

**La LOLF : des processus de quantification victorieux ?
Le cas de l'enseignement supérieur et la recherche**

Corine EYRAUD

Département de sociologie et Laboratoire méditerranéen de Sociologie (LAMES),
Université de Provence
29 avenue Robert Schuman
13 621 Aix-en-Provence Cédex 1
Corine.eyraud@univ-provence.fr

Adresse personnelle : Chemin de l'école
05 500 La Motte-en-Champsaur

Mustapha EL MIRI

Département de sociologie et Laboratoire d'Economie et de Sociologie du travail (LEST),
Université de Provence
29 avenue Robert Schuman
13 621 Aix-en-Provence Cédex 1
Mustapha.el-miri@univ-provence.fr

Adresse personnelle : Lieu dit Clos St Jean
84 360 lauris

Patrick PEREZ

Département de sociologie et Laboratoire méditerranéen de Sociologie (LAMES),
Université de Provence
29 avenue Robert Schuman
13 621 Aix-en-Provence Cédex 1
Patrick.perez@univ-provence.fr

Adresse personnelle : 273 rue des Alliés
13 300 Salon de Provence

La LOLF : Un nouveau pilotage de l'enseignement supérieur par les indicateurs?

Résumés :

Fondé principalement sur une enquête par entretiens auprès des acteurs chargés de l'élaboration de la maquette budgétaire et des indicateurs LOLF, ce travail décrit ces processus de quantification comme le produit de rapports de force entre les différentes administrations ministérielles. Il souligne combien la construction de l'information chiffrée sur le monde peut contribuer à orienter l'action publique, subordonnant ici l'attribution des moyens à la performance des établissements.

The results of an archival and interview based survey are presented that describe two processes of quantification linked to French LOLF (a new state budget nomenclature and a performance measurement system) as the product of struggles between government departments. The paper finally underlines how calculation devices can contribute to shape government action by linking budget allocation to performance results.

Mots-clefs : Sociologie, LOLF, budget de l'Etat, indicateurs de performance, enseignement supérieur Sociology, LOLF, State budget, performance measurement, higher education

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) adoptée le 1^{er} août 2001 pose les nouvelles modalités de présentation, d'examen, de vote, d'exécution et de contrôle des lois de finances. Elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, remplaçant l'ordonnance de 1959. Loi d'origine parlementaire, fait suffisamment rare en France pour être souligné, on lui reconnaît deux grands objectifs généraux : accroître les pouvoirs du Parlement en matière de finances publiques¹ et introduire une gestion de l'Etat orientée vers la performance. Pour ce qui nous intéresse ici, la LOLF a généré deux processus distincts, mais reliés, de quantification : l'élaboration d'une nouvelle nomenclature budgétaire et la définition d'indicateurs de performance des politiques publiques.

Les discours sur la LOLF portés tant par les parlementaires, les politiques au sens large, que les hauts fonctionnaires sont d'ailleurs marqués, à première vue, par une très forte homogénéité ; c'est pourquoi il nous a semblé pertinent de parler d'un « nouvel esprit du management public » [Eyraud, 2004]². Les termes centraux de ces discours et dispositifs sont :

¹ Le Parlement vote la totalité du budget de l'Etat et non plus comme auparavant les seules « mesures nouvelles » (soit 5 à 6% du budget, le reste, les « services votés », étant reconduit quasiment à l'identique) ; il a d'autre part de plus grandes possibilités de redéploiement des crédits par rapport aux propositions du gouvernement ; enfin une meilleure lisibilité du budget et des informations supplémentaires doivent lui permettre d'être en meilleure capacité d'effectuer ces choix.

² Au premier abord, ce nouvel esprit semble très proche du « deuxième esprit du capitalisme » analysé par Boltanski et Chiapello [1999, p. 103-111], en particulier dans les solutions avancées en matière de management : direction par objectifs, décentralisation et méritocratie. Mais il emprunte également certains de ses traits au « troisième esprit du capitalisme », en particulier la place centrale dévolue, non au client, mais à l'utilisateur. Ceci dit, La LOLF ne constitue pas une révolution : la plupart de ses concepts techniques ont été largement testés en France dans le cadre de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) des années 1970 [Perret, 2006] et, depuis lors, dans la plupart des pays de l'OCDE [Bourgault, 2006 ; Guillaume et alii., 2002, Trosa, 2002], voire au-

- Au niveau général : performance, efficience, efficacité, objectifs, évaluation, indicateurs, culture du résultat, rendre des comptes, retour du citoyen ;
- Au niveau du Parlement : transparence, lisibilité, un Parlement ayant plus de pouvoir sur le budget ;
- Au niveau de l'administration : autonomie, responsabilité, contrat, décentralisation, mérite, gestion, management, calcul des coûts, usager.

L'objectif de cet article est d'analyser ces deux processus de quantification à propos d'une politique publique particulière : l'enseignement supérieur et la recherche. Dans une première partie, nous concentrerons notre attention sur la genèse de ces deux quantifications (début 2002 à fin 2003 pour la première, fin 2003 au printemps 2005 pour la seconde) en mettant en avant les controverses et les rapports de force qui les ont finalement produites. Il s'agira donc de repérer et analyser les acteurs en présence, leurs arguments, les types de nomenclature et d'indicateurs avancés par les uns et les autres, les rapports de force à l'œuvre, jusqu'à la « victoire » d'une certaine nomenclature et de certains indicateurs ; nous n'entrerons pas dans tous les détails mais nous centrerons sur les controverses structurantes. Dans une seconde partie, nous aborderons la question du devenir des indicateurs, autrement dit leurs usages trois ans après la mise en place de la LOLF, et leur possible efficacité sociale.

Les matériaux qui serviront de base à notre analyse sont de trois sortes³. Il s'agit premièrement d'entretiens : une vingtaine auprès des acteurs du processus de construction du PAP « Enseignement supérieur et recherche » (direction de l'Enseignement supérieur, direction de la Recherche, direction des Affaires financières et direction des Etudes et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale ; Agence de Mutualisation des universités ou AMUE ; Conférence des Présidents d'université ou CPU ; direction du Budget et direction de la Réforme budgétaire du ministère des Finances). Il s'agit deuxièmement de documents d'archives : la plupart des comptes rendus des réunions de préparation du PAP au sein du ministère de l'Éducation nationale, les différentes versions du PAP (les deux avant-projets et la version définitive 2006), ainsi que les différents rapports d'analyse critique du PAP (en particulier de son découpage et des indicateurs choisis) produits par la Cour des Comptes, les commissions des Finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, le Comité interministériel d'Audit des programmes, et l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche. Il s'agit finalement de matériaux d'observation : nous avons suivi les journées et formations organisées par l'AMUE, la CPU et l'OST (Observatoire des Sciences et des techniques) portant sur les indicateurs des établissements et la gestion par la performance.

1. Deux processus de quantification

1.1 Vers un nouveau découpage du budget

Le premier de ces processus consiste donc en un redécoupage du budget de l'Etat sur la base de politiques publiques. Il va falloir définir les contenus des missions et des programmes, autrement dit décider quels seront les organismes (et donc les crédits et les personnels) qui y

delà ; tandis que l'esprit de management public dont elle est porteuse était déjà présent dans la circulaire de Renouveau du service public, dite « circulaire Rocard » de 1989. Elle n'est pas une révolution mais elle institutionnalise ces concepts et cet esprit.

