage d'indicateurs chiffrés en guise de légitimation en amont ou en aval des choix de l'action publique. Outre que cette imbrication 'évaluation des politiques publiques/mesure de la performance' introduit de la confusion entre les postures constructivistes et réalistes⁴, elle valide en fait deux tendances structurelles : d'abord un glissement progressif d'une figure de l'État social vers un État prestataire de service ; ensuite un glissement progressif vers une indifférenciation entre des enjeux d'ordre individuel et des enjeux d'ordre collectif. La circulation des concepts entre niveaux individuels et niveau social facilite la dissolution de la performance collective et le progrès⁵ dans une collection de performances individuelles, omettant ce faisant une réflexion autour de la préservation des biens communs qui échappe par essence aux approches individualistes.
- 5 L'émergence d'un système de performance totale prend alors la forme de l'exhibition d'un « chiffre » décontextualisé, mais auquel chacun est assigné à se conformer. Cette norme chiffrée ainsi créée sert de lien organique et symbolique entre les individus. La partie 3 explore l'impact de l'expansion de la quantification, et les tendances à la

quantophrénie, cette maladie managériale (Gaulejac, 2005) qui accompagne « l'ère du chiffre » (Beaud, Prévost, 2000). Cette ère est caractérisée par une vraie communion collective autour de la mise en chiffres -et des opérations de mise en équivalence et de codage qui la précèdent- avec une propension croissante à affecter toutes les problématiques de la vie humaine : travail, activité, vie intime, individuelle, sociale.

- 6 Les dispositifs de performance totale apparaissent peut-être comme la manifestation la plus aboutie de ces quatre mutations concomitantes, et se substituent progressivement aux dispositifs complexes, ad hoc et pluralistes de l'évaluation du travail (Dejours, 2003) et des politiques publiques (Monnier, 2002).

1. Négocier le produit dans les activités de service : incompatibilité avec une posture réaliste

- 7 Les transformations d'une économie et de systèmes de travail industriels en des économies de services ont modifié les dispositifs de coordination et d'incitation au travail, en particulier parce que, ce qui relève de la « production » est *a priori* plus flou et plus conventionnel (Gadrey, 1991) : on pressent bien que, à rebours de ce qui se passait dans les économies dominées par les activités industrielles, où les ajustements sur ce qui pouvait être défini comme « la production » ou *l'output* étaient plutôt mineurs (le nombre d'automobiles, ou celui d'épingles), dans une économie de service en particulier relationnelle, la question se pose de la manière d'envisager un accord sur le produit et sa réalisation. L'identification de la production du secteur de la santé, du secteur de l'éducation, de celui du *care*, ou encore de la finance ou du consulting n'est pas immédiate, et est même largement incertaine tant que la prestation de service n'a pas eu lieu. Elle demeure parfois encore incertaine à l'issue de la réalisation, tant la qualité du résultat et ses effets sont négociables. Elle se traduit par une instabilité croissante des repères cognitifs concernant les fruits de l'échange, et par une fréquence élevée de situations de requalification des produits⁶. Cette incertitude n'est pas uniquement réservée aux services, elle est aussi socialement construite par les acteurs qui *élaborent* des situations incertaines.
- 8 Fut-il incertain, cet *output* est au cœur des dispositifs de productivité puisqu'il en constitue le numérateur du ratio. L'introduction de dispositifs de coordination et d'incitations à la performance dans les organisations du travail apparaît souvent comme une réponse –étroite– aux difficultés rencontrées dans l'application mécanique d'indicateurs de productivité industrielle (1.1.), en particulier du fait des conventions autour du produit (1.2.).

1.1. L'insaisissable productivité⁷ dans les économies tertiaires

- 9 Conceptuellement, la productivité est une mesure de l'efficacité du processus productif, et met en rapport la production (quel que soit le niveau) et les facteurs de cette production. Contrairement à une idée répandue, le concept de productivité ne trouve pas son origine dans le fordisme, même s'il en devient le dispositif central durant les Trente glorieuses. Les prémisses de la productivité avaient été déjà définies par les physiocrates pour décrire et exprimer la « faculté de produire », ce qui s'applique relativement bien à des facteurs homogènes.

