

VI / Mesurer l'action publique par des indicateurs. Systèmes de valeurs et jeux de pouvoirs

Corine Eyraud

En France, une loi (la LOLF, loi organique relative aux lois de finances, votée en 2001 et mise en place au 1^{er} janvier 2006) instaure l'obligation pour l'exécutif et l'administration de rendre des comptes au Parlement sur les résultats de leurs actions. Au moment du vote du budget, deux nouveaux documents sont présentés pour chaque politique publique : un projet annuel de performance (PAP) pour l'année à venir qui fixe les objectifs poursuivis, les indicateurs quantitatifs permettant d'en mesurer la réalisation et les cibles chiffrées à atteindre, et un rapport annuel de performance (RAP) qui rend compte du niveau d'atteinte des objectifs pour l'année écoulée. Ces indicateurs de performance sont déclinés du niveau ministériel aux différents services, dans l'objectif d'introduire au sein de l'État une gestion orientée vers la performance.

Mais qu'est-ce que la performance de telle ou telle action publique ? Qu'est-ce qu'un hôpital, une école, une police ou une université performants ? Qu'attend-on d'eux en termes de résultats ? Une université performante est-elle celle qui produit les diplômés les mieux adaptés au marché du travail et aux besoins des entreprises ? Et/ou celle qui permet aux filles et garçons de différentes catégories sociales une égalité d'accès aux différents niveaux et filières ? Et/ou celle qui produit des connaissances transformables en brevets élevant la compétitivité des entreprises françaises ? Et/ou celle qui produit des savoirs qui font avancer la connaissance humaine ? Et/ou, encore, celle qui instaure un climat de travail et d'études épanouissant pour son public et ses salariés ? La mesure de l'action publique engage donc, en premier lieu, un système de valeurs, des choix forts de société : qu'est-il important de mesurer ? En second lieu se pose le problème de comment mesurer ce qui est

important, par exemple dans l'avancée de la connaissance humaine ou dans un climat de travail épanouissant. Là aussi, nous le verrons, des choix existent.

Le PAP pour l'enseignement supérieur et la recherche a donné, depuis 2006, aux universités douze objectifs :

- répondre aux besoins de qualification supérieure ;
- améliorer la réussite à tous les niveaux de formation ;
- maîtriser l'offre de formation ;
- faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie ;
- accroître l'attractivité internationale de l'offre française de formation et son intégration dans le système européen et mondial ;
- optimiser l'accès aux ressources documentaires ;
- produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international ;
- développer le dynamisme et la réactivité de la recherche ;
- contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche ;
- concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française ;
- consolider l'Europe de la recherche ;
- optimiser la gestion des établissements de l'enseignement supérieur.

Ces objectifs sont assortis de trente-trois indicateurs. Prenons deux exemples. « Améliorer la réussite à tous les niveaux de formation » est mesuré par cinq indicateurs : part des inscrits en IUT parmi les bacs technologiques et professionnels poursuivant dans l'enseignement supérieur, jeunes sortis non diplômés, pourcentage de licences obtenues en trois ans, taux de réussite en DUT et BTS selon le bac d'origine, pourcentage des doctorants soutenant leur thèse en trois ans. « Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international » est mesuré par la part des publications françaises dans la production scientifique européenne et mondiale et par un indicateur mesurant le nombre de fois où les articles français sont cités dans les revues internationales.

Pour le lecteur ou le citoyen de manière générale, le lien établi dans le PAP entre performance universitaire, objectifs assignés et indicateurs peut paraître peu évident, distendu, étrange, incomplet. Alors, d'où sort cette configuration qui constitue le rendu de comptes du monde universitaire et de son ministère au Parlement ?

La LOLF aurait pu être l'occasion de grands débats démocratiques suivis d'un certain accord sur ce qu'il est important de mesurer et sur la manière de le mesurer. Mais c'est une solution technocratique qui l'a emporté : les indicateurs choisis sont le fruit de discussions, au cours des années 2003 à 2005, essentiellement entre les directions ministérielles en charge d'un secteur d'action publique, en l'occurrence la Direction de l'enseignement supérieur (DES) et la Direction de la recherche (DR) du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et la Direction du budget (DB) du ministère des Finances (Bercy). C'est aux débats entre ces trois directions, qui ont produit cette image de la performance universitaire, que nous allons nous intéresser au travers d'entretiens réalisés au sein de ces trois structures et de l'analyse des comptes rendus de réunions et des différentes versions des maquettes d'indicateurs proposés.