³ Ils ont été récoltés lors d'une enquête de terrain d'une année, qui prenait place dans une recherche plus vaste réalisée dans le cadre d'une ATIP Jeunes chercheurs portant sur « La mise en œuvre de la LOLF dans les universités. Comptabilités, statistiques et changements ».

seront rattachés, et quel en sera l'organisme responsable. Ce redécoupage budgétaire peut ainsi générer des recompositions administratives.

Les controverses vont impliquer des acteurs de deux niveaux :

- ministériel et parlementaire, en particulier la direction du Budget (DB) du ministère des Finances (Minéfi), les ministères menant des activités de recherche et d'enseignement supérieur, le cabinet du premier ministre à Matignon, et les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale ;
- internes au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Menesr), en particulier la direction de l'Enseignement supérieur (DES), la direction de la Recherche (DR), la direction de l'Enseignement scolaire (DESCO), la direction des Affaires financières (DAF) et le cabinet du ministre ;
- auxquels il faut ajouter la Conférence des présidents d'université (CPU) et la Conférence des directeurs d'IUT (CDIUT).

Les luttes et négociations entre ces acteurs renvoient à trois types d'enjeux. Le premier est celui de la répartition du pouvoir et des forces (en termes d'organismes, de personnels et de budget) ; nous le dénommerons « enjeu stratégique ». Comme toute réforme touchant à des organisations, l'élaboration du cadre de la LOLF rebat les cartes en matière de territoires, de champs de compétence et d'action des acteurs concernés, s'y ajoute ici la dimension financière. Le vocabulaire spatial délimitatif est d'ailleurs très présent, en particulier à travers la notion de « périmètre » omniprésente dans cette période de structuration. On a ainsi affaire à une certaine « captation » de l'argent public. Une bonne partie des termes utilisés dans nos entretiens relève du domaine du contrôle (droit de regard, autonomie, garder la mainmise, mettre la main sur, etc.), de la crainte de ce contrôle, et de celui du combat (se battre bec et ongles, on a été battu, un combat, la bataille, etc.). On peut citer deux de nos entretiens, celui d'une directrice peu vindicative : « ça a été de fortes luttes de pouvoir entre ministères et au sein des ministères pour décider de quel ministère ou quelle direction aurait la main sur telle ou telle chose. C'était épouvantable », ou celui d'un directeur adjoint critiquant l'attitude d'un directeur de cabinet : « il a eu une action désordonnée, du genre attrape-tout pour essayer de récupérer un maximum de dotations budgétaires d'autres ministères ». Une déclinaison « allégée » de cet enjeu tourne autour de la visibilisation, être quantifié c'est ainsi avoir une certaine existence ici budgétaire, ce qui facilite les négociations et les reconductions de crédits, et plus largement une visibilité de ses actions.

Le second enjeu est lié au premier, mais il est plus large : il met en jeu une vision politique de l'enseignement supérieur et la recherche ; nous y ferons référence en termes d' « enjeu politique ». Le troisième est de l'ordre de la gestion, les discours mettent alors en avant les dimensions pratiques et opérationnelles ; il conduit à faire des choix techniques liés aux limites des outils, en particulier informatiques, et souvent à se caler sur l'organisation administrative existante générant une espèce de « routine institutionnelle ».

Ces trois enjeux et les logiques auxquelles ils correspondent sont, nous allons le voir, largement imbriqués et se confortent souvent l'un l'autre.

« Enseignement supérieur et recherche » : de quoi parle-t-on ? ou le découpage de la mission

Le fait de réaliser une mission regroupant enseignement supérieur et recherche n'allait pas de soi. Les premières discussions au sein du gouvernement et du Parlement envisageaient deux ou trois missions : une mission enseignement (de la maternelle à l'université) et une mission recherche, ou une mission enseignement scolaire (de la maternelle au baccalauréat), une mission enseignement supérieur et une mission recherche. C'est, semble-t-il, le fort lobbying de la CPU qui menaçait d'arrêter les activités universitaires si ses deux tâches

principales émergeaient sur deux missions différentes, qui a fait émergé la solution retenue : une mission « enseignement scolaire » et une « recherche et enseignement supérieur ». La question sera alors celle des périmètres « recherche » et « enseignement supérieur ».

En recherche, il existe un antécédent : le budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD) créé en 1982 qui est à la fois un instrument de mesure et de pilotage de l'effort de recherche publique. Dans une lettre au directeur du cabinet, la directrice de la recherche déclarait au mois d'août 2002 : « Dans la mise en œuvre de la LOLF, l'enjeu est double : il s'agit à la fois de pérenniser, en le transposant, le BCRD dans le nouveau paysage budgétaire et de sauvegarder, sinon d'élargir, les prérogatives politiques de la ministre délégué à la recherche et aux nouvelles technologies ». Dans les faits, la DR parviendra à convaincre la plupart des ministères (ministères de l'Écologie, des Finances, de l'Équipement, de la Défense, de la Culture et de l'Agriculture), soit environ 98 % du BCRD, de rejoindre la mission sur des programmes autonomes ; ceux qui n'y entreront pas sont ceux dont l'activité de recherche représente moins de 250 millions d'euros (limite basse retenue par Bercy et le Parlement pour l'existence d'un programme). Les membres de la DR déplorent cependant une dégradation de sa capacité d'action : les différents ministères construisent le PAP et le RAP de leur programme sans les consulter.

Côté enseignement supérieur, la première proposition élaborée par la DES comprend toutes les formations supérieures :

- celles dépendant d'autres ministères : écoles supérieures de la magistrature ou de la santé des ministères du même nom, École des Mines dépendant du Minéfi, École des Ponts de l'Équipement, etc. ;

- celles dépendant d'une autre direction du ministère (la DESCO) : en particulier les CPGE (classes préparatoires aux grandes écoles) et les STS, toutes deux présentes dans les lycées.

Finalement, seul l'enseignement supérieur (ES) du ministère de l'Agriculture intégrera la mission. L'argument avancé par les autres ministères fut que leur budget ES n'atteignait pas le seuil des 250 M€, et donc de la création d'un programme. Mais il aurait été tout à fait possible d'intégrer ces écoles aux programmes recherche de leur ministère de tutelle, comme l'a fait le ministère de l'Agriculture. L'enjeu stratégique et la volonté de « distinction » ont été bien plus forts, même si beaucoup de ces écoles étaient favorables à leur intégration à la Mires les désenclavant de leurs ministères sectoriels. La question fut finalement arbitrée par Matignon dans le sens de la volonté des différents ministères hors Menesr.

Les CPGE et STS n'intégreront pas non plus la mission. L'argument avancé par la DESCO mettra l'accent sur les difficultés pratiques d'une telle intégration : les locaux et enseignants de ces formations étant ceux des lycées. Mais l'enjeu stratégique, y compris financier [Eyraud, 2008, p. 92-95], semble ici encore particulièrement fort : la volonté de la DESCO, soutenue par des lycées très cotés et leurs associations d'anciens élèves, de garder les formations d'élite dans les lycées *versus* la proposition de la CPU d'intégrer totalement les CPGE dans les universités. La question fut tranchée par le cabinet du Menesr. Aujourd'hui, le responsable du programme « Enseignement supérieur et Recherche universitaire » n'a donc pas son mot à dire sur les moyens mis en œuvre dans les CPGE.