- 10 L'ère du fordisme s'est généreusement appuyée sur ce dispositif visant à une croissance – en volume– de la production, et une répartition des fruits de cette croissance selon un compromis entre travail et capital, nommé « compromis fordiste » (Boyer, 2004). Celui-ci reposait sur la combinaison d'indications objectivées de la productivité industrielle d'une part, et de principes de justice redistributive d'autre part. Les indications objectivées de la productivité industrielle étaient liées à des pratiques managériales qui portaient un intérêt sur les volumes industriels produits par rapport au temps que les ouvriers y consacraient. La justice redistributive renvoyait, quant à elle, à l'idée d'une progression des rémunérations et de progrès sociaux selon des rythmes cohérents avec celui des gains de productivité (Boyer, 2004). Adossée aux systèmes productifs industriels, l'organisation du travail érigeait la productivité (d'un facteur, mais surtout du facteur travail) au rang d'une des indicateurs-clé du rapport salarial, et cette productivité rapportait l'*output* (ce qui est produit par un individu ou une organisation) aux *inputs* (la quantité de travail nécessaire pour la production de cet *output*).
- 11 L'application homologique de ce concept industrialiste aux activités de services est vite apparue problématique, en particulier du fait de l'insaisissabilité immédiate de ce qui est produit et d'une certaine confusion qui règne, dans une partie des services, entre les processus de production de l'activité et le résultat du processus de production (Gadrey, 1996). Autant il est relativement aisé d'identifier, et donc de contrôler, ou de le rapporter aux efforts qui l'ont permis, ce que produit une entreprise du secteur automobile, ou du secteur de l'habillement. Autant ce que produisent la plupart des activités de service, notamment des services publics, est incertaine et difficilement codifiable. Les obstacles à la codification et la standardisation sont en particulier liés à la coproduction du service qui se caractérise par la simultanéité de l'acte d'acquisition du service et de celui de la prestation, et par l'engagement du prestataire et du client ou de l'utilisateur dans le processus de prestation (Goffman, 1968 ; Eiglier, Langeard, 1987). Ces obstacles sont sources d'incertitudes du processus d'échange : le contrôle que les clients ou usagers peuvent exercer sur les processus de production modifient le déroulement des effets, perturbent les normes et les règles que l'organisation édicte pour standardiser la production et industrialiser ses processus.
- 12 Enfin en filant l'homologie du client à celui de l'utilisateur, en réduisant « le public » à une somme d'utilisateurs, des dimensions essentielles des services publics et du travail des agents publics qui les font tenir, sont évacuées. Le travail d'« expertise en matière de maîtrise de la législation (qui permet de dire les droits des assurés) ou d'écoute sociale des plus démunis (pour les travailleurs sociaux intervenant à partir d'une éthique professionnelle d'inspiration clinique) » (Weller, 2010, p. 17) sont alors sous-estimés voire empêchés.
- 13 Les réponses comptables apportées se limitent à une estimation des seuls *inputs*, ce qui est cohérent avec des logiques d'obligation de moyens : on impose un temps passé devant les étudiants ; un nombre de journées-travail de conseil en entreprises ; un nombre d'heures de prestation de ménage etc⁸.
- 14 Certains résultats sont approchés de manière plus directe (Triplett, Bosworth, 2006), ce qui nécessite alors qu'il soit *convenu* de la finalité de l'activité et du mode de quantification du produit⁹. Dans ce second cas, les conventions sont plus ou moins négociées, entre ce que les acteurs de la transaction, ceux qui les contrôlent et ceux qui les régulent conviennent de retenir comme « supports ou preuves de l'activité pour coordonner les actions ou passer des compromis » (Gadrey, 1996), que cette coordination soit contractuelle ou non.

1.2. Les critiques à ces approches

- 15 Les critiques aux approches servicielles qui interrogent la manière par laquelle le « service » est estimé dans les comptes, sont diverses. D'un côté, on trouve des travaux qui considèrent que la recherche d'un *output* dans le cadre d'une comptabilité nationale améliorée est une question de temps, mais finira par advenir (Sherwood, 1994) : il y a certes diverses limites, cognitives et techniques, à ces manières de compter, mais elles devraient être surmontées. Ce dépassement serait réalisé grâce à des experts des comptes, des statisticiens et des économistes, et/ou grâce à la science de gestion qui opère de telle sorte que l'activité de service soit organisée comme un « bien comme un autre ». D'autres considèrent au contraire que l'explication d'un système tout entier orienté vers les performances relève davantage de la transformation radicale du système politique et économique, que la tertiarisation des économies ne peut à elle seule éclairer, et qu'il faut chercher ailleurs les sources du « culte » de la performance (Ehrenberg, 1992). Et en effet, la progression du système de performance totale est aussi liée à la substitution progressive de l'évaluation des politiques publiques à la mesure des performances des services publics. C'est ce que nous étudions dans la partie suivante.

2. Basculement de l'évaluation des politiques publiques vers la mesure des performances des services (publics)

- 16 Les liens entre l'évaluation des politiques publiques et la mesure des performances sont ambigus, mais, bien qu'inscrites dans des histoires différentes, *les espaces occupés par l'un et l'autre sont de moins en moins étanches*. Au-delà de ce qu'il « dit » de la manière de considérer l'État, en tant que prestataire de service, et non (plus) en tant que garant de l'intérêt général, ce glissement de l'évaluation des politiques publiques vers la quête de performance des services, est important du point de vue du rapport à la quantification¹⁰.

