

Le Miroir aux Alouettes : de l'opacité politique à la transparence gestionnaire ?

La transparence et ses jeux de miroir

La gouvernance des universités est aujourd'hui marquée au sceau de l'exigence de transparence qu'impose le principe d'imputabilité (*accountability*) caractéristique de la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*). Pour pouvoir piloter efficacement les institutions de recherche et d'enseignement supérieur, les gestionnaires de ces institutions – comme ceux d'autres services publics – doivent disposer de « tableaux de bord » qui leur permettent de savoir en permanence qui fait quoi et avec quels résultats. C'est pourquoi ces institutions se dotent aujourd'hui d'impressionnants attirails d'indicateurs et de dispositifs d'évaluation qui, à la manière de « sondes », font remonter vers la cabine de pilotage une multitude d'informations quantifiées quant aux performances des multiples composantes de l'appareil. Sondés de manière continue ou à intervalles très réguliers, les opérateurs de base sont sommés d'afficher en temps réel toutes indications utiles sur leur état de fonctionnement et leur rendement pour éclairer autant que possible les décisions rationnelles qui se prennent à la tête de l'institution. Et, à cet égard, il est évidemment supposé que ces opérateurs de base n'ont pas d'autres objectifs professionnels que de jouer le plus efficacement possible leur rôle dans les rouages institutionnels, étant entendu que toutes les pièces de la machine doivent rester parfaitement solidaires les unes des autres et se déplacer dans une seule et même direction, celle qui est décidée et imprimée dans le cockpit¹.

Soumis aux contraintes permanentes des coups de sonde et de l'évaluation quantitative, qui exigent d'eux une parfaite transparence quant à leur fonctionnement, les opérateurs de base exigent réciproquement des autorités universitaires qu'elles soient elles-mêmes parfaitement transparentes quant à l'usage qu'elles font des données ainsi recueillies. Dans la mesure où la collecte d'informations est présentée comme un moyen indispensable d'aide à la décision – y compris, bien sûr, dans l'affectation de moyens (humains, matériels et financiers) aux uns et aux autres pour effectuer leur travail –, il importe grandement aux opérateurs de base de savoir que les données qu'ils transmettent serviront bien à la prise de décision rationnelle

¹ (Martuccelli, 2010), mais aussi (Charlier et Vangeebergen, 2014), dénoncent cette illusion d'acteurs dénués d'objectifs propres.

plutôt qu'à des choix capricieux ou arbitraires². En particulier, les opérateurs qui peuvent fournir des indications positives sur leur fonctionnement et prouver leur efficacité entendent être rassurés sur le fait que cela, précisément, leur permettra de continuer à être alimentés d'une manière qui assure voire renforce leur bon fonctionnement tandis que seules les pièces défectueuses ou inefficaces seraient éventuellement démantelées et remplacées par des dispositifs plus performants. Bien sûr, les opérateurs qui savent ne pouvoir transmettre que des indications de performance médiocres plaideront-ils à l'inverse pour que leur soient enfin accordés les moyens qui leur permettraient d'atteindre le fonctionnement efficace de ceux qui sont déjà suffisamment « servis ». Dans tous les cas, les opérateurs entendent que les autorités annoncent clairement la manière dont elles interpréteront et utiliseront les informations qu'elles recueillent. À son tour, le pilote doit être transparent quant aux principes qui guident sa prise de décision.

Cette exigence de transparence « en miroir » qui caractérise désormais de manière particulièrement nette la gouvernance des universités comme celle d'autres services publics est en outre le reflet d'une troisième exigence de transparence, que font cette fois peser sur l'ensemble de l'institution ses partenaires externes. En particulier, les pouvoirs publics veulent s'assurer de la bonne utilisation des moyens alloués aux institutions de service public qu'ils financent. Et les usagers, qui doivent aussi, et de plus en plus, y aller de leur propre poche, souhaitent des garanties quant à la qualité des services dont ils bénéficieront. En particulier, en matière d'enseignement supérieur, les usagers – les étudiants – sont de plus en plus amenés à se concevoir comme des clients des universités, clients qui investissent énormément de temps mais aussi pas mal d'argent pour leur formation (c'est plus clairement encore le cas dans les pays où les études supérieures sont essentiellement financées par des prêts d'études individuels), investissements qu'ils devront ensuite rentabiliser sur le marché du travail. Dans cette perspective, ces « entrepreneurs d'eux-mêmes » demandent aux institutions de formation supérieure, qu'ils peuvent d'ailleurs mettre en concurrence, un maximum de transparence quant à leurs performances, de manière à pouvoir eux-mêmes opérer les meilleurs choix stratégiques en matière de formation (Martin et Ouellet, 2012).