Cabinet du ministère et Matignon ont tranché pour redécouper à l'identique, reproduisant pour longtemps encore⁴ l'organisation duale de l'enseignement post-bac français, entre universités et grandes écoles.

La recherche universitaire : de l'universitaire ou de la recherche ? ou le découpage en programmes

⁴ On voit mal une renégociation prochaine de ces « nouveaux » découpages budgétaires.

Une fois décidé que différents ministères auraient leur programme de recherche, il restait à structurer en programmes la recherche dépendant du Mener : celle réalisée dans les organismes sous la tutelle de la DR (CNRS, INSERM, INRA, etc.) et celle réalisée dans les universités sous la tutelle de la DES. Allait-on les associer dans différents programmes de recherche thématiques à côté d'un programme « enseignement supérieur » (solution soutenue par la ministre déléguée à la recherche pour des raisons politiques : cohérence et visibilité de la politique nationale de recherche, et farouchement combattue par la CPU pour des raisons tout aussi politiques : indissociabilité enseignement et recherche, visibilité de la recherche universitaire), qui en aurait alors la responsabilité ? Ou les dissocier : les organismes dans les programmes de recherche thématiques, la recherche universitaire dans un programme « enseignement supérieur et recherche universitaire » ; solution soutenue par le ministre délégué à l'enseignement supérieur, la DES et la CPU, elle privilégiait l'unité des universités. Le Parlement y était fermement opposé, considérant que ce programme concentrerait à lui seul la moitié des crédits de la mission (crédits et personnels : environ 10 Md€), et plaidait pour le scinder en deux : enseignement supérieur d'un côté, recherche universitaire de l'autre. C'est toutefois la deuxième solution que retiendra l'arbitrage de Matignon sur un argument technique de la DB : l'impossibilité informatique pour l'élaboration des payes de partager chaque enseignant-chercheur sur deux programmes. Parallèlement, un certain nombre de moyens gérés par la DR (allocations de recherche pour les doctorants, personnel) passeront sous gestion de la DES. Ces arbitrages traduisent ainsi l'état des rapports entre recherche universitaire et recherche des organismes ; différentes décisions et politiques engagées depuis viendront consolider et accentuer ce relatif basculement vers les universités⁵.

L'enseignement supérieur et la recherche : pour quelles actions publiques ?

Les programmes recherche des organismes et la partie recherche de « Formations supérieures et recherche universitaire » (programme 150 ou P150) seront structurés en actions identiques, le Parlement souhaitant pouvoir comparer leurs budgets et leurs performances. Concernant la partie enseignement du P150, trois approches existaient. L'une prônait un découpage par type d'établissements (reprenant une nomenclature existante : établissement à dominante scientifique, à dominante littéraire...); soutenue par la DB, elle permettait une allocation facile des crédits et une visualisation des économies possibles, le cabinet du Mener s'y est opposé arguant d'un non-sens en termes de politiques publiques. La seconde envisageait un découpage par filières (droit, santé, etc.), proposée par des membres de la DES, elle permettait une gestion « en fonction des besoins du marché du travail », mais le cabinet s'y est fortement opposé craignant de réinstaurer le système facultaire et de visibiliser les différences de financement entre disciplines. La troisième souhaitant une structuration par cycles (licence, master, doctorat) ; soutenue majoritairement par la DES et le cabinet, arguant de la nécessité d'un tel affichage pour ancrer dans la réalité cette structuration des études pas encore en place, à l'époque, dans toutes les universités. La CPU la trouvait dangereuse, craignant que les universités se voient progressivement limitées à la licence tandis que les masters seraient pilotés par le CNRS. Cette troisième solution sera celle retenue par Matignon.

Cette structuration en actions a été marquée par un très fort lobbying de la Conférence des directeurs d'IUT. Ces derniers souhaitaient continuer à négocier directement leurs moyens (en

⁵ A notre avis, ce relatif basculement est à mettre en relation avec le classement de Shanghai et la volonté gouvernementale de voir monter rapidement dans le classement les universités françaises, objectif inscrit dans la lettre de mission donnée à V. Pécresse par N. Sarkozy.

crédits et personnel) avec le ministère, et non pas avec le président de leur université⁶, et craignaient que la LOLF remette en cause cette capacité. Ils demandaient donc la création d'une action « IUT » (puis plus tard d'une sous-action) permettant pour le moins de visibiliser et d'identifier les moyens alloués à l'IUT, même si le conseil d'administration d'une université peut décider d'une autre répartition. Le cabinet a refusé cette position, mais cela n'a pas suffi, il a fallu l'arbitrage (défavorable aux IUT) de Matignon, ce qui montre la puissance du lobby en question⁷.

1.2 Une mesure de l'action publique, ou trouver des indicateurs

Ce deuxième processus consiste à quantifier l'action publique et ses résultats, à en mesurer la performance à l'aide d'indicateurs et à en projeter l'évolution. Chaque programme de la LOLF est ainsi assorti d'un certain nombre d'objectifs dont le niveau d'atteinte est mesuré par un à quatre indicateurs, auxquels sont attachés des cibles quantitatives à atteindre à moyen terme (3 à 5 ans).

Le cadre de travail

Les objectifs sont, au sein de chaque Projet annuel de performance, déclinés sous trois intitulés : « objectifs du point de vue du citoyen, de l'utilisateur ou du contribuable » qui parfois se combinent. Cette trilogie citoyen /utilisateur /contribuable est fondée sur celle des « trois E » : effectiveness /efficiency /economy⁸. Ce mode de pensée et de structuration des objectifs et indicateurs semble être de l'ordre de la boîte noire bien solidifiée qu'il nous faudrait ré-ouvrir. Ce que l'on peut, dès à présent, en dire c'est que le théoricien ou passeur français semble être Bernard Abate [2000], haut fonctionnaire ; mais cette trilogie était déjà utilisée en Grande-Bretagne en matière de gestion publique dès les années 80 et 90 [Le Galès, 2004]. Ce cadre de pensée est complètement partagé par les acteurs transversaux qui font preuve, dans ce domaine, d'une grande intégration culturelle ; on peut ainsi parler en leur sein d'un « nouvel esprit de la performance publique » [Eyraud, 2004]. En même temps que ce cadre définit ce que sont des objectifs et des indicateurs de performance, il définit ceux qui n'en sont pas : les « indicateurs d'activité » ou « de moyens ». Cette distinction va structurer les controverses entre ministères sectoriels d'une part, Minéfi, Parlement, Cour des comptes et CIAP de l'autre.