2.1. Une étanchéité affaiblie

- 17 P. Viveret et B. Perret (1989) rappellent que lorsqu'on se met en posture d'« évaluer », un jugement sur la valeur des actions est émis, et qu'une valeur, bonne ou mauvaise, est alors assignée à une chose ou un événement. Pour P. Viveret, ce jugement est émis dans « le but d'instaurer une tension entre logique démocratique et logique d'efficacité décisionnelle » : démocratie dans le sens que la valeur attribuée sera collectivement délibérée et partagée ; efficacité décisionnelle dans le sens que la délibération doit être productrice d'effets. Il va alors de soi que l'ordre de préférences qui émergera s'adosse à une posture de type plutôt constructiviste qui « consiste à ne pas perdre de vue que le résultat de l'opération de mesure dépend fortement de cette procédure elle-même » (Desrosières 1993).
- 18 Or, depuis de nombreuses années, la plupart des méthodes évaluatives ont glissé vers des espaces métrologiques (Vlassopoulou, 2005)¹¹ et s'inscrivent de manière décomplexée dans un réalisme illusoire de la mesure. Pourquoi ? Si l'on associe aussi aisément « performance » et « mesure », c'est que les dispositifs de performance visent à alléger la

charge de calcul des agents dans un système capitaliste marqué par une forte incertitude. Ces dispositifs constituent ainsi « des simplificateurs cognitifs qui focalise l'attente sur certaines tâches, routinisent des normes pratiques de comportement » (Eymard-Duvernay, 1999). La performance apparaît ainsi non seulement comme l'expression d'une apologie de la raison instrumentale (Heilbrunn, 2004, p. 10) mais aussi comme celle de la « raison statistique » (Desrosières, 2008), voire de la raison métrique. Parmi les dispositifs de codification, celui qui consiste à passer par le « chiffrage » (indicateurs, systèmes internationaux de classification etc.) semble d'une nature spécifique (Ogien, 2008), tant la force des chiffres prend le dessus dans la capacité des individus à argumenter et à produire la preuve (de leur bonne foi dans le travail etc.). En quelque sorte, par sa force, le chiffre réduit le champ des incertitudes qui vont être comptées, au risque d'en oublier l'essentiel (Bardet, Jany-Catrice 2010 ; Ogien, 2010).

2.2. La quête de performance de l'État

- 19 La quête de performance de l'État néolibéral est assise sur deux logiques : une logique qui, comme on l'a précisé *supra*, favorise d'abord la posture réaliste, mais aussi une logique qui fait basculer l'État à une entité prestataire de services.
- 20 En endossant une posture profondément réaliste, l'État néolibéral s'adosse à des outils de pilotage automatique considérant que ces « instruments de gouvernement » (Lascombes, Le Galès, 2004) sont efficaces pour l'action publique. Dans ses travaux par exemple, Bèzes (2009) montre bien que le dispositif de la Lolf tel qu'il a été dessiné constitue une véritable rupture paradigmatique dans l'administration publique. La réorganisation institutionnelle à laquelle la Lolf aboutit conduit à une imbrication étroite entre d'un côté la performance de l'administration en tant que producteur de services, et de l'autre l'évaluation des politiques publique : « le budget d'un ministère est désormais présenté comme un ensemble de programmes correspondant peu ou prou à des politiques publiques » (Bezes, 2009 ; p. 448). De même, Desrosières a montré combien les formes des statistiques et leurs usages sont intimement liés aux formes d'État. Ainsi, à l'État ingénieur, dont le projet principal était la production et les hommes pouvait-on associer des statistiques visant au dénombrement de la population (démographie), aux productions privilégiant les quantités physiques, et aux tableaux d'échanges interindustriels du type des tableaux de Leontieff (Desrosières, 2000). À l'État libéral qui s'intéresse au XVIII^e siècle au marché et aux prix, A. Desrosières associe des statistiques qui soulignent « la transparence des marchés » (parts de marché, positions dominantes). La période de l'État libéral est aussi une période favorable aux prémices d'une mise en comparaison statistique internationale, pour estimer les « comptes de la Puissance » (Fourquet, 1980) comparés. Puis, à l'État keynésien qui fonde son action publique sur la demande globale et ses composantes, A. Desrosières associe des statistiques de comptabilité nationale, mais aussi des analyses de conjonctures à partir des premiers relents de crise internationale. Ces statistiques se transforment progressivement en partie sous les invitations récurrentes à la mise en comparabilité internationale, qui devient assez systématique à partir des années 1980 (Vanoli, 2002).
- 21 À l'État néolibéral enfin, A. Desrosières associe une multitude de formes statistiques marquées de trois caractéristiques centrales les rendant malléables et propres à un usage ad hoc. D'abord, comme ces statistiques relèvent d'un État incitateur (incitateur pour ses « agents publics », mais aussi incitateur pour ses « usagers ») plus que planificateur, les

formes statistiques produites sont pensées pour fournir l'État en données compatibles avec la théorie microéconomique par laquelle ces incitations pour la performance sont pensées (Laffont, Tirole, 1993). On retrouve ici la thèse de M. Beauvallet du « gouvernement par le consentement » (2009). Ensuite, ces statistiques sont le symptôme de l'extension du champ de la mesure, à la fois du fait de la démultiplication du champ d'intervention de cet État néolibéral et de l'extension des possibles de la quantification (statistiques environnementales, statistiques sociales élargies, statistiques de santé, statistiques de sécurité personnelle etc.). Dans chacun des cas, dit A. Desrosières, « sont élaborées et négociées simultanément des modalités de jugement et de mise en forme statistique de ces problèmes, des répartitions des responsabilités entre les divers acteurs, des façons d'évaluer *a posteriori* les actions publiques » (Desrosières, 2000 ; p. 10).