Aussi étonnant que cela puisse paraître, les discussions n'ont pas porté sur les objectifs et l'idée de performance, mais directement sur les indicateurs ; chacun en proposant certains, souvent refusés par l'autre. On peut analyser ces controverses et leurs résultats à travers deux grilles. La première porte essentiellement sur le processus de définition des indicateurs ; fondée sur les clivages « indicateurs absolus *versus* indicateurs relatifs » et « indicateurs de moyens *versus* indicateurs de performance » ; elle a été produite par les acteurs eux-mêmes et leur permet de qualifier de « bons » ou « mauvais » les indicateurs proposés. Nous verrons là à l'œuvre les rapports de forces entre administrations pour tenter d'imposer les indicateurs qui leur sont les plus favorables. La seconde s'intéresse plutôt aux résultats, soit à la maquette définitive du PAP, et tente de faire émerger, grâce à une utilisation libre de la grille élaborée par Boltanski et Thévenot [1991], les systèmes de valeurs portés par les indicateurs retenus.

Logiques des acteurs et jeux de pouvoir

Le travail de définition des indicateurs a commencé au sein des directions ministérielles DES et DR qui ont élaboré une première proposition. La deuxième phase a consisté à discuter de ces objectifs et indicateurs avec la DB. Les discussions ont semblé particulièrement difficiles : « Aux premières réunions à Bercy, dès qu'on sortait un indicateur, on nous disait : "C'est un indicateur de

demande de moyens”, et ça ne passait pas, ou alors : “C’est un indicateur absolu, nous voulons pouvoir comparer”, et ça ne passait pas non plus » (entretien DES).

De manière générale, la DES et la DR sont dans une double logique : vis-à-vis des universités et des laboratoires dont elles ont la tutelle, et vis-à-vis du ministère des Finances et du Parlement. Par rapport aux premiers, elles conçoivent les indicateurs comme des incitations à agir dans telle ou telle direction : « Derrière chaque indicateur il y a une volonté politique, on essaie d’inciter les établissements à améliorer ceci ou à développer cela, il y a un message derrière chaque indicateur » (entretien DES). Les indicateurs servent ainsi de signaux. Par rapport aux seconds, il s’agit, d’une part, de donner une image positive de l’enseignement supérieur et, d’autre part, d’utiliser les indicateurs pour justifier une demande de moyens supplémentaires.

On trouve ainsi cette volonté de donner une image positive dans plusieurs entretiens : « Vous n’êtes pas masos, vous construisez des indicateurs qui ne peuvent que s’améliorer, vous n’avez pas envie d’être fusillés derrière » (entretien DES) ; « On voulait donner à voir ce qui marche » (entretien DR). Montrer ce qui marche est important pour le monde universitaire dans son ensemble et pour son ministère ; il s’agit de montrer que ce champ d’action publique travaille, a un volume d’activité important et une utilité sociale forte, et cela se fait largement à l’aide d’indicateurs en valeur absolue. La lettre de la Conférence des présidents d’université envoyée début 2005 au directeur de l’enseignement supérieur, essayant d’infléchir les choix déjà très avancés à la suite des discussions avec la DB, montre clairement cet enjeu : « Le commentaire général est que plusieurs des indicateurs proposés sont globalement défavorables à l’université. En effet, alors que cette dernière a mission et obligation d’accueillir tous les bacheliers, elle sera jugée sur des critères qualitatifs, comme des taux de réussite dans un laps de temps donné. Il est indispensable que l’université puisse aussi afficher des résultats quantitatifs, comme l’effectif (absolu) de diplômés formés, même si cet objectif est ensuite décliné en relatif, comme “pourcentage d’une classe d’âge” ».