Le travail de définition des objectifs et indicateurs a commencé au sein des directions ministérielles : DES et DR, chacune pour son domaine ; la DES a travaillé avec la DEP, la DR avec l'OST à partir des données disponibles : « On est partis de ce qu'on avait sur la table ». La DES élabore un premier document qui servira de base au groupe de travail mis en place au printemps 2004 et qui regroupe des représentants de la DES, de la DEP, de la CPU, des universités (les quatre établissements pilotes de la LOLF), des secrétaires généraux, de l'AMUE, de l'IGAENR, du CNE (conseil national de l'évaluation) et de la DR quand il s'agit de champs conjoints. La DR semble, quant à elle, avoir essentiellement travaillé avec les

⁶ Chaque IUT fait partie d'une université, mais avec un statut dérogatoire (article 33 de la loi de 1984) qui lui confère une certaine autonomie, ainsi ses subventions de fonctionnement et créations de postes lui étaient généralement directement fléchées du ministère.

⁷ La création d'IUT dans les villes moyennes s'est faite avec un engagement fort des hommes politiques locaux, en particulier députés et sénateurs ; la CDIUT a ainsi de très forts soutiens au sein des parlementaires.

⁸ Ce cadre de pensée est développé dans le *Guide méthodologique pour l'application de la LOLF. La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs* produit au printemps 2004 à destination des ministères par un certain nombre d'acteurs transversaux (direction de la Réforme budgétaire ou DRB du Minéfi, commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, Cour des comptes et Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)).

organismes de recherche. La DES produit donc un premier document de travail, les objectifs y figurant sont basés sur les missions des universités telles que définies dans la loi 1984, on y trouve entre 60 et 100 indicateurs qui ne suivent pas la répartition trilogique ci-dessus. Des réunions du groupe de travail sortira un deuxième document, très proche du premier. Les différents ministères vont alors recevoir du Minéfi la structure de la maquette PAP accompagnée d'une circulaire spécifiant qu'il faut se limiter à cinq objectifs par programme (sauf programme particulièrement volumineux) et à deux indicateurs par objectif⁹. La DES, très frustrée par ce cadre, tâche alors de revoir sa copie en conséquent. La deuxième phase de travail consiste à discuter de ces objectifs et indicateurs avec le Minéfi (DB et DRB¹⁰). Les discussions semblent 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 ». D'ailleurs, quasiment aucun des indicateurs des deux premiers documents de la DES ne seront conservés en l'état : seulement deux seront repris mais avec modifications. La toute dernière copie de la DES fera figurer les objectifs et indicateurs issus des négociations, mais sans les répartir dans les trois catégories ; ce sera finalement la DRB qui appliquera *a posteriori* cette grille sur les objectifs et indicateurs retenus. Il est clair que ce n'est pas ce cadre de pensée qui, du côté du Ministère de l'Éducation, a structuré la démarche¹¹.

Logiques des acteurs. Indicateurs de performance versus indicateurs de moyens

La DES est dans une double logique : vis-à-vis des établissements dont elle a la tutelle, et vis-à-vis du Minéfi et du Parlement. Par rapport aux premiers, elle conçoit 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 à tous les établissements derrière chaque indicateur » (entretien DES). Cette manière de concevoir les relations aux établissements rejoint la théorie économique de l'agence¹² et accepte les principales hypothèses de la théorie des anticipations rationnelles : les indicateurs servent de signaux. Par rapport aux seconds, il s'agit plutôt de donner une image positive de l'enseignement supérieur et de la recherche : « Vous n'êtes quand même pas masos, vous ne construisez que 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 DEP), et probablement de montrer qu'une amélioration pourrait être obtenue avec des moyens supplémentaires (taux d'encadrement en personnel enseignant et en personnel IATOS, coût par étudiant, etc. ; tous ces indicateurs n'ont pas été retenus). La DR est

⁹ Le PAP du programme 150 arrivera toutefois à déroger à ces principes, puisqu'il comporte 13 objectifs mesurés par 1 à 4 indicateurs.

¹⁰ La DRB a été créé pour la mise en place de la LOLF. Elle a joué deux rôles essentiels : celui de théoricien de la LOLF (élaboration de la démarche de performance, de la théorie des opérateurs...), et celui de garant de la logique LOLF (tel choix de telle ou telle direction ministérielle s'inscrit-il bien dans la logique LOLF ?).

¹¹ Cette remarque peut avoir des incidences méthodologiques importantes. Ainsi, si l'on analyse le processus de construction du PAP seulement à travers les archives ouvertes à tous (le guide méthodologique, les deux avant-projets et le PAP 2006), on pourrait trouver intéressant, comme nous avons souhaité le faire en 2006 [Eyraud, 2006], d'analyser sociologiquement, à la manière des travaux sur les figures sociales du client [Cochoy, 2002 ; Ughetto, 2002], les trois figures (citoyen, usager et contribuable) plus celle de l'université construites par les controverses. Or, les archives internes à l'administration et les entretiens conduits nous montrent que si les discussions ont bien construit une figure de l'université, elles n'ont en rien opéré à partir des trois autres ; leur construction est un artefact. D'où la complémentarité nécessaire des matériaux : archives « ouvertes », archives internes et entretiens d'acteurs.

¹² En résumé, celle-ci pose la question suivante : « Comment le *principal* (l'actionnaire qui ne dispose d'aucun pouvoir dans la gestion de l'entreprise) peut-il obtenir de l'*agent* (la direction) qu'il fasse prévaloir les intérêts du principal sur les siens propres ? » ; et y répond ainsi « En fixant à l'agent des obligations de résultats, assorties d'incitations et de sanctions, et en s'assurant de la *transparence* de sa gestion ».

également dans cette dernière logique ; tout comme la CPU, dont le premier vice-président donne, dans une lettre écrite début 2005 au directeur de l'enseignement supérieur, ses observations quant aux objectifs et indicateurs retenus dans le premier projet de PAP : « S'agissant des trois premières actions (licence, master, doctorat), le commentaire général est que plusieurs des indicateurs proposés sont globalement défavorables à l'université », suivent des propositions d'indicateurs qui ne seront pas retenues.

Le Minéfi (DB et DRB), quant à lui, déclare constamment ne pas vouloir d'indicateurs de moyens : « Nous ne voulions pas d'indicateurs directement corrélés à des moyens budgétaires » (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 ça veut dire que j'ai besoin de plus de moyens » (entretien DAF), « Ils ont voulu bannir tous les indicateurs qui permettaient de faire le lien entre l'activité décrite et les moyens budgétaires » (entretien DES). Quand on regarde précisément les indicateurs retenus, on se rend compte que cela n'est pas si simple. Ainsi certains indicateurs que l'on pourrait considérer comme des indicateurs d'activité ou de moyens ont été, non seulement retenus, mais carrément 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 quand même 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 en plus sachant que toute une partie du personnel ne fait pas son service, c'est gênant. » (Entretien DES). Parallèlement, le Minéfi a essayé, et essaie encore en s'appuyant sur les rapports de la Cour des comptes et des commissions des finances parlementaires, d'imposer un plus grand nombre d'indicateurs d'efficience (au Menerl comme dans tous les autres ministères sectoriels), autrement dit des indicateurs d'économie des ressources, mais sans grands résultats¹³.