- 22 Cette transformation ainsi décrite est cohérente avec l'hypothèse que nous défendons ici, d'un État néolibéral prenant d'avantage les atours d'un État prestataire de service s'appuyant sur des indicateurs de performance de sa production, que d'un État social (Castel, 1995) garant de droits fondamentaux et de libertés, de la cohésion sociale, de l'égalité d'accès et de traitement pour tous.

2.3. Déplacement de l'État social en État prestataire de service

- 23 Alors qu'il est une modalité fréquente du monde des services publics anglo-saxons, le glissement d'un modèle d'État social, garant des solidarités et des droits fondamentaux, à celui de prestataire de service est plus récent en France (Massey, Pyper, 2005 ; Trosa, 2010). L'État prestataire de service est compatible avec une forme de désengagement de l'État mais surtout marqué par un fonctionnalisme utilitariste de l'action publique, qui « emprunte ses instruments à celle en usage dans les entreprises privées » (Dreyfus, 2010). Cette manière d'envisager l'État-prestataire est largement inspirée du « *Financial Management Initiative* », un système de management ayant pour but que « les managers à tous les niveaux aient une vision claire des objectifs à atteindre ». « Ils évaluent et si possible ils mesurent les résultats et les performances au regard de ces objectifs et ils ont une responsabilité définie pour faire le meilleur usage de leurs ressources, incluant l'examen critique des résultats en termes de cout/avantage »¹²).
- 24 L'envergure de l'action publique se réduit à une succession d'indicateurs de performance individuelle, à l'instar de celle de l'éducation nationale qui finit par être contenue dans celle des enseignants et des élèves, renvoyant à une « approche fonctionnaliste du professionnalisme » (Maroy, 2009). À l'instar aussi de celle de la santé, réduite à une série d'indicateurs qui tend à évacuer le caractère pluriel des performances du champ (Letourmy, 1997 ; Pierru, 2007), ou encore de celle de l'enseignement supérieur et de la recherche dont l'efficacité n'est jugée qu'à l'aune de l'accroissement du rang bibliométrique de chaque enseignant-chercheur. Cette manière d'envisager enfin l'État-prestataire réduit la mesure des impacts sociétaux à ceux qui rendent service à l'homme¹³.
- 25 Contrairement aux prémices de l'évaluation des politiques publiques, cependant, la mesure des performances des services publics n'est pas, ou n'est plus guidée par le souci de la pluralité des points de vue. En renouant avec le pluralisme des performances, seraient réhabilités les registres civiques ou civils d'accès aux services pour tous, de bien-être par le travail, de maintien des droits du public, comme des composants de la performance, faisant alors valoir l'intérêt général. *L'État prestataire de service n'en est plus le*

garant. Il agit selon une modalité hybride entre (i) l'injonction à l'incitation au travail et à l'accroissement de son intensité ; (ii) l'engagement dans des postures pseudo-évaluatives auxquelles les individus, en tant qu'individus (et non citoyens) sont invités ; et (iii) la fin de la reconnaissance et de la garantie des valeurs républicaines à l'instar de celle de l'égalité et de la citoyenneté.

3. La performance totale

- 26 En mettant en évidence l'idée d'une « qualité totale », Christophe Dejours (2003) a montré que si, dans l'esprit, cette qualité était envisagée comme un dispositif d'analyse du travail effectif, et plus seulement du travail prescrit, elle s'est avérée, dans les faits, un « dispositif qui place le résultat du travail avant le travail. De sorte que la qualité totale ne renvoie plus du tout à l'évaluation de la qualité. Elle se transforme en prescription » (Dejours, 2003, p. 38). La performance et ses dispositifs contemporains revêtent des formes particulières peu éloignées de ce que décrit C. Dejours. D'abord, empiriquement, il s'agit de mettre en avant le résultat avant les actes ; ensuite, au lieu de renvoyer à des processus évaluatifs pluriels, les modalités contemporaines de la performance tendent à lui conférer un caractère prescripteur : elle apparaît comme un dispositif auquel personne ne croit tout à fait, mais auquel chacun (acteur individuel et collectif) répond et se plie.
- 27 Cela conduit à une succession de contorsions. Contorsion d'abord pour passer sous les toises *des indicateurs*, à l'instar des réorganisations drastiques que connaît l'Université française pour gagner en visibilité dans les « classements de Shanghai »¹⁴. D'autres contorsions visent à passer sous les toises *de la mesure*, à l'instar des dispositifs de comptabilité nationale qui calculent des agrégats de « volume » pour des activités de services qui relèvent des actes de soin, d'accompagnement, de traitement et de transfert d'information, ou d'accroissement des connaissances (Jany-Catrice, 2012b). La négation des spécificités servicielles, leur méconnaissance ou l'indifférence à leur égard, ont conduit à accroître ces comportements contorsionnistes par lesquels les opérateurs de mesure¹⁵ traduisent un peu mécaniquement l'idée de « volume de production » de service au travers de grilles industrialistes et productivistes. Les partages volume/prix sont, dans les services, souvent opérés au prix d'hypothèses héroïques dans des productions pourtant marquées par leur singularité, par une qualité variable et des processus de production peu standardisables¹⁶.

