

**Observatoire
de la modernisation
des administrations publiques**

Le mythe de la performance individuelle

Indicateurs et individualisation dans les services publics

Maya Bacache-Beauvallet, Maître de conférences à Télécom-Paristech. Economiste, chercheur au Cepremap et chercheur associée au Matisse-CES. Ancienne élève de l'École Normale Supérieure, agrégée en sciences économiques et sociales.

Anne Pezet, Professeur de management à l'Université Paris-Dauphine, chercheur à DRM (Dauphine Recherches en Management).

Débats animés par **François Fayol**, Secrétaire général de la CFDT Cadres.

INTRODUCTION

Nous souhaitons nous pencher sur un sujet que nous commençons à bien connaître et à rencontrer dans les différentes administrations : nous allons examiner ensemble les indicateurs de performance et d'individualisation dans les services publics, notamment parce que dans le service public l'évaluation individuelle des agents a été renforcée et surtout il a été mis en place avec une batterie d'indicateurs. Selon les administrations ou service public, ces indicateurs sont très différents, mais on est demeuré essentiellement sur des indicateurs et sur une évaluation individuels. Nous

pensons qu'il y a une dimension très importante qui est le travail collectif et l'organisation du travail : dans ce cadre, l'évaluation individuelle des agents est-elle dissociable d'une évaluation collective ? Est-il plus important de regarder l'apport de chacun, ou ne vaudrait-il mieux pas plutôt regarder la participation de chacun dans l'évaluation plus collective d'un travail qui est nécessairement collectif ?

La deuxième raison de nous pencher sur ce sujet, c'est qu'au sein des services publics, les agents mais aussi les cadres, ont de plus en plus l'impression d'être un élément sur une chaîne dont ils ne maîtrisent pas du tout l'amont et pas tout à fait l'aval. Ce sont des éléments importants. Cela renvoie également pour un certain nombre à une perte de chances au travail, et cela apparaît clairement dans des recherches que nous menons avec un certain nombre d'équipes syndicales. Comment ces indicateurs vont-ils pouvoir refléter le collectif, refléter la plus-value individuelle ? Il est certain qu'à certains moments il est intéressant de connaître la plus-value individuelle de chacun, quel est son apport dans le travail. Cela positionne différemment l'évaluation des agents.

INTERVENTION DE MAYA BEAUVALLET

Bon nombre d'entre vous ont une connaissance intime de ces indicateurs de par leur quotidien au travail, je passerai donc sur les innombrables exemples. Je tenterai plutôt de recadrer en deux mots ce que les économistes ont à dire sur ces questions-là, sachant qu'il y a une énorme littérature académique et que la question est relativement ancienne et n'est pas uniquement française : c'est un débat qui déborde largement nos frontières. Mon propos se fera en trois temps : d'abord, replacer ce filon dans l'historique de l'évaluation des politiques publiques et voir comment on en est arrivés là. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons plus directement sur les indicateurs, leur construction, leurs objectifs et leurs effets pervers. Et dans un troisième temps, je m'interrogerai sur la question du jour, à savoir performance individuelle et performance collective ou indicateur individuel et indicateur collectif.

1/ Historique de l'évaluation des politiques publiques

Ce qui est intéressant pour les économistes, c'est que cette question des indicateurs marque un tournant dans la vision de la privatisation ou de la vision de l'Etat. En bref, jusqu'aux années 80, lorsqu'on parlait de réforme de l'Etat on parlait de privatisation, on parlait externalisation, donc de céder au privé ce que le public savait faire, et progressivement le débat a changé, il ne s'agissait plus de privatiser au sens d'externaliser l'outil de production, il s'agissait d'imiter le privé au sein même du

public. C'est-à-dire, non pas par exemple privatiser la magistrature mais se dire « pourquoi ne gérons-nous pas nos magistrats comme on gère un employé du privé ? ». Ces questions-là ne sont pas propres à la France bien entendu, elles ont démarré on s'en doutera aux Etats-Unis bien avant chez nous, dès les années 30 et elles ont pris un nouveau tournant depuis Reagan, ont été très présentes dans les autres pays européens, au hasard : le Royaume-Uni, les Pays-Bas où ont été mis en place des fonds de rémunération à la performance pour les fonctionnaires dès les années 80... nous ne sommes donc pas un pays atypique dans cette question-là. La nouvelle question intéressante, c'est qu'un doute est apparu sur cette capacité de l'Etat à gérer correctement ses fonctionnaires : pourquoi dans les années 90 n'a-t-on soudain plus confiance dans les modes de gestion de l'Etat ? Encore une fois, jusqu'aux années 80 on pensait encore que lorsqu'on parlait d'électricité ou chemins de fer etc., on pouvait penser que le marché privé était plus efficace que le marché public à produire le bien en question, mais on n'avait jamais posé la question de la gestion du personnel. Et dans les années 90, cette gestion du personnel dans le cadre du contrat public devenait problématique : pourquoi ? Voici deux explications.

La première, c'est évidemment la crise des dépenses publiques, la crise du déficit, avec laquelle est apparue l'idée que la non-gestion du déficit public témoignait d'une mauvaise gestion globale des finances publiques. Nombreux sont ceux, académiques aussi bien que politiques, qui ont demandé une clarification de la gestion publique à des fins de régler le déficit public. Ceci est l'explication la plus large.

La seconde explication, qui me semble plus intéressante, c'est la transformation qu'on a eue de l'image du fonctionnaire. En France, cela date du rapport sur la réforme de l'Etat de Jean-Jacques Laffont ¹ qui était l'un de nos meilleurs économistes, et qui commençait par cette phrase qui a choqué son auditoire à ce moment-là : « le salaire fixe a deux inconvénients sur les fonctionnaires : d'abord il permet de recruter les plus mauvais, et une fois qu'ils sont recrutés, ils deviennent paresseux ». Dans la salle à ce moment, beaucoup de politiques et d'économistes ont réagi, disant qu'on ne pouvait pas dire une telle chose parce que le fonctionnaire c'est l'instituteur, c'est le magistrat ; ce sont toutes ces figures un peu mythiques du fonctionnaire qui a le don du service public et le sens du bien-être collectif. A quoi Jean-Jacques Laffont a répondu que « cela pouvait être le cas au 19^{ème} siècle, mais aujourd'hui vous ne ferez croire à personne qu'un fonctionnaire est altruiste et qu'il œuvre pour le bien public, il est comme tous les autres, intéressé par ses propres rémunérations. » Ce qui à la sortie du rapport était assez marginal me semble aujourd'hui beaucoup plus présent dans le débat, et effectivement on ne peut plus

¹ J.-J. Laffont, 1947-2004. Economiste, fondateur de l'Institut d'Économie Industrielle (IDEI) de Toulouse. Auteur de *Etapes vers un Etat moderne*, colloque CAE, 1999.

simplement répondre aux détracteurs que si, les fonctionnaires sans indicateurs travaillent bien. Je crois qu'on est aujourd'hui dans une deuxième phase : c'est acté... le salaire fixe ou le manque de gestion ne garantissent pas en soi la qualité du service public et donc on est amené à entrer dans ce débat des indicateurs. Cela ne veut pas dire que l'on a perdu la bataille de la défense du service public, mais je crois maintenant qu'il est trop tard pour refuser ce débat. Je crois sur ce plan-là à l'intérêt d'une critique interne, c'est-à-dire à rentrer dans le détail et voir au cas par cas comment tel ou tel indicateur a, ou pas, des effets pervers et comment les corriger.