Il semble donc que c'est moins la distinction entre indicateurs de performance et indicateurs de moyens, grille d'analyse portée par les acteurs transversaux rappelons-le, qui explique les positions du Minéfi, que l'image de la performance susceptible de lui donner le plus de pouvoir dans les discussions puis l'arbitrage budgétaires¹⁴. 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 DEP). « 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 également les acteurs en présence se sont saisis de ces détails sans les laisser, comme souvent [Desrosières, 2005], définir par les statisticiens. La fixation des cibles montre également cette bataille entre image positive et image négative. Elles ont été élaborées par les responsables de programmes en collaboration avec le cabinet du ministre,

¹³ Peut-être en partie lié au manque de disponibilité de ce type de données, puisqu'avant la LOLF « la mesure des résultats est purement quantitative et limitée à l'efficacité interne (taux de scolarisation, de redoublement, de réussite etc.) car destinée au pilotage de la planification dans une période où le mot d'ordre est l'expansion en volume de la scolarisation » [Vinokur, 2008, p. 2].

¹⁴ Notre objectif n'est pas ici de caricaturer les positions des uns et des autres, ni celles des « moines-soldats » ni celle des « ministères dépensiers », exposées avec nuance par Siné [2006].

puis négociées avec la DB ; les premiers les souhaitant atteignables : « Si vous mettez la barre trop haut, vous prenez le risque de vous planter et donc de vous le faire reprocher, et donc la tendance naturelle c'est de dire je mets la barre pas trop haut pour être sûr d'atteindre mon objectif, voire de le dépasser » (entretien DES), tandis que les seconds les souhaitent élevées : « Bercy nous reproche que nos cibles ne sont pas assez ambitieuses » (entretien DES), « Ils nous ont obligés, pour la part mondiale des publications, d'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 et même en valeur absolue » (entretien DR).

Indicateurs absolus versus indicateurs relatifs

Un autre type de controverse a traversé les débats : utilise-t-on des indicateurs en valeur absolue (nombre, volume) et leurs « dérivés relatifs » pour une analyse temporelle (taux d'accroissement), ou utilise-t-on des indicateurs en valeur relative (rapports, ratios, part de). Là aussi, la ligne de partage passe entre les ministères et organismes (CPU) sectoriels et les ministères et organismes transversaux. Ces derniers mettent en garde, dans le guide méthodologique puis dans leurs différents rapports, contre l'utilisation du premier type d'indicateurs. Tandis que le président de la CPU déclare dans sa lettre au directeur de l'enseignement supérieur : « Alors que l'université 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 diplômée de l'enseignement supérieur ». La DR proposera également des indicateurs absolus. Ces différentes propositions ne seront pas retenues, la quasi-totalité des 40 indicateurs sont des indicateurs relatifs ; les raisons invoquées sont généralement celles de la comparabilité. Ce choix permet ainsi la construction de nouveaux espaces d'équivalence, permet les comparaisons entre organismes de recherche et universités en matière de recherche (voire la structure miroir des actions et le choix des mêmes indicateurs), entre pays, et en *infra* entre laboratoires de recherche ou entre universités. Cette solution rend ainsi possible le développement de palmarès et de benchmarking¹⁵ mais, et c'est ce que l'on peut leur reprocher à l'instar des indicateurs de démocratisation scolaire et de performance des lycées [Garcia et Poupeau, 2003], sans introduire les conditions de travail de chacun : comparer les résultats sans prendre en compte les conditions de production conduit justement à occulter les effets des conditions de production sur les résultats.

Les indicateurs au crible des cités

Il existe une autre manière d'analyser ces controverses, on peut utiliser assez librement, comme le propose Gadrey [1996] la grille élaborée par Boltanski et Thévenot [1991] pour l'analyse de disputes autour de six cités ou mondes : le monde industriel, le monde marchand, le monde civique, le monde de l'opinion, le monde domestique, le monde de l'inspiration, et analyser ces disputes ou controverses comme des « épreuves de grandeur ». On peut alors tenter d'associer chaque indicateur à un type de grandeur et de monde particulier. Prenons pour exemple l'un des deux indicateurs visant à mesurer l'atteinte de l'objectif n°7 (du point de vue du citoyen) « Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international ». Il a donné lieu à des batailles acharnées : nombre ou taux d'accroissement des

¹⁵ Pour une analyse du *benchmarking* comme technique de gouvernement par le biais des activités de quantification, on se reportera à Bruno, 2006.

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 au monde industriel (volume de production et augmentation de ce volume) et à une vision productiviste de l'activité de recherche, tandis que la seconde se rattache au monde marchand, le terme de « parts de marché » est d'ailleurs utilisé par le directeur de l'enseignement supérieur de l'époque dans plusieurs de ses discours ; et c'est cette dernière qui l'a emporté.

Essayons de rattacher les quarante indicateurs des programmes 150 et 231, tels qu'ils figurent dans les versions finales des PAP, à une cité particulière ; ce qui, il faut le dire, n'est ni simple ni toujours sans ambiguïté. En matière de recherche, les grandeurs relèvent essentiellement de la cité marchande (part des recettes liées à la propriété intellectuelle, part dans la production française et européenne des brevets, part des publications, etc.) et de la cité de l'opinion ou de la renommée (indices de citations, attractivité des chercheurs étrangers). Un seul indicateur peut-être rattaché à la cité domestique ou relationnelle : les co-publications avec un pays membre de l'union européenne. Les grandeurs en matière d'enseignement relèvent essentiellement, et de manière relativement équilibrée, de la cité industrielle (pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur, nombre de VAE, etc. ; un certain nombre met l'accent sur les « défauts de production » tel que la part des jeunes sortis non diplômés) et de la cité marchande (montant et part des ressources propres, indicateurs de maîtrise de l'offre de formation, insertion professionnelle des jeunes diplômés). Un indicateur peut ressortir de la cité de l'opinion (pourcentage d'établissements disposant d'un dispositif d'assurance qualité), un autre de la cité domestique (nombre de diplômes conjoints avec d'autres pays européens). Il est à noter qu'aucun indicateur du programme 150 ne peut, malgré la présence « d'objectifs du point de vue du citoyen », être considéré comme relevant de la cité civique. On ne trouve ces derniers que dans le programme 231 (accès à l'enseignement supérieur selon l'origine sociale, évolution de la représentation des origines socioprofessionnelles des étudiants selon le niveau de formation, taux de participation étudiante aux élections des conseils universitaires et des CROUS) ; ce programme s'intitule « Vie étudiante » et comprend essentiellement les aides financières directes et indirectes, autrement dit la cité civique prend seulement place dans l'aide sociale.

Il est possible globalement d'articuler acteurs et cités, ainsi les propositions des « organismes » sectoriels (DES, DR, CPU) s'inscrivent plutôt dans la cité industrielle, tandis que celles des organismes transversaux (DB, DRB, Cour des Comptes, Parlement, CIAP) s'inscrivent plutôt dans le couple cité marchande / cité de l'opinion, rejoignant les thèses en termes d' « économie de la connaissance ». Ce sont finalement les indicateurs pouvant être associés à la cité marchande qui dominent le programme 150. Les lignes de partage des trois manières d'analyser les controverses (indicateurs d'activité et de moyens *versus* indicateurs de performance, indicateurs en valeur absolue *vs* indicateurs en valeur relative, cité industrielle *vs* cité marchande) se recoupent largement ; cela n'a rien d'étonnant même si cela n'est pas systématique : les indicateurs associables à la cité industrielle sont des indicateurs d'activité le plus souvent exprimés en valeur absolue, les indicateurs rattachables à la cité marchande appartiennent aux indicateurs de performance et sont généralement exprimés en valeur relative. Les indicateurs exprimés en valeur relative participent au développement d'un espace de comparabilité, or le développement d'un espace de comparabilité 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 dominance de la cité marchande, nous retrouvons une idée avancée par Desrosières [2005, p.13] : « Marché, incitation, palmarès : ce triplet caractérise l'espace dans 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 Nouveau management public ou New Public Management (NPM)¹⁶. Dans ce cadre, les indicateurs deviennent des outils de gestion, et c'est particulièrement dans ce contexte que nous allons les voir se déployer.