La DB est, quant à elle, dans une autre logique. Elle refuse systématiquement les indicateurs absolus (nombre, volume) et leurs « dérivés relatifs » pour une analyse temporelle (taux d’accroissement) et prône, dans un objectif de comparabilité, les indicateurs en valeur relative (rapports, ratios, part). Ainsi, l’un des indicateurs

visant à mesurer l'atteinte de l'objectif « produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international » a donné lieu à des batailles acharnées : nombre ou taux d'accroissement des publications françaises dans les revues européennes ou mondiales (position de la DR) ou part des publications françaises dans les publications européennes et mondiales (position de Bercy). C'est cette dernière qui l'a emporté, permettant les comparaisons entre pays et entre laboratoires de recherche ou universités. Ce choix crée ainsi « un autre monde [...] par rapport auquel chacun est tenu de se situer » [Desrosières, 2008a, p. 15], il rend possible le développement de palmarès et de *benchmarking*, ainsi qu'une mise sous tension des entités les moins bien classées. On retrouve également la dimension (dé)valorisante, car chacun des indicateurs proposés engendre une certaine vision de la situation : plutôt positive d'une recherche française en développement (augmentation absolue) ou plutôt négative d'une recherche française en perte de place (diminution relative due en particulier à la montée en puissance de la Chine et de l'Inde).

DS et DR souhaitent finalement montrer par les indicateurs, même si c'est moins explicitement énoncé, qu'une amélioration de leur performance pourrait être obtenue avec des moyens supplémentaires. C'est ce que permettraient certains des indicateurs qu'elles proposent, tels que le taux d'encadrement en personnel enseignant et administratif et le coût par étudiant qui, on le sait, sont relativement bas en France comparés aux pays occidentaux à PIB/habitant proche ; on peut les considérer comme des indicateurs de moyens et ils permettent d'alimenter un argumentaire sur la nécessité de moyens financiers et humains supplémentaires. Et c'est justement ce que veut éviter à tout prix la DB : « Nous ne voulions pas d'indicateurs directement corrélés à des moyens budgétaires, nous voulions des indicateurs de performance » (entretien DB) ; « Ils voulaient vraiment éviter de susciter des discussions autour des budgets qui s'articulent justement sur "Si je veux améliorer les résultats sur tel indicateur, j'ai besoin de plus de moyens" » (entretien DR). Et c'est sur cette base que la DB refusera la quasi-totalité des indicateurs proposés par la DES et la DR, tels que taux d'encadrement et coût étudiant, ou encore ceux concernant les bibliothèques universitaires : nombre de volumes acquis par an par usager, nombre d'agents sur la population à desservir, etc.

Mais, quand on regarde précisément les indicateurs retenus, on se rend compte que cela n'est pas si simple : certains indicateurs que

L'on peut considérer comme des indicateurs de moyens ont été imposés par Bercy. C'est le cas du taux d'occupation des locaux. Bercy a également tenté d'imposer le taux d'activité des enseignants-chercheurs, sous différentes formes : temps réel passé par les enseignants-chercheurs à des activités de recherche, heures d'enseignement effectué sur la durée théorique de leur service. « Ils ont fait énormément de pressions, et ils en font encore. C'est vrai que quand le directeur de l'enseignement supérieur se retrouve face au Budget, il est très mal à l'aise, parce que tout le monde sait qu'une partie des enseignants-chercheurs fait peu de recherche, et que, face au Budget, demander des emplois supplémentaires sachant qu'une partie du personnel ne fait pas son service, c'est gênant » (entretien DES). La présence d'un tel indicateur aurait rendu le refus de Bercy de toute création de postes encore plus facile, voire lui aurait permis de justifier le non-remplacement de départs à la retraite. La DES en était très consciente, et a mis toute son énergie à refuser cet indicateur en en acceptant d'autres, tel que le taux d'occupation des locaux.