2/ Les indicateurs, leur construction, leurs objectifs et leurs effets pervers

Les indicateurs, pour l'économiste, c'est assez simple. Et la « mauvaise nouvelle », c'est que ça marche. Assez simple, pourquoi ? L'idée c'est que l'employeur et l'employé n'ont pas des intérêts convergents, que l'employeur n'observe pas parfaitement ce que fait l'employé, et que donc à partir de ce moment-là le problème de l'employeur c'est comment inciter son employé à agir dans l'intérêt de l'employeur, à avoir un intérêt convergent avec le sien. Et pourquoi faut-il l'intéresser ? Comme il ne peut pas directement l'observer, il ne peut pas lorsqu'il constate manifestement soit que l'employé ne travaille pas, soit qu'il travaille en dépit de l'intérêt de l'entreprise, il veut tout de suite le sanctionner ou le réorienter. Donc le problème principal c'est qu'il n'observe pas directement l'effort de l'agent, l'effort de l'employé. Une fois que le problème est posé en ces termes, il paraît assez simple de se dire qu'il faut construire un indicateur qui, lui, est observable, et qui servira à l'employeur à observer même indirectement l'effort que fournit l'employé. Ce n'est pas neutre de construire un indicateur, le problème n'étant pas dans sa construction, mais dans son utilisation : une fois qu'on l'a construit et qu'on observé l'effort, qu'est-ce qu'on en fait ? Ce que dit la théorie économique, c'est qu'on *incite* ou qu'on *désincite* l'employé. Si l'indicateur est bon, on rémunère l'employé selon cet indicateur là et s'il est mauvais, on réduit sa rémunération ou on le licencie. Je ne crois pas du tout à la possibilité de penser l'indicateur sans penser à l'utilisation, sans penser à la finalité. Cela paraît simple sauf que le problème comme on s'en doutera est que si l'effort n'est pas observable, l'indicateur n'est souvent pas bon, pas adéquat à observer l'effort. C'est cela que je voudrais développer.

Déjà dans les années 60, un article célèbre disait déjà que l'une des difficultés majeures est que puisque l'indicateur marche, cela va inciter votre agent à faire en sorte que l'indicateur s'améliore ; mais si votre indicateur ne correspond pas à l'application que vous voulez vraiment en faire, l'agent peut se mettre à améliorer quelque chose qui n'a rien à voir avec ce que vous voulez qu'il améliore. Un exemple qui fait toujours rire en ce qui concerne les effets non souhaités, en particulier les

amateurs de football américain : dans les années 80, il y avait un joueur, Ken O'Brien qui était connu apparemment pour être un très bon joueur à ce détail près qu'il avait la fâcheuse tendance de passer la balle à l'équipe adverse. On lui a donc fait un contrat stipulant que chaque fois qu'il passerait la balle à l'équipe adverse, il aurait une pénalité : on pensait l'inciter à ne plus passer la balle à l'équipe adverse. Cela a marché : il n'a plus passé la balle à l'équipe adverse... mais il n'a plus passé la balle du tout ! Il s'était amélioré vis-à-vis de son indicateur, mais l'objectif n'était pas de se mettre à jouer tout seul dans son camp. Aussi, un exemple à propos des effets qui sont neutres mais inutiles : une célèbre étude sur la célèbre entreprise de télécoms AT&T a montré qu'ils avaient fait des contrats d'incitation pour leurs informaticiens où ils rémunéraient l'informaticien à la ligne de programme : sachant qu'il est facile d'écrire le même programme soit en une ligne, soit en quarante-cinq, c'était absurde, et on a donc vu un nombre de lignes de programme tout à fait inutile.

Donc, le défaut ou risque majeur est d'améliorer les résultats vis-à-vis de l'indicateur mais ne pas améliorer ou atteindre les objectifs réels. Il y a une façon assez facile de se dire qu'on a résolu le problème quand les indicateurs ne marchent pas, c'est de revenir à « faire à l'ancienne », c'est-à-dire le jugement du chef, l'évaluation subjective du supérieur direct, à priori « le mieux placé, parce que lui il observe, lui il sait ». Mais ce n'est pas la meilleure des choses pour plusieurs raisons. La première, c'est que le jugement du chef n'est pas vérifiable – lorsqu'il y a un conflit dans le cadre du travail, que le chef affirme que l'employé ne travaille pas assez ou mal ou autre, il n'y a aucune preuve. Il faut une preuve pour aller devant un tribunal, prud'hommes ou autres. C'est beaucoup plus compliqué de prouver la défaillance de l'employé s'il n'y a que le seul jugement de l'employeur à charge. Ce n'est pas vérifiable, et c'est assez classique. Mais il y a un problème plus intéressant qui est ce qu'on appelle « le biais vers les *yes-people* », c'est-à-dire les gens qui disent toujours oui. L'idée est que le chef ou le cadre a des informations sur son environnement, sur ce qu'il devrait faire ; en revanche les employés ont d'autres informations sur ce qu'il faudrait faire parce qu'ils sont plus proches du terrain, de l'outil de production. Et une entreprise fonctionne bien quand toutes les informations arrivent à remonter pour que le jugement soit un jugement éclairé. Or si on incite les agents à ce que leur chef soit content, si leur indicateur et leur rémunération en dépendent, on peut très bien rendre un chef content sans que l'information soit la bonne : la meilleure manière, on le sait tous parfaitement, est de toujours être d'accord avec le chef. C'est un biais vers les *yes-people*, et c'est grave si du coup l'information ne parvient pas à remonter au processus de décision et qu'à partir de là, les décisions en question sont mauvaises. En général les indicateurs subjectifs de performance de sont absolument pas une porte de sortie par rapport aux indicateurs. Un autre exemple que j'aime bien pour s'inquiéter un peu plus sur la performance des

indicateurs, c'est celui des indicateurs qui prennent la forme de normes, c'est-à-dire qu'on ne va pas mesurer tout ce que l'agent fait ou non et récompenser ou sanctionner en fonction, mais on va fixer des seuils, des objectifs : « si tu fais mieux que ça c'est bien, si tu fais moins que ça c'est pas bien ». L'exemple est celui d'hôpitaux américains, où on a établi que ce qu'on voulait éviter, c'étaient des accidents de chirurgie. Nous sommes tous d'accord pour dire qu'un taux élevé d'accidents ou de décès pendant une opération est un indicateur négatif, un indicateur qu'on voudrait améliorer et qui ne paraît pas idiot. Et pourtant ce qui s'est passé c'est qu'une fois mis en place, les chirurgiens, lorsqu'ils approchaient du seuil à ne pas atteindre, refusaient tout simplement d'aller au bloc opératoire : ils n'opéraient plus. Leur risque individuel devenant énorme à l'approche du dépassement du seuil mensuel, on savait qu'il ne fallait pas être malade en fin de mois : plus d'opérations ! Les normes ne sont donc pas non plus une alternative. Tous ces exemples viennent du secteur privé ; je n'ai pas encore expliqué la spécificité du secteur public, car il y en a une.