1.3 Conclusion sur les processus de quantification

Les lieux de production de ces processus de quantification ont finalement été très fermés, essentiellement technocratiques. La maquette budgétaire est le produit de négociations essentiellement intra (directions et cabinet) et interministérielles, d'autres acteurs ont été présents mais peu influents tels que le Parlement¹⁷, seule la CPU a joué un rôle de lobby important. Il en a été de même pour la définition des objectifs et indicateurs, même si le Parlement a été plus écouté. Certains acteurs ont été quasi absents du processus, c'est le cas du ministre (« L'implication du ministre a été très modeste » (entretien DR)), du Comité technique paritaire ministériel (CTPM) et de ses représentants syndicaux (la maquette leur a simplement été présentée une fois bouclée), tout comme des universités (en dehors de leur représentation par la CPU). Cela n'a pas été le cas pour tous les programmes ministériels, ainsi la définition des objectifs et indicateurs des programmes relevant du ministère du Travail s'est faite avec la participation active des services déconcentrés et des représentants syndicaux du CTPM¹⁸.

Nous avons relevé trois types d'enjeux : des enjeux stratégiques, des enjeux politiques et des enjeux de gestion. Les premiers semblent beaucoup plus forts que les seconds ; on ne doit toutefois pas sous-estimer, dans ce genre d'analyse, les troisièmes qui s'accompagnent de deux types d'effets. Le premier est ce que les économistes néo-institutionnalistes nomment la « *path dependancy* » : les processus de création institutionnelle dépendent largement du chemin déjà parcouru, autrement dit de l'existant ; et ce d'ailleurs en partie pour des raisons stratégiques. Le second concerne les effets structurants de la technique (logiciels informatiques par exemple) et des cadres pratiques de travail (tels que la structure et les cases formatées de la maquette PAP). Il en est ainsi de l'impossibilité informatique de payer une personne sur deux programmes : « Cette contrainte a été très structurante. On a eu des débats dans tous les sens, plus ou moins théologiques sur faut-il séparer formation et recherche universitaires. Mais comme il n'était pas possible d'imputer une même rémunération sur deux programmes, la question ne se posait plus, on a été obligés de les mettre ensemble » (entretien DAF).

Le premier processus de quantification est marqué par de grosses batailles tranchées généralement par Matignon en faveur d'un *statu quo* institutionnel reprenant les grands équilibres, ou les grands déséquilibres, de l'organisation de l'enseignement supérieur français. Les missions et programmes devaient être conçus en fonction des politiques à conduire et ne pas retracer l'organisation de l'administration, ce fut pourtant largement le cas, ici comme ailleurs¹⁹. Le second processus de quantification a donné lieu à des batailles plus limitées, alors qu'il est susceptible de produire des changements puissants en matière de cadres d'action, tout dépendra des usages de ces indicateurs.

¹⁶ Pour une présentation du développement de ce NPM, voir par exemple Suleiman, 2005 ; pour une analyse de sa signification et de son déploiement dans l'enseignement supérieur, voir Vinokur, 2008.

¹⁷ Ceci dit, Catteau qui étudie l'ensemble de la maquette budgétaire de l'État et non plus seulement celle d'une mission particulière, conclut sur le fait que « le Parlement a joué un rôle fondamental lors de l'élaboration de la maquette budgétaire. (...) La dernière mouture de la nomenclature doit beaucoup aux propositions parlementaires » [2006, p. 196-200].

¹⁸ C'est ce que révèlent des entretiens complémentaires réalisés par nos soins auprès de ce ministère, tout comme les travaux de Bouvard [2005, p. 36].

¹⁹ Il y a ainsi eu, tous ministères confondus, peu de changements de tutelle dans cette phase, même si la restructuration s'accélère aujourd'hui avec la Révision générale des Politiques publiques.

2. Des indicateurs pour quoi faire ?

Les usages de la nouvelle structuration budgétaire et des indicateurs n'en sont qu'à leurs balbutiements, mais on a pu voir émerger, surtout depuis 2008, un certain nombre de pratiques.

2.1 Au Parlement

La discussion et le vote du budget se font depuis l'automne 2006 dans le cadre de la structure LOLF. Nous avons suivi aux mois de novembre 2007 et 2008 les discussions des projets de loi de finances (PLF).

Le PLF est examiné en amont par la commission des finances, un ou deux « rapporteurs spéciaux » élaborent un rapport sur chaque mission s'appuyant sur les PAP des années n et n+1 et sur le RAP de l'année n-1. Les rapports de la Mires pour les budgets 2008 et 2009 montrent essentiellement l'augmentation des crédits, les « efforts sans précédent » consacrés à l'enseignement supérieur et la recherche, et insiste sur la LRU et ses chantiers. Ils énumèrent les budgets pour des politiques particulières : orientation active, tutorat, insertion professionnelle, etc., et soulignent les augmentations d'enveloppe. Les indicateurs sont peu sollicités (au contraire des montants budgétaires) si ce n'est pour argumenter le bien-fondé de telle ou telle politique. Ainsi, même s'ils sont parsemés d'indicateurs, ces rapports s'inscrivent largement dans une « logique de moyens », et non pas, objectif de la LOLF, dans une « logique de résultats ». Dans le même sens, la présentation par le ministre du Budget ne comporte aucun indicateur de performance mais seulement des données budgétaires, et insiste sur l'augmentation conséquente du budget ; les débats porteront sur la réalité ou le leurre de cette augmentation. De manière générale, on peut dire que les indicateurs sont très loin d'avoir structuré les débats²⁰.

2.2 Au ministère²¹

On peut différencier deux types d'usage, chacun étant lié à un interlocuteur particulier. Le premier de ces interlocuteurs est la DB du Minéfi au moment des négociations de crédits (février-mai). Ces négociations se font sur la base de la structuration budgétaire LOLF telle que nous l'avons présentée. Cette phase de rencontres s'accompagne depuis 2006 de « conférences de performance » entre les directions du ministère et la DB. Lors de ces conférences, sont rediscutés la pertinence des objectifs et des indicateurs retenus et le niveau d'atteinte des cibles. Pour un certain nombre de hauts-fonctionnaires, les négociations budgétaires étaient censées prendre appui sur les indicateurs de performance. Or conférences budgétaires et conférences de performance sont restées complètement distinctes et sans véritable lien : « On ne discute pas des indicateurs de performance dans les discussions budgétaires, mais de montants de crédits et d'emploi ; les indicateurs ne pèsent pas sur la construction du budget, ils nous servent parfois d'arguments, comme on le faisait auparavant avec ce que la DB appelle des indicateurs de moyens, mais c'est comme ça dans la discussion,

²⁰ Ceci étant, le Parlement a mis en œuvre son pouvoir accru d'amendements. On en trouvera de nombreux exemples en visionnant les débats sur le PLF sur le site de l'Assemblée nationale ou sur la chaîne parlementaire.