3.1. Les modalités de la performance totale

- 28 Une des modalités de la performance dans son format contemporain est son conditionnement à la responsabilisation des individus. Comme le suggère Danilo Martuccelli à propos des formes de domination, ce n'est ici plus l'idéologie qui domine, mais une dispersion des événements, des codes, une « discontinuité des pratiques dans un tout organisé », un assujettissement à « une responsabilisation contrainte » (Martuccelli, 2004 ; 2010).
- 29 En outre, ce régime de performance s'appuie sur, voire s'incarne également dans, des données chiffrées que produisent des catégories d'acteurs « légitimes ». Cette légitimité étant très efficace dans la neutralité axiologique que sont censés exprimer les « chiffres » (Lascoumes, Le Galès, 2004 ; Supiot, 2009). Tout cela s'exerce dans un contexte de

mutation de l'action publique qui porte *l'expert* et le *scientifique* au rang d'acteurs légitimes, et les *données chiffrées* au rang de dispositifs de validation de la réalité. La frénésie de la quantification qui en résulte « renvoie à la place déterminante que tiennent aujourd'hui les pratiques de la quantification dans l'exercice du pouvoir et du rôle qu'elles jouent dans le processus qui engendre l'a-moralisation et la neutralisation des catégories descriptives du politique » (Ogien, 2008).

- 30 Mais pour perdurer, ce recours permanent à la quantification a besoin de s'appuyer sur des institutions qui le rendent légitime et le consolident.

3.2. Les institutions de la performance totale

- 31 Explorant la question « de la valeur aux institutions de valorisation », François Eymard-Duvernay (2005) montre que les dispositifs de valorisation de la performance s'incarnent dans des institutions triplement encadrées. Ancrées dans la nature puisque les institutions de valorisation du travail « mobilisent des mesures qui relèvent des sciences de la nature (force physique, capacité de réflexion, capacité cognitive) » (Eymard-Duvernay, 2005, p. 4) ; ancrées dans des systèmes symboliques juridiques et comptables, ces symboles exprimant « des valeurs collectives instituées, des finalités de société, des conceptions du bien » (*Ibid*, p. 4) ; ancrées, enfin, dans des dynamiques d'ajustement permanent.
- 32 L'une des spécificités de la performance totale, en tant qu'idéal-type¹⁷, est donc la quête d'intégration de rationalité calculatoire et du chiffre de façon hégémonique à toutes les strates institutionnelles qu'elles soient issues des mesures, des dispositifs symboliques, ou encore des dispositifs d'ajustement. Ainsi, si « lorsqu'elles mobilisent la strate naturelle des institutions, les personnes calculent : le psychotechnicien résume ainsi une capacité de travail en une batterie de chiffres » (Eymard-Duvernay, 2005), les comptes et le chiffrage tiennent aussi, nous semble-t-il, une place de plus en plus centrale dans les institutions de valorisation des performances, y compris dans les institutions symboliques. Et même si cette stratégie peut s'avérer mortifère, nous identifions que, dans certains cas, la performance totale soumet tous les systèmes à la dictature du chiffre courant le risque « que le système symbolique tourne à vide s'il n'est finalisé par ces ajustements » (Eymard-Duvernay, 2005, p. 4).
- 33 La nette progression de la conception et de l'usage des outils de quantification (mesures de la performance individuelle, construction de batteries d'indicateurs, établissement de contrats d'objectifs chiffrés, voire palmarès) doit être interrogée. Quantifier passe par une étape consistant à porter un jugement, pour *in fine* « mettre de la valeur sur », comme le précisait A. Desrosières. La mesure des performances dans les activités caractérisées par le flou de leur définition est le résultat de cette difficile réconciliation. Lorsqu'elle est le fruit d'un travail raisonné, et adossée à l'étude du réel, l'évaluation des performances peut être validée, et appropriable. Mais elle est plus souvent devenue une activité mécanique et aveugle, conduisant à des dérives « indicatrices » voire quantophréniques (Gaulejac, 2005).
- 34 Cette floraison d'indicateurs dans la formation des jugements collectifs interroge. Elle marque l'incapacité de réhabiliter le qualitatif, dans un système où le chiffrage (i) a les vertus illusives de la neutralité axiologique évacuant le caractère politique du processus de quantification ; (ii) circule facilement d'espaces dans lesquels il est élaboré, aux espaces d'appropriation publique, perdant souvent en route les métadonnées qui en font

sa singularité ; (iii) évite le temps long de l'apprentissage cognitif collectif ; (iv) peut être soumis à la répétition, ce qui en favorise l'acculturation collective rapide, et l'insertion dans les jugements collectifs.