La première difficulté c'est que l'objectif n'est pas particulièrement clair. Dans le privé l'objectif est assez simple sur un point : globalement, le profit est un bon indicateur de la bonne marche de l'entreprise. Pour les services publics, c'est plus délicat : prenons l'exemple de la justice. Qu'est-ce qu'une justice de qualité ? Les Etats-Unis se sont penchés sur la question et ont fait une commission qui a mis trois ans pour définir cinq objectifs souhaités pour la justice du pays. Pour ces cinq objectifs on a élaboré 75 indicateurs – rappelons que dans le cadre de la LOLF ², les indicateurs pour la justice en France ne sont pas beaucoup moins nombreux. D'abord donc, définition de l'objectif : il n'y a pas de consensus sur le plan de la justice, de même pour l'Education et pour définir un « bon système éducatif ». S'agit-il de permettre aux meilleurs d'arriver le plus vite le plus haut, ou d'intégrer tous les citoyens qui rentrent dans le système, ou de réduire les inégalités ? Quel est l'objectif que nous assignons à nos services publics ? Voilà je pense une des premières questions à régler avant de se demander quel est le meilleur indicateur : que veut-on en faire ?

Deuxième difficulté : ce qu'on appelle en économie le « multi-tâches », qui n'est pas spécifique au public mais qui y est particulièrement présent. Nos agents ont différentes tâches à faire, et si on a différentes tâches, cela veut dire qu'il nous faut un indicateur par tâche. Mais certaines sont plus difficiles à mesurer que d'autres. Un célèbre article d'un économiste américain dans les années 90 a dit que si on a plusieurs tâches dans plusieurs indicateurs et un indicateur qui est moins facile à mesurer qu'un autre, ce qui va se produire est qu'on va inciter les agents à travailler

² La Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 est une réforme en profondeur la gestion de l'État.

pour améliorer l'indicateur ou la tâche les plus mesurables. Par exemple si on a des tâches de qualité – par définition plus difficilement mesurables que les objectifs quantitatifs - même si on met en place un indicateur de qualité, comme il est moins pertinent et moins facile à mesurer, les agents vont plus tôt améliorer les indicateurs plus faciles à mesurer. Encore une fois quand ce sont des tâches secondaires, ce n'est pas grave, mais s'il s'agit en l'occurrence de justice, on a des problèmes. Un exemple est la non-discrimination dans le système judiciaire. Est-ce qu'un policier ou un magistrat juge de la même manière un Français ou un étranger ? La question peut choquer mais nous devons nous la poser. C'est difficile à mesurer car comme chacun sait les données individuelles d'un procès ne sont pas disponibles, on ne peut pas voir qui est d'origine étrangère par exemple, mais on peut voir qui est de nationalité française ou étrangère. On a observé les taux de décision des magistrats par rapport aux procès-verbaux dressés par la police. Notre question était de savoir si les magistrats étaient plus durs que la police par rapport aux étrangers. On s'est rendu compte qu'au total le système était non discriminant et que la magistrature corrigeait les effets de la police, c'est-à-dire que dans des périodes où le Ministère de l'Intérieur était plutôt favorable ou défavorable à l'immigration, la magistrature allait plutôt dans l'autre sens – défavorable ou favorable à l'immigration. Un point intéressant mais qui n'apparaîtra jamais dans aucun indicateur de performance individuelle ou même collective : cela veut dire que si la non discrimination est réellement un objectif pour la magistrature, il est très grave de construire des indicateurs autres que celui-là, puisque, comme il est difficile à mesurer, progressivement, on ne s'en occupera plus. Toujours à propos de la justice, il y avait un indicateur assez facile qui était la durée moyenne du procès. On s'étonne tous en France de la durée « incroyable » d'un procès – des mois ou des années, même au civil, elle est de l'ordre d'un an et demi, donc normalement pour les litiges assez simples on devrait pouvoir faire mieux. Alors si réduire la durée moyenne paraît pertinent, l'adage célèbre dit qu'une justice rapide est une justice expéditive, mais lorsqu'on est concerné on veut que le magistrat examine au mieux notre cas : il est donc compliqué de rechercher le vecteur de l'amélioration, mais on l'a mis en place. Dans le cadre de la LOLF, la durée du procès est un indicateur de performance du système judiciaire. Qu'a-t-on observé ? Il y a une courbe en U de la durée moyenne des procès, à savoir qu'on s'est mis à traiter plus vite les affaires très longues et compliquées, qu'on s'est mis à traiter plus vite les affaires très simples, mais que les affaires moyennes, le lot commun, ont vu leur durée augmenter. En effet, s'il est urgent de traiter les affaires qui traînent depuis trois ou quatre ans et que le très rapide est du tout-venant, donc très facile pour améliorer sa moyenne, faire passer une affaire de 12 mois à 10 ne changera rien alors on laisse tomber. Une fois de plus donc, l'effet obtenu a été contraire à l'effet souhaité : en moyenne, un Français a vu la durée de ses procès augmenter. Dernier exemple sur les multitâches, dans

l'Éducation : par rapport aux tests internationaux qui mesure la performance des élèves, la volatilité de ces tests-là est tellement importante qu'on estime que la moitié des variations de ces tests est due à des choses complètement aléatoires. Par ailleurs, un chercheur américain s'est demandé si on n'incitait pas simplement élèves autant que professeurs à simplement améliorer leur performance vis-à-vis des indicateurs et si de ce coup il n'y avait pas des choses qu'on mettait de côté, par exemple les indicateurs du temps passé devant la télévision et de l'absentéisme des élèves et des enseignants n'ont, eux, pas été améliorés.

Dernier point, l'importance de l'utilisateur dans le service public est évidemment très importante et, cela fera transition avec le troisième point, il se produit ce qu'on appelle une *coproduction* entre l'utilisateur et l'agent du service public, à savoir que l'éducation n'est pas seulement le produit de l'enseignant mais elle est évidemment aussi le produit de l'effort et de la qualité des élèves qu'il a en face de lui. Il en va de même pour la justice : la performance des policiers ou des magistrats dépend évidemment des « usagers » qu'ils ont en face d'eux. Réel problème pour mesurer la performance des services publics : on mesure l'effort de qui ? On mesure l'amélioration de qui ? Comment interprète-t-on son indicateur ? Supposons que le nombre d'arrestations de pvs ou d'arrestations ou autre augmente dans la police, comment l'interprète-t-on ? Est-ce le signe que les policiers ont très bien fait leur travail et sont intervenus tous les jours, ou est-ce le signe d'une délinquance terrible dans la ville qui indique que la police ne fait pas du tout « son boulot » ? Dans quel sens lire l'indicateur ? Autre indicateur, celui des ambassades et du nombre de fois où la France est citée dans la presse internationale : veut-on être cité ou non ? Cela dépend. Si on incite par exemple un enseignant à améliorer le taux de réussite au bac, indicateur par excellence, alors il ne travaillera plus qu'avec les élèves moyens, car les très bons auront le bac de toutes façons, donc, « pas la peine », et les très mauvais sont des « cas désespérés » comme le disait hier notre président... et les moyens pourront faire quelque chose. Si l'objectif initial est d'améliorer ceux qui sont moyens, alors on emploie le bon indicateur, mais si l'objectif initial n'était pas celui-là, on est en train de se fourvoyer. Beaucoup d'indicateurs concernant la recherche, qui est notre lot quotidien, mais leur énumération serait trop longue.