Il semble donc que, malgré ce qu'en disent les membres de la DB, c'est moins la distinction entre indicateurs de performance et indicateurs de moyens qui explique les positions du ministère des Finances, que l'image de la performance susceptible de lui donner le plus de pouvoir dans les discussions puis l'arbitrage budgétaires. Dans ce cadre, il peut être utile que les indicateurs donnent une image négative du service public en question : « Bercy voulait absolument des calculs qui auraient pu faire les gros titres d'un canard un peu *people* (taux d'échec, sortants non diplômés, etc.), une image en négatif quoi » (entretien DES). « Nous avons eu de très fortes pressions de Bercy pour le choix de certains indicateurs, et même sur le périmètre des indicateurs, il a fallu batailler fort pour que le taux de doctorants obtenant leur thèse en trois ans prenne en compte les soutenances jusqu'au 31 décembre et non pas jusqu'au mois de septembre, cela faisait augmenter ou diminuer le taux de 20 points » (entretien DR). Cette dernière citation nous montre à quel point les « détails » peuvent avoir de l'importance et à quel point les acteurs en présence s'en sont ici saisis. La fixation des cibles montre également, et à nouveau, cette bataille entre image positive et image négative. Les directions du ministère de l'Éducation les souhaitant atteignables : « Si vous mettez la barre trop haut, vous prenez le risque de vous planter et de vous le faire reprocher, donc la tendance naturelle c'est de ne pas mettre la barre trop haut pour être sûr

d'atteindre l'objectif, voire de le dépasser » (entretien DES). Tandis que la DB les souhaite élevées : « Bercy nous reproche que nos cibles ne sont pas assez ambitieuses » (entretien DES) ; « Ils nous ont obligés, pour la part mondiale des publications, à afficher une valeur cible en hausse, alors que c'est complètement impossible avec la montée en puissance en particulier de la Chine et de l'Inde, même les États-Unis diminuent en valeur relative » (entretien DR).

Finalement, cette image négative dévalorise le service public en question au moment des discussions budgétaires avec la DB, ne le mettant pas en position de force, mais également aux yeux du Parlement à qui les PAP sont présentés et aux yeux de l'opinion publique. Les indicateurs peuvent alors servir à légitimer des réformes : puisque ce secteur marche mal, il faut le transformer. La part de publications françaises dans les publications mondiales est ainsi devenue l'indicateur le plus médiatisé pour parler de la qualité de la recherche nationale, appuyant les discours alarmistes et déclinistes. Nicolas Sarkozy s'en servira dans son discours du 22 janvier 2009 pour justifier la mise en place de la loi LRU (libertés et responsabilités des universités) votée l'été 2007, mais dénoncée par une large partie du monde universitaire français.

Quel(s) système(s) de valeurs ? Les indicateurs retenus au crible des cités

Tentons maintenant de faire émerger les systèmes de valeurs portés par les indicateurs retenus à l'aide des travaux de Boltanski et Thévenot [1991]. Leur approche met l'accent sur des situations de dispute ou de controverse au sein du monde social, dans lesquelles les acteurs sociaux sont contraints de faire la preuve du bien-fondé de ce qu'ils disent et font, des décisions qu'ils prennent et des actions qu'ils mènent. Pour ce faire, ils prendraient appui sur un nombre restreint de principes de justification et de jugement (d'ordre de grandeurs), que les auteurs ont appelé des cités, et ils en retiennent six : les cités industrielle, marchande, civique, domestique, de l'opinion et de l'inspiration. Ces cités peuvent être mobilisées pour justifier une action, mais également pour la critiquer ou en dénoncer l'injustice ; elles sont plus ou moins présentes et plus ou moins fortes selon les acteurs et les situations ; elles peuvent faire l'objet de compromis, mais elles entrent souvent en tension ou en conflit. La cité industrielle valorise l'efficacité, la productivité, la

prévisibilité et met en avant la compétence technique. La cité marchande repose sur la concurrence, l'échange de biens et de services dans un but de profit. La cité civique valorise l'intérêt général, la solidarité, l'équité et la démocratie. La cité domestique prend appui sur la tradition et la confiance dans les relations longues. La cité de l'opinion est fondée sur la reconnaissance du plus grand nombre et le crédit accordé par l'opinion, autrement dit la célébrité et la notoriété. La cité de l'inspiration valorise l'inventivité, l'imagination et la création.