²¹ L'Enseignement supérieur et la Recherche sont devenus un ministère à part entière, séparé du Men, en 2007 ; la ministre en est Valérie Pécresse (cela avait déjà été le cas entre 1993 et 1995, le ministre était alors François Fillon).

ça n'a pas d'impact, surtout sur des budgets où 60 (enseignement supérieur) à 90% (scolaire) sont de la masse salariale » (entretien DAF).

Le deuxième interlocuteur est constitué de chacune des universités. En effet, depuis la fin des années 1980, chaque université négocie et signe avec le ministère un contrat pour quatre ans décrivant les forces et faiblesses de l'établissement, ses projets prioritaires et les moyens que l'État lui alloue pour les réaliser. Ces ressources sur contrat représentent de 15 à 30% des subventions d'État ; le reste étant la Dotation globale de fonctionnement (DGF) calculée sur des critères quantitatifs (en particulier le nombre d'étudiants, le nombre de personnel enseignant-chercheur et BIATOS et les surfaces immobilières) appelés « Normes San-Remo »²². Depuis l'année 2006, les indicateurs d'évaluation présents dans les contrats sont une déclinaison des indicateurs PAP au niveau de chaque établissement.

Dans le cadre de la nouvelle loi sur les libertés et responsabilités des universités (loi LRU) et de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)²³, un nouveau système d'allocation des moyens²⁴, issu des discussions entre la DGES²⁵, le Parlement et la CPU, est en place depuis le 1^{er} janvier 2009. Le contrat définira désormais la subvention globale versée par l'État aux universités, y compris la masse salariale pour les universités passées aux « compétences élargies », allant ainsi vers le « budget global » inscrit dans la loi LRU. Ce contrat comprendra deux parties : une part performance incluant une partie de la masse salariale et une part toujours critérisée sur activités ; cette distinction remplacerait la précédente entre part contractuelle et DGF. La part performance correspond à 20% du budget d'une université, le changement ne semble donc pas si considérable. Mais ne nous y trompons pas. Tout d'abord, les 80% sur activités se décident sur des critères « d'activités performantes » : il ne s'agit plus du nombre d'étudiants mais des présents aux examens, et il ne s'agit plus du nombre d'enseignants-chercheurs mais des seuls « publiants ». La part performance est, quant à elle, basée sur les critères de taux de réussite en licence et nombre de diplômés de master pour l'enseignement, et pour la recherche sur la cotation des laboratoires (A+, A, B ou C) par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Ce sont ainsi ces quelques indicateurs qui sont devenus les « indicateurs prégnants » [Boussard, 2001] du système ; ils sont vraisemblablement le fruit de compromis entre DGES, Parlement et CPU²⁶ (on reconnaît par exemple, dans le nombre de diplômés de masters, la volonté d'indicateurs quantitatifs de la CPU). Les indicateurs de performance et les cibles déclinées (plus ou moins directement) du PAP deviennent ainsi un des fondements de la détermination du budget (crédits et personnel) alloué par l'Etat à chaque université, budget susceptible donc de variations importantes d'une année sur l'autre. On comprend alors l'importance qu'il y aurait eu à avoir des indicateurs intégrant les « conditions de production » des activités d'enseignement et de recherche : on récompense la performance et on punit

²² Ces normes, clairement rattachables à la cité industrielle, sont très critiquées depuis quelques années dans les discours ministériels.

²³ Lancée par le premier ministre le 10 juillet 2007, elle consiste à passer en revue l'ensemble des politiques publiques pour déterminer les actions de modernisation et d'économies qui peuvent être réalisées, au-delà du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Elle s'inspire notamment des recommandations du rapport Pébereau sur la dette publique. On trouve les différents rapports produits depuis son lancement sur le site gouvernemental : www.rgpp.modernisation.gouv.fr. Dans ces rapports, il est prévu un financement des universités fondé sur la performance, de même pour les unités de recherche (avec « une réorientation des financements vers les acteurs les plus performants »), c'est également le cas dans le domaine de la justice pour les juridictions.

²⁴ Dénommé « Sympa » : système de répartition des moyens à la performance et à l'activité.

²⁵ La Direction de l'enseignement supérieur a été rebaptisée « direction générale » (d'où son sigle DGES) à la faveur des restructurations ministérielles de 2006.

²⁶ Cette dernière, théoriquement d'accord avec ce système d'allocation des moyens, a signalé son désaccord une fois les calculs effectués pour le budget 2009 et les dotations spécifiées aux universités ; lors de sa séance plénière du 16 avril 2009, elle a annoncé sa décision de proposer un modèle alternatif.

financièrement la non-performance²⁷, mettant ainsi en œuvre les principes de la théorie de l'agence. Mais la première peut être en lien, non exclusif, avec de bonnes conditions de travail, et la seconde avec des conditions difficiles que la punition ne viendra qu'aggraver ; « il paraît [ainsi] probable que l'argent public [...] aille aux établissements déjà les mieux dotés » [Vinokur, 2008, p.14]. Ce système met en place finalement une mise en concurrence des universités : une fois l'enveloppe globale « enseignement supérieur et recherche universitaire » (le budget du programme 150) définie, si certaines ont plus, c'est que d'autres ont moins.

2.3 Dans les universités

Certaines universités s'appliquent cette démarche de performance. Elles déclinent au niveau de leurs composantes les indicateurs qu'elles trouvent pertinents pour leur propre gestion et fixent des cibles à atteindre, actualisant elles aussi les principes de la théorie de l'agence. Le niveau d'atteinte donne droit ou pas à un « bonus » budgétaire. Ce nouveau système va à l'encontre du précédent pour lequel l'allocation des moyens était largement fondée sur le nombre d'étudiants (cité industrielle) et sur la puissance en matière de lobby (cité domestique) de la composante. Il est difficile pour l'instant de savoir dans quelle mesure ce nouveau système cohabitera avec, remplacera progressivement le précédent, ou viendra simplement le légitimer. Certaines universités ont d'autre part créé un « bonus qualité publications » pour leurs laboratoires et équipes de recherche ainsi qu'une prime individuelle pour les enseignants-chercheurs ; le montant de ces bonus et primes est fonction du nombre de publications et surtout de leur indice de citation.

En matière de recherche, ce sont ainsi les indicateurs de nombre de publication (cité industrielle²⁸) et d'indice de citation (cité de l'opinion) qui sont devenus les indicateurs prégnants²⁹ tant pour l'évaluation individuelle, pour celle des unités et équipes de recherche, que pour celle des universités. Et ce sont donc sur ceux-là que se focalise la contestation du monde de la recherche. Comme nous l'indiquions plus haut, le choix des indicateurs n'a pas donné lieu à débat public, il est resté confiné aux acteurs technocratiques. Tant que ces indicateurs n'acquièrent pas d'efficacité sociale, ils peuvent rester confidentiels. Mais quand ils deviennent performatifs (ici en termes de financement et de carrières individuelles), leur légitimité est alors remise en cause³⁰.