3/ Performance individuelle et performance collective

Pour un économiste, le b-a ba en première année, c'est qu'une entreprise n'a pas nécessairement besoin de faire de la coopération entre ses agents : « j'ai un travail simple, j'embauche un agent, à côté de lui, un autre agent qui fait sa propre tâche », et donc ce problème du collectif ne se pose pas immédiatement pour l'économiste. Par où le problème des indicateurs de performance collective est-il arrivé ? Il est

venu du fait qu'il est assez compliqué, comme on l'a vu, de mesurer l'effort d'un agent. Pour remédier à cela, un auteur a eu l'idée d'organiser des « tournois », c'est-à-dire mesurer l'indicateur d'un agent par rapport à celui d'un autre agent. Oui, les indicateurs sont imparfaits et on ne mesure pas toujours ce qu'il faut, mais en revanche si on compare les indicateurs individuels entre eux, là on obtient bel et bien de l'information. C'est par conséquent par ce biais-là - la comparabilité des indicateurs individuels - que la question des indicateurs collectifs est arrivée. Beaucoup d'entreprises ont donc mis en place des « tournois », où si on fait mieux que l'autre, on estime que vous avez fait un meilleur effort et vous êtes mieux rémunéré. Dans des cas moins absurdes, on compare par rapport au passé – cas très standard. Si l'année dernière vous avez fait 100, cette année vous faites 110. On ne sait pas très bien pourquoi, mais il faut en faire plus... Un article célèbre a pris le cas d'une entreprise qui mettait en place ce tournoi et a montré que la moitié du temps de l'agent est consacrée à améliorer son indicateur et que l'autre moitié, il la consacrait à saboter le travail des autres ! Sans doute est-ce de bonne guerre...

Quelle est la solution à cela alors ? La rémunération collective : si on est rémunéré par l'indicateur de performance collective, on ne va pas se mettre à saboter le travail des autres, au contraire on va aider les autres. Si notre problème est le sabotage dans un premier temps, on peut se demander comme le faisait remarquer François Fayol si dans un deuxième temps il n'y a pas en fait une organisation collective de la production. Et justement, l'exemple en cours d'économie est celui des déménageurs de pianos : il faut être deux pour déménager un piano, quel sens cela aurait-il de mettre en place un indicateur de performance individuelle dans ce cas de figure ? Cependant, la mise en place des indicateurs de performance collective pose en place un problème connu qui est celui du « passager clandestin » : si on n'est pas très bon on n'a pas intérêt à travailler vu que si les autres à côté sont bons, l'indicateur collectif est magnifique et on sera félicité tous les mois parce que le groupe travaille bien même si « on a pas foutu grand-chose ». Pour l'entreprise, ce n'est pas formidable parce que si une personne se met à faire ça, tout le monde fait ça : le problème du passager clandestin c'est que personne n'a intérêt à travailler, individuellement tout le monde a intérêt à ne rien faire et à laisser travailler les autres. Dans la pratique, on a observé que ce n'était pas tellement ce problème qui avait lieu, puisque dans le cadre d'un jeu qui se répète, le lendemain les autres ne sont pas très contents : intervient donc ce qu'on appelle la pression des pairs, qui assez rapidement fera que le syndrome du passager clandestin n'est pas un réel problème. S'il existe, ce problème n'est pas crucial.

En revanche, on a observé un autre problème qui n'avait pas été anticipé théoriquement. Une entreprise d'électronique aux Etats-Unis avait mis en place un

système assez intéressant où les 4 premiers mois l'individu était rémunéré à sa performance individuelle, et si au bout de cet équivalent de période d'essai il n'était pas bon on le licenciait, et après ce cinquième mois, tout le monde était rémunéré à la performance collective, à travers un indicateur moyen de production. On pouvait observer un avant/après de l'individu. Et paradoxalement, ce sont les « bons », ceux qui avaient de bons indicateurs individuels au début, qui se mettaient à travailler moins qu'avant. Deux explications, avec une double interprétation : d'abord, c'est que les autres sont loin derrière et que le temps que le collectif arrive à votre niveau, vous pouvez vous reposer et faire plus n'est pas rentable. Ensuite, l'argument de la démotivation, problème de *don contre don* où on trouve que les autres n'en font pas assez pour soi et on ne voit pas pourquoi on ferait autant pour une entreprise qui ne vous le rend pas. Au total, alors qu'on voit que certains vont jouer le passager clandestin alors que d'autres se démotivent, est-ce que l'indicateur collectif a servi à quelque chose ? Ce que Weiss montre dans son article, c'est qu'au total, l'indicateur moyen de l'entreprise a en fait baissé. Si ce résultat n'est pas unanime dans la littérature, car certains arguent qu'au contraire en moyenne les choses s'améliorent même si certains baissent individuellement, cet article montre pourtant clairement que pour les agents situés aux extrêmes – les « très bons » qui travaillent moins et les moins bons qui font du « passager clandestin » - l'effet négatif est plus forte que l'incitation positive de l'indicateur.

Cela veut-il dire que ça n'est pas la peine d'utiliser des indicateurs collectifs ? Non. Ces derniers peuvent-ils marcher ? Oui. Quand, quand le groupe est homogène au départ : quand toutes les valeurs au départ se ressemblent, que les écarts individuels sont de l'aléa, on peut faire de l'indicateur collectif. Cela peut également marcher quand l'objectif est justement l'homogénéité ou l'homogénéisation du groupe. Un exemple : dans un travail à la chaîne, cela ne sert pas à grand-chose qu'il y en ait un qui aille très vite si tous les autres sont très lents : on aura au contraire le problème de rendre homogène le groupe d'agents. Voyez l'exemple célèbre de cette fusée qui avait explosé en vol à cause d'une seule pièce externalisée sur une mauvaise entreprise, un joint de caoutchouc de basse qualité, sur lequel on avait voulu faire une épargne de 3 cents, alors que tous les autres composants étaient high-tech et de premier choix. Autrement dit, c'est le maillon faible ! C'est un peu l'idée, à ce détail près qu'on ne veut pas non plus de maillon fort, cela ne vous sert à rien d'avoir des gens hétérogènes pour produire un bien en chaîne, on veut au contraire que les gens aient le même niveau d'effort, de compétence. Dans un tel cas de figure alors, l'indicateur collectif fonctionne : il rend homogènes les efforts des gens. Mais il y a d'autres secteurs où ça n'est pas le cas ; par exemple, le cas de la recherche : on n'a aucune raison de vouloir rendre les chercheurs homogènes les uns aux autres.

Enfin et surtout, les indicateurs collectifs, cela marche quand ils s'accompagnent de beaucoup d'autres choses : quand par exemple ils s'accompagnent d'une décentralisation de la décision au niveau de ses groupes. Quand par exemple ce sont ses groupes qui décident des indicateurs, quand ils participent à une décision plus générale, plus stratégique ; quand ces indicateurs collectifs s'accompagnent d'une éthique d'identité collective, c'est-à-dire autour d'une notion de *don contre don* dans l'entreprise, avec le sentiment de la part de l'employé de donner son effort à l'entreprise, d'être content d'être là, etc. Dans un tel environnement, et à condition de ne pas être pris comme seul outil, l'indicateur collectif fonctionne.