Gadrey [1996] propose d'utiliser cette grille pour rendre explicites les évaluations possibles de la performance d'un service, les systèmes de valeurs ou « grandeurs » en présence selon les acteurs concernés et leurs représentations des missions du service en question. Ainsi, pour l'évaluation de l'activité courrier de La Poste [Gadrey, 1996, p. 297-301], on peut retenir pour la grandeur de la cité industrielle des indicateurs relatifs aux volumes de courrier et à la qualité (erreurs, dysfonctionnements, respects des délais) ; pour la cité marchande, les montants des recettes, les marges dégagées et des indicateurs sur la compétitivité ; pour la cité domestique, des indicateurs informant sur la production de liens personnels, en particulier par la distribution du courrier (enquête auprès des usagers) ; et, pour la cité civique, ceux informant sur le traitement équitable des usagers.

Nous pouvons inverser cette démarche : non plus partir des systèmes de valeurs des acteurs et tenter de trouver des indicateurs qui les expriment, mais partir des indicateurs choisis et tenter d'associer chacun à un type de grandeur et de cité particulière. Cette tentative a des limites, mais elle a, nous semble-t-il, une valeur heuristique indéniable. Reprenons l'exemple du choix entre nombre ou taux d'accroissement des publications françaises dans les revues européennes ou mondiales (position de la DR) ou part des publications françaises dans les publications européennes et mondiales (position de Bercy). On peut considérer que la première proposition se rattache à la cité industrielle (volume de production et augmentation de ce volume) et à une vision productiviste de l'activité de recherche, tandis que la seconde se rattache à la cité marchande, l'expression « parts de marché » étant d'ailleurs utilisé par le directeur de l'enseignement supérieur de l'époque dans plusieurs de ses discours.

Gadrey [1996] se fondait sur le travail de Boltanski et Thévenot [1991] ; depuis lors, Boltanski et Chiapello [1999] sont venus

prolonger ce travail et ajouter une nouvelle cité dont l'importance est caractéristique du « nouvel esprit du capitalisme » : la « cité par projets ». Cette dernière valorise la capacité à s'intégrer, créer et étendre des réseaux dans le cadre de projets, et donc le nombre et la valeur des connexions qui passent par une personne ; la flexibilité, la mobilité, la visibilité, l'autonomie, le développement de partenariats.

Essayons de rattacher les trente-trois indicateurs de la LOLF pour l'enseignement supérieur à une cité particulière, ce qui n'est ni simple ni toujours sans ambiguïté. Quatre cités apparaissent.

En matière de recherche, les grandeurs relèvent de la cité marchande (six indicateurs) et de la cité par projets (cinq indicateurs). En matière d'enseignement, c'est la logique industrielle (douze indicateurs) qui domine ; les cités par projets (quatre indicateurs) et marchande (trois indicateurs) sont plus faiblement présentes, tout comme la cité civique. Cette dernière est faible tant quantitativement (trois indicateurs) que qualitativement : les indicateurs choisis ne relevant pas de projet politique fort ni en termes de démocratisation ni en termes de participation. Il s'agit finalement d'une conception de la performance largement « économicisée » (en termes de recettes, d'efficience, de compétitivité et d'insertion sur le marché) mettant également l'accent, surtout en matière de recherche, sur la visibilité et la constitution de réseaux, les dimensions civique ou politique étant en revanche très peu marquées.

Finalement, les lignes de partage des deux grilles utilisées pour analyser les controverses (indicateurs absolus/relatifs, de moyens/de performance) et les indicateurs retenus (grille des cités) se recoupent largement. Cela n'a rien d'étonnant : tels qu'ils ont été conçus dans le processus qui nous intéresse ici, les indicateurs associables à la cité industrielle sont des indicateurs d'activité ou de moyens le plus souvent exprimés en valeur absolue, les indicateurs rattachables à la cité marchande appartiennent aux indicateurs de performance, généralement exprimés en valeur relative. Les indicateurs relatifs participent au développement d'un espace de comparabilité, qui est une condition d'existence du marché. Finalement, si nous reprenons trois éléments de notre analyse — les indicateurs comme signaux, le développement d'un espace de comparabilité et une vision largement économique de la performance —, nous retrouvons une idée avancée par Desrosières [2008b, p. 112] : « Marché, incitation, palmarès : ce triplet caractérise l'espace dans