3. Conclusion

Un dispositif technique de quantification (maquette budgétaire, indicateurs), autrement dit un dispositif rationnel voire qui se veut rationalisateur, est le produit de rapports de force. Ce n'est pas une découverte, mais l'analyse précédente le met clairement en évidence.

L'enjeu majeur semble être d'imposer une nouvelle forme de rationalité et de nouveaux rapports entre l'Etat central et les organismes publics sous sa tutelle, entre le centre de ces

²⁷ Dans la même logique que le nouveau décret sur le statut des enseignants-chercheurs. Vinokur [2008] résume ainsi le système précédent par « obligation de moyens + confiance », et le nouveau par « obligation de résultats + méfiance ».

²⁸ Difficile au niveau individuel de calculer des « parts de ».

²⁹ Tandis que celui des parts de publications françaises est devenu l'indicateur de qualité de la recherche nationale, appuyant les discours alarmistes et déclinistes. Cet indicateur est utilisé régulièrement dans les médias depuis 2008, il l'a été également dans le discours du 22 janvier 2009 de Nicolas Sarkozy, discours analysé par le monde la recherche français comme particulièrement méprisant à son égard.

³⁰ On peut se faire une idée des débats autour de ces indicateurs de la recherche à partir de deux dossiers produits par l'Association nationale des candidats aux métiers de la science politique disponibles sur leur site : www.ancmsp.com.

organismes et leurs composantes. Il s'agit de passer à un management par objectifs et à un financement à la performance. Côté management, « l'État devra de plus en plus réguler les établissements par une mise sous tension par objectifs, car il n'aura plus de levier d'administration directe, ce sera son seul mode d'entrée³¹ » (entretien DGES). Côté financement, il s'agit d'un changement culturel fort : le passage d'un financement par rapport aux « besoins sociaux » à un financement par rapport à la performance des organismes publics dans leur réponse aux dits besoins sociaux. Les discours sur la LOLF parlaient ainsi, et à bon escient, du « passage d'une culture des moyens à une culture du résultat ». Il est intéressant de noter que cette nouvelle gestion publique s'applique sur une très vieille organisation intouchée (la séparation universités/grandes écoles) ; le contraste entre l'importance des changements en cours et à venir d'un côté, et le *statu quo* de l'autre est saisissant.

Les deux processus de quantification étudiés étaient obligatoirement victorieux : ils étaient inscrits dans la loi. Leur usage en tant qu'outils de gestion et d'allocation des financements et moyens de pression est plus inattendu. Le lien entre financement et performance n'était pas inscrit dans la LOLF ; les pères de la loi, le sénateur Lambert et le député Migaud, étaient clairs sur la question : « La gestion orientée vers les résultats n'est pas une gestion par objectifs du type de celle que l'on observe dans les entreprises. En effet, il ne peut y avoir de lien direct, au sein du budget de l'État, entre le volume des crédits et les objectifs poursuivis. Pour les entreprises, le schéma est simple (...) Les pertes, les bénéfices, le développement de l'activité ont un effet immédiat sur les structures de l'organisme. (...) Pour l'État, il ne peut en être ainsi : aucun de ses objectifs ne peut se traduire en termes de marge ou de rentabilité. Donc aucune dépense ne peut être directement corrélée à un objectif. L'objectif ne peut qu'être « associé » à la dépense. Pour la détermination d'un volume de crédits, la notion de besoin demeurera prépondérante au sein du budget de l'État. On pourrait donc très bien concevoir qu'aucune conséquence budgétaire ne soit tirée des résultats atteints » [2006, p.13-14]. L'évolution qui se dessine aujourd'hui est ainsi la conjonction de la volonté incitative de la DGES, de l'orientation vers la cité marchande donnée largement par la DB aux indicateurs, de la loi LRU, de la politique mise en œuvre dans les services publics depuis la mi-2007 : la RGPP et de la mise sous tension financière de ces mêmes services qui accompagne cette politique.

Bibliographie

- ABATE B. (2000), *La nouvelle gestion publique*, L.G.D.J.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO E. (1999), *Le Nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard.
- BOLTANSKI L et THEVENOT L. (1991), *De la justification, les économies de la grandeur*, Gallimard.
- BOUSSARD, V. (2001). « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, n°43, p. 533-551.
- BOUVARD M. (2005), « La mesure de la performance », *Revue française des Finances publiques*, n°91,
- BRUNO I. (2006), *Déchiffrer l'Europe compétitive. Etude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne*, Thèse pour le Doctorat de Sciences politiques, IEP Paris.
- CALMETTE J.-F. (2006), « La LOLF : un texte, un esprit, une pratique », *Revue française d'administration publique*, n°117, p. 43-55.
- CATTEAU D. (2006), « L'influence du Parlement sur l'élaboration de la nomenclature budgétaire 2006 », *Revue française des Finances publiques*, n°95, p. 195-207.

³¹ Cette situation devrait être renforcée à l'intérieur des universités par la fusion d'universités qui crée une distance très importante entre le niveau d'activité et le niveau du pouvoir central.

COCHOY, « Figures du client, leçons du marché », *Sciences de la Société*, n°56 « Les figures sociales du client », 2002, p. 3-23.

CYTERMANN J.-R. (2006), « L'architecture de la LOLF dans les domaines de l'éducation et de la recherche : choix politiques au choix techniques ? », *Revue française d'administration publique*, n°117, p. 85-94.

DESROSIERES A. (2003), « Historiciser l'action publique : l'État, le marché et les statistiques », in LABORIER P. et TROM D (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, p. 207-221.

DESROSIERES A. (2005), « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n°58, p. 4-27.

EYRAUD C. (2004), « Comptabilité (publique et d'entreprises) et sociologie, ou l'analyse des catégorisations sociales », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, numéro thématique consacré à « La sociologie de la comptabilité », juin 2004, p. 29-45.

EYRAUD C. (2006), « La LOLF et les projets annuels de performance (PAP) : Elaboration des figures du citoyen, de l'utilisateur, du contribuable et du service public », Colloque « L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté » organisé par la Revue « Politiques et Management Public », IEP de Lille, 16 et 17 mars 2006, URL : <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00154956/fr/>.

EYRAUD C. (2008), *Les données chiffrées en sciences sociales*, A. Colin.

GADREY J. (1996), *Services : la productivité en question*, Desclée de Brouwer.

GARCIA S. et POUPEAU F. (2003), « La mesure de la démocratisation scolaire. Notes sur les usages sociologiques des indicateurs statistiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°149, p. 74-87.

LAMBERT A. et MIGAUD D. (2006), « La LOLF : levier de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, n°117, p. 11-14.

LE GALES P. (2004), « Contrôle et surveillance : la restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne » in LASCOUMES et LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, PFNSP, 2004.

POWER M. (2005), *La Société de l'audit. L'obsession du contrôle*, La Découverte.

SINE A. (2006), *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Economica.

SULEIMAN E. (2005), *Le démantèlement de l'Etat démocratique*, Seuil.

UGHETTO P. (2002), « Figures du client, figures du prestataire », *Sciences de la Société*, n°56, p. 99-113.

VINOKUR A. (2008), « La loi relative aux libertés et responsabilités des universités : essai de mise en perspective », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n°2, [en ligne], URL : <http://regulation.revues.org/document1783.html>