Des indicateurs, pourquoi faire ?

Dans le débat actuel, il me semble qu'on se focalise sur les performances individuelles, on a en tête que globalement les agents sont mauvais et « qu'il faudrait quand même arriver à repérer les mauvais et pouvoir les virer assez facilement. » Je schématise beaucoup, mais l'idée est que l'indicateur individuel va enfin me permettre de faire travailler et d'inciter cette multitude de fonctionnaires qui était laissée à elle-même depuis un certain moment. Si tel est l'argument et si j'ai fait mon « lobbying » correctement, j'ai dû vous convaincre que c n'est pas là la bonne manière d'opérer parce qu'on va jeter le bébé avec l'eau du bain : on aura un tel nombre d'effets pervers que ça ne marchera pas. En quoi alors ces indicateurs peuvent-ils être intéressants ? Ils le sont s'ils permettent de repérer des *processus de production*. L'entreprise que j'aime citer pour cela est Toyota, qui a un nombre d'indicateurs absolument incroyable, mais ce sont toujours des indicateurs de processus : ce ne sont ni des indicateurs de performance individuelle, ni collective. Quand l'indicateur de processus va mal, c'est que le processus de production a un problème, et dans ces cas-là le chef direct va se pencher sur la chaîne pour savoir quelle est la machine qui est défaillante, comment organiser différemment le travail, comment disposer les agents différemment sur la chaîne, etc. S'il y a un problème de qualité, est-ce par exemple que le fournisseur n'est pas bon, y compris au sens où le contrat n'est pas bon ? Ou alors, est-ce parce qu'on met trop de temps ? On le voit bien, avoir de l'information sur le processus de production, c'est évidemment le cœur d'une réussite de l'entreprise. Savoir pourquoi ça ne va pas, au sens où pourquoi l'organisation ne va pas. Mais alors à quelle responsabilité cela renvoie-t-il ? Non pas celle de l'employé, mais bien évidemment celle de l'employeur. Cet indicateur indique que l'employeur doit regarder de près pourquoi les choses ne marchent pas, non pas du point de vue individuel ou collectif, mais du point de vue du processus. Toyota est équipé de sonnettes d'alarme que les employés tirent quand il y a un problème de sécurité ou que cela va trop vite - quand, collectivement, il y a un problème. Et contrairement à ce que l'on pourrait croire, lorsqu'on visite les locaux on pourra

constater que la sonnette sonne tout le temps ! Les employés n'hésitent pas puisque ce n'est pas leur effort individuel qui est mis en cause, et à la seconde où ils tirent la sonnette, le chef de la chaîne arrive et vient « déboguer ». Des indicateurs, oui, mais des indicateurs de processus, qui renvoient à la responsabilité du chef, qui aura su ou n'aura pas su organiser son processus.

FRANCOIS FAYOL

Je voudrais pointer quelques éléments de ce qu'a dit Maya Beauvallet. La première chose, dans les services publics, c'est cette notion de *coproduction* du service, de *coproduction* de l'activité. Deuxièmement, doit-on dans le cadre du travail chercher à favoriser entre les personnes la *compétition* ou la *coopération* ? Il est clair pour nous que c'est la coopération qui doit l'être, et dans ce cadre-là, le choix de tel ou tel indicateur ou système de mesure va jouer sur les comportements : est-ce que je coopère avec celui qui est à mes côtés, ou est-ce qu'au contraire je suis en compétition avec lui ? Troisième point, c'est quand vous disiez que les indicateurs collectifs, cela marche quand on décentralise les décisions. Voilà un autre thème très important pour nous, notamment pour les cadres : se dire « quelles sont, dans mon travail, les marges de manœuvre réelles qui sont les miennes ? Quels sont mes propres leviers d'action sur mon travail et sur celui de mes collaborateurs ? » Si je n'ai pas de levier d'action, je n'ai pas à être évalué sur les choses que je ne maîtrise pas. Quatrième idée, autour des indicateurs de processus, cela renvoie bien à l'organisation du travail, à la responsabilité du manager de constamment adapter l'organisation du travail, et je fais référence à un séminaire qui a eu lieu il y a trois ans environ, où on analysait ce qui s'était passé lors de la réforme ratée de la comptabilité publique en 2000. Aujourd'hui le scénario a changé, mais ce qu'on avait conclu à ce moment c'était que les agents se trouvaient en fin de compte démunis devant une organisation du travail qui n'avait pas été repensée après que les objectifs aient été modifiés. On se souvient bien qu'on avait vu aussi que le rôle du cadre, du manager était bien dans un effort constant de *déconstruction/reconstruction* du processus de travail, de l'organisation du travail au sein de l'équipe avec lesquels il travaillait. Ce que nous dit Maya Beauvallet nous permet de repérer quelques points d'accroche qui se « répondent ».

INTERVENTION D'ANNE PEZET

Par rapport à la question de performance individuelle/performance collective, il y a quelque chose qui m'a intéressé dans ce qui a été dit précédemment, c'est que finalement dans les services publics on chercherait à mieux apprécier la performance individuelle, et il semble que dans les entreprises on cherche plutôt à renforcer la performance collective et qu'on a du mal à le faire. C'est donc intéressant de voir que les objectifs ne sont pas forcément les mêmes dans les deux secteurs.

Mon point de départ est la *managérialisation* de la société, qui est un phénomène majeur depuis quelques années ; j'en parle d'autant mieux que je connais assez bien le management. La managérialisation comporte deux effets. Premièrement, un effet de colonisation de tous les secteurs de la société par le management : le service public bien sûr mais également les associations à qui l'on demande d'avoir des systèmes de contrôle de gestion, etc. Même si c'est pour la bonne cause, transparence ou autres, on assiste véritablement à cette colonisation du management, par exemple dans les hôpitaux, en particulier par ses outils. C'est là-dessus que je vais insister : le management en tant que tel ça n'est rien, c'est une façon de voir les choses, un discours, ça peut être un discours mou – Legendre parle « *d'Empire mou du management* »³ – mais ce sont surtout des *outils*. Et ce sont ces outils qui transforment les discours en pratiques réelles et c'est cela qui est très important. Deuxième caractéristique de la managérialisation, elle produit des *effets puissants* – sur l'économie, sur la société, sur le politique. On l'a déjà abordé avec Maya Beauvallet, et j'y reviendrai : il y a en fait une véritable *fiction* du management qui s'impose aux politiques, à la société. Mon propos est justement de m'employer, en passant de l'autre côté du miroir, à « démonter » en quelque sorte les évidences d'un modèle qui fascine aujourd'hui, en particulier le secteur public. Démonter ce n'est pas détruire : c'est vraiment du démontage. Il faut voir en quoi consistent vraiment ces outils de management.