Tableau 1. Répartition des indicateurs de la LOLF dans les quatre cités

	Cité industrielle	Cité marchande
Enseignement, formation	<p><i>Volume de production :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – pourcentage d’une classe d’âge titulaire d’un diplôme de l’enseignement supérieur ; – pourcentage de sortants diplômés ; – nombre de validations des acquis de l’expérience ; – nombre de documents communiqués par la bibliothèque ; – mesure de la disponibilité des places de bibliothèque. <p>« Défauts » de production :</p> <ul style="list-style-type: none"> – jeunes sortis non diplômés. <p><i>Délais de production :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – pourcentage de licences obtenues en trois ans ; – pourcentage des doctorants soutenant leur thèse en trois ans. <p><i>Efficience :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – pourcentage de sites dont le nombre d’étudiants est inférieur à 1 000 ; – nombre de regroupements d’écoles d’ingénieurs ; – part des mentions à faibles effectifs ; – taux d’occupation des locaux. 	<p><i>Recettes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – montant des ressources de prestations de services ; – part de ces ressources sur les recettes de fonctionnement ; <p><i>Insertion sur le marché :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – insertion professionnelle des jeunes diplômés en trois ans après leur sortie.

Cité par projets	Cité civique
<p><i>Mobilité :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - mesure de la mobilité des étudiants ; - pourcentage de diplômés en formation continue. <p><i>Partenariats :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de diplômes conjoints. <p><i>Visibilité, attractivité :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - part des étudiants étrangers inscrits en master et doctorat. 	<p><i>Équité :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - part des inscrits en IUT parmi les bacs techno et pro poursuivant dans l'enseignement supérieur ; - taux de réussite en DUT selon le bac d'origine ; - ratio de réussite comparé des étudiants étrangers et français.
<p><i>Projets/réseaux :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - taux de participation dans les projets financés par l'UE ; - taux de coordination des projets financés par l'UE. <p><i>Partenariats</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - part des articles copubliés avec un pays de l'UE. <p><i>Visibilité, attractivité :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - proportion d'étrangers parmi les enseignants chercheurs et postdoctorants ; - indice de citation à deux ans des publications. 	

lequel la statistique publique s'est en partie redéployée depuis les années 1980. » Ce redéploiement est à mettre en relation avec le développement des thèses et des politiques du *New public management* (NPM) qui influencent largement la pensée des hautes fonctions publiques aujourd'hui.

L'expression « nouveau management public » fait référence, depuis la fin des années 1980, à un mélange de théories et propositions de réformes de l'État, et de réformes réelles. Le terme est relativement ambigu, voire élastique : on l'utilise pour englober des réformes mises en œuvre dans la Grande-Bretagne thatchérienne, aux États-Unis sous Reagan ou Clinton, dans la Hollande démocrate-chrétienne de Lubbers ou sous les gouvernements travaillistes de Suède et de Nouvelle-Zélande dans les années 1980. Toutes ces réformes ont un certain nombre de points communs, mais également un certain, voire un grand, nombre de différences [Suleiman, 2005]. Leur socle commun réside dans le fait de considérer que l'État et ses entités doivent rendre des comptes, faire preuve de leur performance et améliorer cette performance, d'où l'usage généralisé d'indicateurs. La LOLF repose sur ce socle de base du NPM.

L'une des variantes ou l'un des développements de ce nouveau management public consiste à lier financement et performance, à fixer le montant de l'allocation budgétaire aux entités publiques en fonction de leur performance telle qu'elle est mesurée par les indicateurs retenus pour leur champ d'activité. Ce système engendre ainsi une mise en compétition des entités publiques : une fois l'enveloppe globale définie pour le secteur dans lequel elles opèrent, si certaines ont plus, c'est que d'autres ont moins. Une autre option du NPM, qui se combine souvent avec la précédente, est une orientation vers l'utilisateur largement considéré comme un client. Elle insiste sur la qualité, la satisfaction des usagers, et élabore des palmarès des services publics (hôpitaux, lycées, universités) permettant à l'utilisateur-client de faire son choix « sur un marché », palmarès fondé évidemment sur des indicateurs chiffrés.