Conclusion

- 35 Les déplacements multiples que nous avons spécifiés, en particulier le glissement d'une logique évaluative itérative ou plurielle à une logique de mesure univoque, mais aussi celui d'une logique d'État social à un État prestataire de service, portent les germes de la performance totale. Seule une réhabilitation des *espaces de débat* sur les missions, dans une vision négociée et plurielle, et non pas hiérarchique, technocratique et univoque de ce qu'« efficace » veut dire dans un monde traversé par une multitude d'opinions, de valeurs et de représentations de la justice, peut faire basculer les représentations de l'efficacité des politiques publiques ou de leurs performances sociétales¹⁸.
- 36 C'est par le truchement de ces questions procédurales (de quelle manière s'y prendre pour légitimer le projet ?) et politiques (quel sens donner à l'action, pour quel projet ?), que pourront être produites des alternatives à l'illusoire et discrétionnaire réalisme des « instruments de gouvernement » qui menace nos sociétés.

BIBLIOGRAPHIE

- Aubert N., Gaulejac de V. (2007), *Le coût de l'excellence*, Seuil, Paris.
- Bardet F., Jany-Catrice F. (2010), « Les politiques de quantification. Introduction », *Revue Française de socio-économie*, n° 05, p. 9-17.
- Beaud J-P., Prévost J-G. (2000), *L'ère du chiffre / The Age of Numbers*, Presses de l'Université du Québec.
- Beauvallet M. (2009), *Les stratégies de l'absurde. Comment faire pire en croyant faire mieux ?*, Seuil, Paris.
- Bèzes P. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française*, Puf, coll. Le Lien social, Paris.
- Boyer R. (2004), *Théorie de la régulation, les fondamentaux*, La Découverte, coll. Repères, Paris.
- Capron M., Quairel F. (2006), « Évaluer les stratégies de développement durable des entreprises : l'utopie mobilisatrice de la performance globale », *Revue de l'Organisation responsable*, vol. 1/1.
- Castel R., (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Fayard, coll. « L'espace du politique », Paris.
- Dejours C., (2003), *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel, critique des fondements de l'évaluation*, Inra éditions, Paris
- Desrosières A. (2000), « L'État, le marché et les statistiques », *Courrier des statistiques*, n° 95-96, décembre pp. 3-10.

- Desrosières A. (2006), « les recherches de Ian Hacking sur l'histoire des usages des probabilités et des statistiques dans le raisonnement inductif » *Journ@l Electronique de l'Histoire des Probabilités et des Statistiques*, vol 2, n° 1, Juin.
- Dreyfus A., (2010), « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136.
- Dubet F., (2004), « Critique de la performance comme modèle de justice », in Heilbrunn, B. (dir.), *La performance une nouvelle idéologie ? La Découverte*, coll. Critique & Enjeux, Paris.
- Ehrenberg A., (1991), *Le culte de la performance*, Calmann-Lévy, Paris.
- Eiglier P., Langeard E., (1982), *Servuction, Marketing des services*, Mc Graw-Hill, Paris.
- Engels X., Hély M., Peyrin A., Trouvé H. (2006), *De l'intérêt général à l'utilité sociale, la reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, Paris.
- Eymard-Duvernay F. (1999), « Approches conventionnalistes des entreprises », *Gérer et comprendre*, n° 58, p. 58-71.
- Eymard-Duvernay F. (2005), « De la valeur aux institutions de valorisation », miméo, FORUM-Centre d'études de l'emploi (CEE).
- Fourquet F. (1981), *Les Comptes de la puissance. Histoire politique de la comptabilité nationale et du plan*, Encres, Éditions Recherches.
- Gadrey J. (1991), « Le service n'est pas un produit. Quelques implications pour l'analyse économique et pour la gestion », *Politiques et management public*, vol. 09, n° 1, mars.
- Gadrey J. (1996), *Services, La productivité en question*, ed. Desclée de Brouwer, Paris.
- Gadrey J., Jany-Catrice F. (2006), *The New Indicators of Wealth and Development*, ed. Palgrave MacMillan.
- Gaulejac (de), V. (2005), *La société malade de la gestion, Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Seuil, Paris.
- Goffman, E. (1968), *Asiles*, Minuit, Paris.
- Heilbrunn B. (sous la dir. de) (2004), *La performance. Une nouvelle idéologie ? La Découverte*, « Critique & enjeux », Paris.
- Jany-Catrice F. (2012a), « la performance globale », in *Dictionnaire critique de la RSE*, sous la dir. de N. Postel, R. Sobel, ed. Presses Universitaires du Septentrion.
- Jany-Catrice F. (2012b), *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Presses universitaires du septentrion, coll. « Capitalisme, éthique, institutions ».
- Laffont J.-J., Tirole J. (1993), *Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.
- Lallement M. (dir.) (1994), *Travail et emploi. Le temps des métamorphoses*, l'Harmattan, Paris.
- Lascombes P., Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses universitaires de Sciences Po, Paris.
- Letourmy A. (1997), « PMSI et performance hospitalière : enseignements d'un mini-colloque de l'INSERM », in Sailly J.-C., Lebrun T. (dir.), *Dix ans d'avancée en économie de la santé*, John Libbey, Paris.