Je vais m'intéresser au management et à la recherche. A cette occasion, je prendrai le point de vue du privé pour voir de quoi on parle quand on parle d'indicateurs. Très rapidement : c'est assez nouveau que les chercheurs en management s'interrogent sur ces sujets-là, même s'il y a toujours eu des gens pour en parler. Quand j'ai parlé du « rôle ambigu » des chercheurs en management, en fait il n'est pas si ambigu que ça : une bonne partie de mes collègues pensent que cette recherche est là pour donner des outils de performance aux entreprises, mais dans le même temps quand on parle des entreprises on parle des dirigeants, et derrière les dirigeants, ce que je

³ P. Legendre, *Dominium mundi - L'Empire du management*, Mille et une nuits, 2007

n'arrête pas de dire, on travaille en fait pour les actionnaires. On me répond que si on améliore les outils de gestion dans les entreprises, on travaille aussi pour les salariés : ce n'est pas vrai. On reviendra sur la question de la convergence des buts, et il faut être très clair, il n'y en a pas beaucoup. Jusqu'à présent, le chercheur en management est plutôt perçu par les autres collègues de recherche en sciences sociales comme travaillant pour le grand capital, et c'est vrai en grande majorité. Nous allons essayer de changer cela, tout en sachant qu'il y a quand même des évolutions récentes.

Nous avons monté des groupes à l'Université Paris-Dauphine, qui sont finalement assez larges : le groupe Critique et Management ⁴ ainsi que Le Cercle de Management Alternatif et Critique, qui permettrait surtout à des gens d'entreprises, de l'administration ou d'associations de venir parler d'expériences de management différentes et de venir discuter de pratiques. C'est important car le management a une étiquette, si ce n'est ambigu, un peu trop portée du côté des managers, officiellement, et plus généralement des dirigeants. Quand on se pose des questions je pense qu'il faut toujours faire un retour aux sources : si l'on veut mettre en place aujourd'hui des indicateurs dans tous les secteurs de la société et donc dans les services publics en particulier, il faut se demander de quoi on parle quand on parle d'indicateurs. Les systèmes d'indicateurs également appelés « tableaux de bord » dans les entreprises ne sont pas nouveaux du tout : cela s'est construit à partir des pratiques, beaucoup plus que de la théorie ; je ne parlerai donc pas beaucoup de la littérature existante. Cette méthode est assez typique de l'industrie française, les anglo-saxons qui dominent la recherche en management et en économie nous font plaisir lorsqu'ils parlent des « French tableaux de bord », on sent qu'on a une petite spécificité. On a des racines profondes, plutôt industrielles, quoique j'aie trouvé récemment dans des archives du Crédit Lyonnais de la fin du XIX^{ème} siècle des débuts de gestion par indicateurs. Ces systèmes de gestion, les tableaux de bord, les indicateurs s'inscrivent dans des *systèmes techniques de management*, pour reprendre l'expression de Bertrand Gille ⁵, historien des techniques, qui sont beaucoup plus larges que les indicateurs. Quand on parle d'indicateurs dans une entreprise on ne parle que d'un tout petit bout du système de gestion, c'est-à-dire qu'il y a derrière tout un système de contrôle de gestion, avec des budgets et des coûts, et parler d'indicateurs ne veut pas dire grand chose si on enlève tout le système qui est derrière.

⁴ Le groupe CriM (CrItique et Management), fondé par Anne Pezet et Samuel Sponem, a pour objet de regrouper des chercheurs en management soucieux de porter un regard nouveau sur leur discipline, ses méthodes et leurs conséquences sur l'économie et la société.

⁵ B. Gille, 1920-1980, archiviste et historien français.

[Présentation de tableaux de bord d'entreprise] Voici le tableau de bord de Marcel Demont, PDG de Lafarge dans les années 50. Il est peint à la main, ce qui montre qu'à une certaine époque on consacrait du temps à ces choses-là, on avait ce qu'on appelle du *slack*, c'est-à-dire des marges de manœuvre. Il y a un projet esthétique et pédagogique, on met des couleurs... c'est très important dans les tableaux de bord d'entreprise. Pourquoi créer ces tableaux de bord ? Ce qu'on veut faire, c'est avant tout mesurer la performance autrement que sur une base financière - voilà le but dans une entreprise. J'ai l'impression que quand on parle d'indicateurs dans le service public, on a une logique plutôt inversée : dans l'ombre, il y a quand même l'idée d'une performance financière, tout du moins mesurable en monnaie. Ici on a par exemple les chiffres de livraison, les prévisions d'amortissement... et l'appartenance syndicale ! Voilà qui est amusant. Quel est l'objectif en réalité ? J'aime bien cette citation d'un PDG de Péchiney en 1955, Raoul de Vitry, « le rêve du dirigeant, c'est la machine à gouverner les entreprises, sorte de terme ultime de l'évolution d'un super tableau de bord, soit du domaine du rêve, dans un délai que je ne me risquerais pas à préciser mais qui n'apparaît pas démesuré ». Et c'est comme ça qu'on présente les tableaux de bord dans les entreprises, comme la machine à gouverner les entreprises, on a d'ailleurs des consultants qui vendent des outils de gestion qui s'appellent des « cockpit ». C'est vraiment l'idée. Quand les tableaux de bord commencent à être diffusés dans l'industrie dans les années 50 – 60, on imagine le chef d'entreprise pilotant son avion, son train, son bateau, cela dépend des goûts de chacun - si on parle de cockpit c'est encore mieux, parce qu'il y a encore plus d'indicateurs. Voilà le rêve. Si je vous montre tout cela aujourd'hui, c'est pour montrer d'où cela vient : dans l'industrie, c'est vraiment comme cela qu'on présente les choses. Aujourd'hui, qu'est-ce que c'est qu'un tableau de bord d'entreprise ? J'ai pris le cas de Péchiney, une entreprise qui a disparu afin qu'il n'y ait pas de problème de confidentialité. Voici ce qu'on appelle un « balance forecast », la version américaine. On a des petits points verts quand c'est bien, des petits points rouges quand ce n'est pas bien, des flèches en haut, en bas, et ce pour différents axes : les clients, les marchés, les processus, les aspects financiers, les aspects humains, les aspects projets. L'intérêt c'est qu'on a tout un système d'information qui fait que quand on clique sur une des lignes, on descend à un niveau d'explication plus approfondi ; on appelle cela le *data mining*, descendre peu à peu dans le détail. Notons qu'avec la diffusion des indicateurs dans les services publics, on va aussi prendre l'habitude de parler en anglais, avec des mots que tout le monde ne comprend pas toujours, c'est quelquefois assez amusant dans les entreprises. L'idée est de tout contrôler, de tout maîtriser, jusqu'au plus petit détail de l'entreprise. Les tableaux de bord se sont développés à un moment où il y avait un développement géographique des filiales et des entités : ce que le patron ne pouvait plus voir avec les yeux, il a voulu le voir avec des tableaux de bord.

Quelles sont les conditions de fonctionnement des tableaux de bord ?