Il semble donc que convergent les intérêts de toutes les parties prenantes (*stakeholders*) à ce que l'ensemble des dispositifs présente un maximum de transparence pour que chacun puisse y effectuer ses choix de manière éclairée et rationnelle. Il est d'ailleurs intéressant de

² Le fait que les évalués attendent la transparence des autorités à qui ils rendent des comptes se traduit dans la dénonciation régulière de ce que le pouvoir « fait ce qu'il veut » des informations qu'il reçoit à travers les évaluations (Martuccelli, 2010 ; Belloï *et al.*, 2012).

constater que les évaluations des formations qui se mettent en place, sous l'égide par exemple de l'AEQES dans la Fédération Wallonie-Bruxelles, servent à la fois à éclairer les pouvoirs publics sur l'efficacité des programmes et des équipes de formation qu'ils financent et, dans un second temps, via la publicité de ces rapports d'évaluation, à informer les étudiants quant à cette efficacité pour leur permettre de définir leurs propres stratégies de formation (Souto-Lopez, 2012)³. Il semble toutefois que ce type de rapports d'évaluation, qui « lisse » un certain nombre de constats sensibles pour ne pas trop nuire à la réputation des établissements ni trop exacerber entre eux la dynamique de concurrence, ne soit pas partout considéré comme suffisant pour éclairer les choix des usagers, de sorte que se mettent aussi en place des outils qui visent à apporter un éclairage beaucoup plus cru encore sur les performances des uns et des autres en termes de taux de satisfaction des anciens étudiants, de taux de réussite, de taux d'insertion professionnelle des diplômés au bout de six mois ou deux ans, de salaire moyen gagné par les diplômés après cinq ans de travail, etc. C'est là ce qui est très explicitement mis en oeuvre, par exemple, pour les universités anglaises sur le site Unistats ou pour les universités allemandes par le *Centrum für Hochschulentwicklung* (Urban, 2014). Plus généralement, la pratique des classements (*rankings*) d'université, très largement relayée par les media, s'inscrit pleinement dans cette logique de la transparence qui, par la simple diffusion de l'information, entend favoriser la rationalité des prises de décisions des acteurs concernés⁴.

Nous voudrions interroger ici un certain nombre de présupposés et d'enjeux de ce cercle « vertueux » de la transparence, et en particulier nous demander s'il ne consacre pas le triomphe d'un certain calcul économique sur une certaine manière plus proprement politique de définir des projets et d'opérer des choix.

Transparence et exposition au regard des juges

Pour commencer, nous soulignerons l'importance des effets limitatifs qu'ont aujourd'hui les *rankings* d'université – censés éclairer les étudiants dans leurs choix rationnels – sur la liberté qu'ont les universités d'effectuer leurs propres choix stratégiques. Dans un monde

³ C'est sur le passage du premier au second objectif qu'ont porté les débats qui ont eu lieu sur confidentialité ou la publication des rapports AEQES (Souto-Lopez 2012 ; Fallon, 2012 ; Croché, 2012).