En France, un financement à la performance a été mis en place pour l'enseignement supérieur et la recherche en 2009, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), réforme de l'État mise en œuvre par le gouvernement Sarkozy. Les indicateurs issus de la LOLF deviennent ainsi des outils d'allocation des moyens (du ministère à chaque université ou laboratoire de recherche, et de chaque université à ses composantes) et des outils de gestion des

carrières des enseignants-chercheurs. Tandis qu'un palmarès des universités fondé sur des indicateurs d'insertion professionnelle de leurs diplômés est élaboré depuis fin 2010 sous l'impulsion de Valérie Pécresse, alors ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. On peut s'attendre, dans ce contexte, à ce qu'enseignants-chercheurs, composantes, laboratoires et universités se mettent à orienter en partie leurs activités en fonction de ces différents indicateurs et de la vision particulière des missions de l'enseignement supérieur dont ils sont porteurs.

Conclusion

Deux dimensions d'un dispositif de quantification émergent de cette étude de cas.

Premièrement, un outil de quantification est le produit de rapports de forces, par définition déséquilibrés, entre les acteurs concernés ; l'acteur dominant ici a été le ministère des Finances et sa Direction du budget. La quantification ne produit pas d'obligations pures, des choix sont toujours possibles : entre tel et tel indicateur, dans les détails de la définition d'un indicateur (les soutenances de thèse jusqu'au 30 septembre ou jusqu'au 31 décembre ?) ou dans la manière de traiter telle donnée brute (taux d'accroissement ou ratio ?). Les rapports de forces peuvent se loger dans ces moindres détails. Les choix effectués, cumulés les uns aux autres, vont produire une certaine image des résultats de l'action d'une organisation. Les indicateurs, une fois choisis, deviennent des ressources dans les jeux de pouvoir entre acteurs : ils peuvent ainsi permettre à la Direction du budget d'être plus forte dans sa négociation budgétaire avec le ministère de l'Éducation nationale.

Deuxièmement, non seulement un outil de quantification engendre une image plus ou moins positive ou négative de ce qu'il mesure, mais, plus fondamentalement, il incorpore des représentations du monde ou d'une de ses parties (l'enseignement supérieur, ses missions et fonctions). Et, une fois mis en service, il donne forme et force à ce système de valeurs et contribue ainsi à le faire se réaliser et exister. Ces deux dimensions sont complètement liées : les acteurs les plus puissants peuvent, en partie, imposer certains outils qui, d'une part, assoient leur pouvoir dans leurs relations aux autres et, d'autre part, incorporent leur représentation du monde que la

mise en place des outils contribue à rendre dominante dans un champ donné.

Cette étude a finalement montré qu'« il est possible de regarder en même temps des philosophies sociales ou politiques et des outillages en apparence technique, en les considérant comme un tout » [Desrosières, 2000, P. 84]. Cela est non seulement possible, mais utile, voire nécessaire. Premièrement, parce que partir des outils et dispositifs dans l'analyse ou les y intégrer rend, une fois la difficulté technique dépassée, la lecture des processus à l'œuvre plus facile et portant moins à discussion. L'étude ci-dessus apporte ainsi des éléments aux analyses des évolutions de l'enseignement supérieur : transformations de la conception de l'enseignement supérieur et de ses missions, intégration croissante des logiques économiques dans la gestion des universités, mise en concurrence de ces universités et de leurs composantes en particulier en matière de financements à la performance. Deuxièmement, ces outils et dispositifs ne sont pas des objets inertes, ils agissent en ce sens que les acteurs sociaux orientent en partie leurs actions par rapport à eux. On ne peut donc plus aujourd'hui, vu leur place grandissante, comprendre le fonctionnement d'un champ ou d'une organisation et les logiques d'acteurs en présence sans les intégrer à l'analyse.