Il faut savoir une chose, c'est qu'ils ne marchent pas très bien dans les entreprises, alors qu'on a cette fascination du public pour le privé. Je ne me suis pas beaucoup présenté, avant d'être professeur d'université, j'ai travaillé comme contrôleur de gestion chez Saint-Gobain pendant six ans : je sais donc manipuler ces choses-là, et manipuler est à prendre au sens vrai du terme ; on y reviendra. J'ai une pratique de ces outils-là, et quand je suis arrivée dans la fonction publique, j'y ai découvert beaucoup de choses assez amusantes, et c'est vrai que le privé a des avantages. La vie au travail est quelquefois plus facile, il faut le reconnaître. Mais ce qui m'a frappé c'est cette fascination du secteur public pour les instruments du privé, alors que dans le privé, je ne dirai pas que cela ne marche pas mais cela marche avec énormément de limites et de biais, il faut dire les choses telles quelles. La preuve étant que les entreprises sont toujours en train de chercher des outils de gestion plus performants : on n'a pas trouvé le graal de l'outil de gestion.

Les conditions de fonctionnement qui ne sont pas toujours réunies dans une entreprise, et qui comme l'a dit Maya Beauvallet sont sans doute encore plus difficiles à réunir dans le public... Déjà, pour avoir des systèmes de gestion de type tableau de bord avec tout ce qui va avec – budget, coût etc. – il faut avoir une stratégie claire et formalisée. Quelle est la stratégie des administrations ? Quelle est la stratégie de la Justice ? Quelle est la stratégie de l'enseignement supérieur ? Il faut avoir des objectifs à long terme. Dans les entreprises, ce seront des choses de type parts de marché, recherche-développement. Cependant, alors qu'il s'agit d'être clair et formalisé dans sa stratégie, un exemple comme celui de Rhodia illustrera ce qui s'est passé pendant longtemps et qui est encore le cas dans certaines entreprises : on réunissait le comité de direction pendant un week-end dans un château quelque part, on définissait la stratégie, et quand on rentrait le lundi matin on mettait tout ça dans le coffre « parce que c'était confidentiel » ! Donc, si non seulement il faut qu'une stratégie existe, il faut en plus pouvoir la dire. Et ce n'est pas évident dans les entreprises. Voici comment se présente un tableau de bord : on a une mission, une vision – du dirigeant, attention -, un esprit, un plan stratégique à cinq ans... c'est une déclinaison du haut vers le bas des objectifs stratégiques vers les actions les plus petites de chacun des membres de l'entreprise ; nous voyons ici des KVD, *Key Value Drivers* ou inducteurs de valeur, des actions stratégiques et j'en passe, nous pourrions en parler des heures durant. C'est un système complet. C'est-à-dire que les indicateurs là-dedans vont être un peu partout, mais sortis de leur contexte, ils ne veulent rien dire. Il faut savoir par exemple que quand Rhodia met ses indicateurs en place, les gens continuent en parallèle à faire leur propre petit

système de gestion ; j'y reviendrai. Première condition de fonctionnement donc : une stratégie claire et formalisée.

Deuxième condition de fonctionnement, fondamentale et pas toujours évidente : pouvoir modéliser l'activité. Pas toujours évidente, Maya Beauvallet l'a dit, même dans l'entreprise privée, même dans la production, en particulier dans les services et à fortiori dans les services publics. En effet, modéliser une activité de production de biens, c'est relativement facile : j'entre des inputs – main d'œuvre, matière première, capital – et je sors un output – un produit. On sait faire, dans les entreprises : le contrôle de gestion n'a jamais bien fonctionné qu'avec ce type d'activité, complètement modélisable - on sait faire une relation absolument claire entre les inputs et les outputs. Mais quand on parle de services, de services publics, on ne sait plus faire, Maya l'a évoqué, c'est très compliqué. Par exemple, dans les entreprises, on ne sait pas modéliser les activités de recherche-développement : cela s'appelle des *activités discrétionnaires*, où on ne sait pas faire le lien entre l'input et les outputs. On peut faire de la recherche pendant des années sur un domaine sans rien produire. Les laboratoires pharmaceutiques par exemple ont un pipeline parce qu'ils savent qu'il y a un tas de recherches qui ne vont pas aboutir. Au final quand on ne sait pas modéliser l'activité, les indicateurs, on ne sait pas les faire : Maya a développé un grand nombre d'exemples qui sont tout à fait pertinents.

Autre point important : les conflits d'indicateurs et leurs limites. Ceux qui y sont parfois confrontés dans les entreprises connaissent bien la question. Quelques exemples : entre le haut et le bas. Quand on met en place des indicateurs par le haut, par la direction, cela devient très vite ce qu'on appelle dans les entreprises des systèmes des *reporting*, c'est-à-dire qu'on fait remonter de l'information, à des fins de contrôle mais surtout à des fins de prévisions, de communication financière. On se souviendra peut-être que Serge Tchuruk avait annoncé les résultats d'Alcatel, en 1998 je crois, qui s'était trompé de 40%. Quand on annonce les résultats au mois d'octobre, il ne faut pas après que ceux qu'on annonce au mois de février soient différents. C'est le principe ; normalement la comptabilité est là pour régler le problème. Et quand suite à cette erreur de Tchuruk, c'est le cours de bourse d'Alcatel qui a perdu 40% le jour de l'annonce des résultats réels, donc ils devenaient opérables, etc., il a tout de suite incriminé le système de reporting. C'est-à-dire que normalement, le système de reporting doit servir au dirigeant à se faire une idée sur la situation du groupe et surtout aujourd'hui, à communiquer des résultats. Mais si on prend maintenant le point de vue du bas de l'organisation, des opérationnels : eux n'ont pas nécessairement besoin des mêmes indicateurs. Je l'ai vu moi-même quand j'étais chez Saint-Gobain, dans les usines les gens avaient des carnets avec leurs petits indicateurs où ils notaient les productivités, les rendements etc. Chacun

avait son petit système personnel d'indicateurs. Or tout le problème est de faire converger les indicateurs du haut et ceux du bas. Alors on essaye d'inventer des systèmes comme le « balance forecast » qui permettrait normalement d'assurer cette convergence. Mais dans les faits, ça ne fonctionne pas très bien. Globalement les managers ont leurs propres systèmes de suivi, et à côté de cela la direction générale va mettre en place des systèmes d'indicateurs qui vont plutôt relever du reporting, de la remontée d'information, qui ne vont pas être utiles aux opérationnels. Pour vous donner un exemple, dans une grande entreprise du transport aérien dont je ne citerai pas le nom, on a fait construire un tableau de bord sur intranet - intranet qui a l'avantage de pouvoir être mesuré – à coups de centaines de millions d'euros car ce genre d'opérations est très cher, on fait intervenir des consultants. Résultat dans ce groupe de plusieurs milliers d'agents : dix connections le premier mois, zéro le deuxième mois. Ça n'intéresse personne. Mais dans l'entreprise, on n'en parle pas. Le coût de l'opération est tenu secret ; voilà le genre d'information qu'on n'arrive pas à avoir – savoir combien coûte la mise en place de ce genre d'outil. Voilà donc le gros problème des systèmes d'indicateurs, on ne sait pas bien faire, même dans le privé, la réconciliation entre le haut et le bas. Il y a des conflits temporels, sur des horizons de temps : que doit-on faire à court terme, que doit-on faire à long terme ? Est-ce que ce que je fais à court terme peut être néfaste pour mon avenir à long terme ? Dans une batterie d'indicateurs, il va y avoir des indicateurs à court terme et à long terme. Maya l'a évoqué, les indicateurs peuvent donner lieu à des dérives. Nous avons également évoqué les conflits de responsabilité : qui est responsable de quoi ? Qu'arrive-t-il si on me dit sur la base de tel indicateur que je suis responsable, mais que dans le même temps je dépense de quelqu'un d'autre pour le calcul des indicateurs ? C'est le problème de la *contrôlabilité*, qu'on connaît très bien en systèmes de gestion : qu'est-on vraiment en mesure de contrôler ? En fait c'est quelque chose de très difficile à déterminer, y compris dans l'industrie. Il ne faut pas s'imaginer qu'on arrive à faire des modèles fabuleux.