- Maroy C. (2009), « Enjeux, présupposés et implicites normatifs de la poursuite de l'efficacité dans les systèmes d'enseignement » in X. Dumay, V. Dupriez (dir.), *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre*, de Boeck, Bruxelles.
- Martuccelli D. (2004), « Figures de la domination », *Revue française de sociologie*, p. 469-497.
- Martuccelli D. (2010), « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. CXXVIII, p. 27-52.
- Massey A, R. Pyper (2005), *Public management and Modernization in Britain*, Basingstoke, Palgrave.
- Méda D. (1999 [2008]), *Qu'est-ce que la richesse*. Paris : rééd. 2008, Flammarion, « Champs » ; *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*. Champs Actuel.
- Milanesi J. (2010), « Éthique et évaluation monétaire de l'environnement : la nature est-elle soluble dans l'utilité ? » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10 n° 2, septembre.
- Monnier E. (1992), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*. 2^e ed. Economica, Paris.
- Offredi C., Ravoux, F (eds), (2010), *La notion d'utilité sociale au défi de son identité*, L'Harmattan, Paris.
- Ogien A. (2008), « Arithmétique de la liberté. La mesure des « capacités » et ses paradoxes », in J. de Munck et B. Zimmermann (dir.), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, Ed. EHESS, Coll. « Raisons pratiques » 18, p. 81-111.
- Ogien A. (2010), « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », in *Revue française de socio-économie*, n° 05, p. 19-40.
- Pierru F. (2007), *Hippocrate malade de ses réformes*, ed. du Croquant, Paris.
- Reverdy T. (2005), « Management environnemental et dynamique d'apprentissage », *Revue française de gestion*, 5/2005, no 158, p. 187-205.
- Rouban L. (2004), *La fonction publique*, La Découverte, coll. Repères, Paris.
- Quéval I. (2004), *Sport : les ambiguïtés de la performance*, in Heilbrunn, B. (coord.), *La performance une nouvelle idéologie ?* La Découverte, coll. "Critique & Enjeux", Paris.
- Sherwood M.K. (1994), "Difficulties in the measurement of service outputs", *Monthly Labor Review*, mars, p. 11-19.
- Stilgitz J., Sen A., Fitoussi J-P. (2009), "Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress", *Report to the French President*.
- Supiot A. (2009), *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil, Paris.
- Triplett J., Bosworth B., (eds) (2006), *Productivity in the U.S. Services Sector. New sources of Economic Growth*, Brookings Institution Press.
- Trosa S. (2010), « Management public : les enseignements d'une enquête sur la perception de la RGPP », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136.
- Vanoli A. (2002), *Une histoire de la comptabilité nationale*, La Découverte, coll. Repères, Paris.
- Viveret P. (1989), « L'évaluation des politiques et des actions publiques », *Rapport au premier ministre*.
- Vlassopoulou C. (2005), « Une évaluation constructiviste des politiques publiques ? » *Revue EspacesTemps*, 89/90.

Weller J-M. (2010), « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? » *Informations sociales*, n° 158, 2010/2., p. 12-18.