A propos des limites, nous les avons déjà évoquées mais je reviens juste à l'idée de la technique qui est à la fois performatrice et performée par les usagers : c'est-à-dire qu'à partir du moment où on a des systèmes d'indicateurs, les gens ne sont pas idiots, ils savent très bien les manipuler. L'exemple le plus classique : le ROI ⁶, qui est un instrument classique de la gestion dans les entreprises privées, c'est le retour sur investissement. Indicateur plein de défauts mais très utilisé – pour le calculer, en gros, c'est le rapport du bénéfice sur l'actif. Il y a deux façons d'améliorer cet indicateur : ce qu'on attend de vous, c'est d'augmenter le bénéfice. Mais une autre façon de l'améliorer, c'est de diminuer l'actif : dès lors qu'on a des ratios, on peut

⁶ Le ROI (Return On Investment) ou RSI (Retour Sur Investissement) est le taux de rendement du capital investi.

jouer sur les deux termes ! Et les gens savent très bien ça. Dans l'industrie, j'ai travaillé avec des ingénieurs, et ce sont des gens qui manipulent à merveille tous les indicateurs de gestion. Le cas limite sur cette question-là, c'est évidemment Enron. Enron qui avait certainement un très bon R.O.I. : ils n'avaient plus d'actifs ! Plus exactement, les actifs étaient ailleurs, dans leur comptabilité. Voilà des exemples dans le secteur privé de ce à quoi peuvent conduire les indicateurs ; il y en a beaucoup d'autres.

La technique est aussi performatrice – quand on utilise des outils de gestion quels qu'ils soient, des indicateurs en particulier, on produit des effets macro beaucoup plus importants que ce qu'on imagine. On s'imagine souvent que ces outils de gestion sont neutres, efficaces : pas du tout. Il y en a qui sont si bien répandus dans les entreprises qu'utilisés tous ensemble, ils finissent par produire des effets importants. Un exemple très simple : dans les calculs de coût des entreprises, on a un problème majeur qui est de répartir les charges indirectes, c'est-à-dire par exemple la direction de l'usine. On veut évidemment qu'elle apparaisse dans les coûts de l'usine, mais selon quel critère fait-on cette répartition ? Alors pendant longtemps ce qu'on a fait, c'est répartir cela à l'heure de main d'œuvre, c'est-à-dire que plus un produit consommait d'heures de main d'œuvre, plus il prenait une part importante des frais de direction de l'usine : ça n'a aucun sens économique. Mais quand on fait cela, macro économiquement parlant, on a tendance, forcément, à diminuer la main d'œuvre. Dans la substitution capital/travail, on a un effet immédiat. L'utilisation massive d'outils de gestion dans les entreprises, dans le monde entier, fait qu'au niveau macro économique on a des effets extrêmement importants. Voilà pour le démontage de quelques « évidences » sur les indicateurs.

Parlons du cas de l'état des services publics. En dehors du problème de la contrôlabilité, il faut également savoir où on veut aller, c'est-à-dire à quoi s'attendre quand on donne des chiffres. *Le Canard Enchaîné* avait révélé comme c'est son habitude qu'à Montpellier le commissaire avait fait circuler une note où il fallait faire tant d'arrestations pour tel méfait, tant pour tel autre etc. Ce ne sont pas des indicateurs, comme le dit joliment un collègue, c'est de la planification à la soviétique : il faut produire tel nombre de millions d'acier l'année prochaine, il faut sortir tel nombre d'immigrés l'année prochaine. Cela dit je vous ai montré tout à l'heure la diapositive d'un plan stratégique, sachez que cette planification à la soviétique a aussi servi de modèle ; elle a eu une grande influence sur le management. Soit c'est du cynisme absolu, soit c'est une naïveté coupable, mais il y a quelque chose qui ne colle pas dans ces choix-là. Quelques pistes pour les débats et pour vous dire aussi qu'il y a des choses encore plus inquiétantes qui se profilent dans le domaine. Vouloir tout maîtriser c'est le rêve des chefs, des dirigeants, d'un petit peu tout le monde – on veut maîtriser sa vie. On nous dit d'ailleurs qu'il faut de

temps en temps lâcher prise, et je crois que cela s'applique aussi au domaine du management : à vouloir tout maîtriser, on ne maîtrise pas grand-chose. D'ailleurs ce qui fait la force du privé par rapport au public, même s'il y a de gros inconvénients à côté des avantages, c'est dans une grande mesure le fait qu'on laisse aux gens une grande latitude : ils sont très contrôlés, mais pas seulement par des indicateurs. Depuis que je suis dans la fonction publique, ce qui me frappe c'est qu'il y a des contrôles dans tous les coins ; paradoxalement dans les entreprises il y a beaucoup moins de contrôle. Il est en revanche effectué très fortement parce qu'on peut licencier les gens, mais on va vous laisser beaucoup plus de marges de manœuvre. Personnellement, je n'ai jamais autant été évaluée et contrôlée que depuis que je suis dans le public, à des points qui apparaissent ridicules et comme des problèmes de débutants quand on vient du privé. Vouloir tout maîtriser donc, pas sûr que ce soit le bon créneau : normalement, ça produit l'effet inverse.

Mais attention, le tableau de bord appartient déjà au passé. Dans les entreprises de pointe, on est déjà dans la neuro-économie, la neuro-finance... peut-être les neuro-services publics un jour ? Sachez-le, les chercheurs sont clairement coupables, en économie, en finance, on est en train d'étudier les liens entre les neurosciences et l'économie, les choix des managers et particulièrement en finance où on fait passer des IRM et des scanners à des gens pour savoir comment ils réagissent face au stress etc. Les indicateurs, à côté de cela, c'est « gentil » - il y a peut-être des choses qui se profilent qui sont plus inquiétantes.

Dernier point, je crois que l'enjeu est surtout de redéfinir le management et son rapport au politique. Je parle de société managériale, et on observe en effet un changement dans le monde politique qui se définit par rapport au management sans vraiment savoir ce que c'est et c'est ça finalement qui est dangereux. Et il faut aussi parler du management dans les entreprises ; le management ça n'est pas que les outils de gestion, et c'est un peu ce qu'on a tendance à faire alors que ça n'est pas aussi simple. Si on remonte aux sources de la pensée managériale, le management c'est beaucoup plus une affaire humaine qu'une affaire d'outils. Sans tomber dans la naïveté, il faut savoir que le manager au sens américain du terme c'est celui qui sait gérer son équipe : il a besoin d'outils certes, mais les outils ne remplacent pas les qualités personnelles. C'est donc évidemment dans l'enseignement et la formation qu'il y a un rôle majeur à jouer.