NOTES

1. Définie comme la science des « mesurages et ses applications », voir JCGM, 2008, « Vocabulaire international de métrologie – Concepts fondamentaux et généraux et termes associés », http://www.bipm.org/utis/common/documents/jcgm/JCGM_200_2008.pdf.
2. Qu'on songe à la « production » d'un enseignant-chercheur, à celle d'une aide à domicile, ou encore d'un agent de la caisse d'allocation familiale.
3. Voir notre ouvrage *La performance totale (op. cit.)*.
4. Au sens dichotomique introduit par Alain Desrosières dans ses travaux (2000 ; 2008). L'audit managérial est sous-tendu par une épistémologie réaliste, c'est-à-dire, comme le dit Desrosières (2000), une épistémologie qui prend pour hypothèse que la réalité et la vérité pré-existeraient à la mesure, et seraient dévoilées par elle. C'est une posture qui traverse les faits et les problématiques. Elle est d'autant plus diffusée que, même une partie de ceux qui conscientisent l'idée que les faits sont construits, finissent par s'accommoder des postures réalistes –ou substantives-, pour leur propre efficacité de pensée, ou de pratique. Cette posture s'oppose au constructivisme des dispositifs et des mesures, qui n'envisage de discussion sur la performance ni indépendamment des choix qui sont faits pour en proposer une traduction dans des « montages cognitifs » divers (Desrosières, *op. cit.*), ni indépendamment des contraintes et pratiques dans sa mise en œuvre.
5. Performance et progrès sont d'ailleurs si intimement rattachés dans les représentations, qu'une commission, réunie par le Président N. Sarkozy en mars 2008 a eu pour mandat d'étudier « Les mesures de la performance économique et du progrès social » (Stiglitz *et al.*, 2009).
6. Des situations dans lesquelles le changement serait permanent par exemple.
7. Voir Lallement, M. 1994 ; Gadrey, J., 1996.
8. Ainsi, l'institution de valorisation (Eymard-Duvernay, 2005) majeure de la « richesse » nationale qu'incarne le système de comptabilité nationale de l'Insee met au cœur de ses mesures des services publiques ce type de réponse par les *inputs* (Vanoli, 2002) : il est postulé et admis qu'au niveau des comptes nationaux, l'administration publique produit « au moins » ce qu'elle coûte, ce qui conduit bon an mal an à des gains de productivité, par construction, et conventionnellement, quasi-nuls dans ce « secteur ».
9. Au sens où, comme le précise A. Desrosières, pour quantifier, il faut combiner un processus de conventionnement et un processus de mesure (1993).
10. Pour le dire abruptement, dans un cas (évaluation pluraliste des politiques publiques), la quantification est envisagée comme une construction sociale délibérée, dans l'autre (mesure des performances), la quantification renvoie à une posture réaliste qui prend pour acquis que ce qui est mesuré existe bien comme réalité non contestable.
11. « La praticabilité de l'évaluation constructiviste est faible et l'influence qu'elle exerce dans le monde de l'évaluation l'est aussi ».
12. Cité par Françoise Dreyfus, 2010
13. Lorsqu'elles interrogent dans quelle mesure « la nature est soluble dans l'utilité », les controverses autour de l'évaluation de l'impact des services rendus par la biodiversité sont une heuristique tout à fait intéressante de ce point de vue (Milanesi, 2010).
14. Le Figaro : « La France perd une place dans le classement de Shanghai, en dépit des réformes engagées dans l'enseignement supérieur »... Réponse de Valérie Pécresse. – « Nous ne pouvons pas récolter les fruits des réformes immédiatement. Il y a un effet retard. La Suède, pays qui vient de nous doubler dans le classement, a entamé sa réforme universitaire il y a quelques années.

L'Allemagne a lancé le programme « Initiative excellence » afin de faire émerger ses universités en 2005. C'est une bataille mondiale dans laquelle d'autres pays ont pris de l'avance sur nous. La Grande-Bretagne a ainsi vingt ans d'avance. Notre objectif est d'avoir dix universités françaises dans les cent premières de ce classement d'ici à 2012 » (Le Figaro, 6/08/2008).

15. Au premier rang desquels les comptables nationaux, les statisticiens, et leurs usagers ; mais aussi dans les organisations privées, les managers, et, dans les organisations publiques les gestionnaires et financiers.

16. Même si une multiplicité de forces pousse à la normalisation et la standardisation et des procès de production et des résultats.

17. Ce qui permet d'envisager des apories dans les réalités observées. C'est ce que je présente dans le dernier chapitre de l'ouvrage *La performance totale* (op. cit.)

18. C'est la thèse que portent une partie des théoriciens de la RSE (Capron, Quairel, 2006), de ceux qui cherchent à déterminer et identifier l'utilité sociale des associations (Offredi, Ravoux, 2010), ou encore certains de ceux qui mettent à leur agenda la question des indicateurs de bien-être (Méda, 1999 ; Gadrey, Jany-Catrice, 2006).

RÉSUMÉS

L'article défend la thèse suivante : l'évaluation des politiques publiques s'aménage de plus en plus en une succession de dispositifs concrets visant, dans les faits, à mesurer les performances des services publics. Cela *réduit* en partie la portée des processus d'évaluation en l'insérant dans des dispositifs réalistes caractérisés par le développement de la métrologie. Cela *transforme* aussi la manière par laquelle la réalité de l'efficacité est mise à jour. Cette thèse s'accompagne de l'idée que la prééminence de la « performance » est le symptôme d'une double dissolution : dissolution d'abord de l'évaluation des politiques dans la mesure des performances des services publics. Dissolution ensuite, de la performance collective, et avec elle, du progrès social, dans la somme des performances individuelles.

The article defends the following thesis: the evaluation of public policies is more and more becoming a series of practical devices which aim at measuring the performance of public services. This reduces the scope of the evaluation process. It also transforms the way by which "the effectiveness" is revealed and measured. This thesis defends the idea that the claim for « performance » is a symptom of a double dissolution: First, dissolution of evaluation of public policies in the measurement of the performance of public services; Second, dissolution of the collective performance, and of the social progress in the sum of individual performances.

INDEX

Keywords : evaluation, indicators, performance, quantification, services

Mots-clés : évaluation, indicateurs, performance, quantification, services

Code JEL B5 - Current Heterodox Approaches, H11 - Structure; Scope; and Performance of Government

AUTEUR

FLORENCE JANY-CATRICE

Université Lille 1, Clersé, Florence.jany-catrice[at]univ-lille1.fr