⁴ À noter que beaucoup des « indicateurs » qui servent à établir ces classements ne sont rien d'autre que ceux que les universités utilisent elles-mêmes en interne pour évaluer et améliorer leurs propres pratiques. Mais l'usage comparatif de ces indicateurs leur donne évidemment une fonction et un sens très différents.

hyperconcurrentiel caractérisé par une grande mobilité potentielle de ces consommateurs d'offres de formation que sont les étudiants, les *rankings* d'université constituent de tels risques de réputation que leurs indicateurs font désormais office de véritables diktats, chaque institution étant obligée de considérer comme prioritaire sa progression sur ces indicateurs (Robertson et Olds, 2012 ; Dale, 2014). De même, d'abord utilisés par les équipes de recherches comme des éléments d'auto-évaluation parmi d'autres, les indicateurs bibliométriques, dont dépendent désormais grandement la réputation (comparative) des équipes et leur financement, constituent aujourd'hui des diktats qui orientent à eux seuls une bonne part des stratégies de recherches, y compris dans le choix des thèmes et des méthodes. Mises à nu au nom de la transparence et régulièrement sondées par quelques instruments dont les mesures sont aussitôt rendues publiques pour éclairer les choix rationnels des étudiants (et de leurs futurs employeurs), les universités se voient elles-mêmes dénuées de toute autre option que celle d'accroître leurs performances sur ces instruments de mesure. C'est là le seul choix rationnel compatible avec leur propre survie. La conséquence en est qu'il leur est à peu près impossible de définir quelque politique propre ou d'initier quelque projet original qui n'améliorerait pas voire même déforçait leurs performances sur les indicateurs privilégiés par les *rankings*. La standardisation du modèle universitaire est alors un effet direct de la transparence envisagée comme mise en comparaison des différents prestataires de services quant à leurs performances à l'égard de certains indicateurs (*benchmarking*). On pourrait certes envisager que la transparence consiste au contraire en ce que chacun indique ce qui fait sa spécificité, mais l'information ainsi recueillie serait pour le moins cacophonique et, faute de mener à des mesures étalonnées – à la constitution économique de « valeurs » – elle ne permettrait pas l'établissement de classements et, à travers eux, la définition du choix rationnel des agents économiques (Martin et Ouellet, 2012). C'est pourquoi la transparence des politiques cède le pas à la transparence de l'*accountability*.

Or, il en va essentiellement de même en ce qui concerne la transparence de l'allocation des moyens au sein même des institutions universitaires. En exigeant de part et d'autre la transparence et en se demandant les uns aux autres de rendre compte de la manière dont leurs choix stratégiques, loin d'être arbitraires, sont entièrement dictés par la prise en considération d'un certain nombre d'indicateurs qui rendent ces choix aussi évidents que légitimes, autorités universitaires et opérateurs de base se dépossèdent en fait mutuellement de toute réelle autonomie décisionnelle. Rendre compte de ses choix, c'est précisément montrer les données objectives et le calcul qui mènent nécessairement à cette prise de décision. En même temps qu'elle prévient de l'arbitraire total, l'exigence de « motivation » de tous les actes

administratifs publics a pour effet de cadenasser les choix décisionnels en les rapportant, sous peine de contestations et de recours, au respect scrupuleux de procédures de comparaison – quantitative pour n’être pas subjective – de performances mesurables. La décision finale devient alors aussi inévitable qu’incontestable. On trouve bien sûr l’analogue de cela au niveau de l’attribution des moyens de recherches, où, par exemple, une commission scientifique doit, pour pouvoir rendre compte de ses classements, autant que possible se réfugier derrière des indicateurs qui « prennent les décisions pour elle ».

Toute la question politique se déplace alors du côté du choix des indicateurs... Avant d’y revenir, éclairons encore, sur le terrain épistémologique, les enjeux de cette question de la transparence.

Opacité référentielle et donation de sens

Il se fait en effet que c’est précisément dans les termes de « transparence » et d’« opacité » référentielle que le philosophe Willard Van Orman Quine (1977 ; 2003) a caractérisé la différence entre contextes linguistiques « extensionnels » et « intensionnels ». Les premiers ont pour propriété qu’y sont interchangeables *salva veritate* deux expressions ayant la même référence. Ainsi, dans la mesure où ils désignent le même individu, deux noms propres comme « Benoît XVI » et « Joseph Ratzinger » peuvent être substitués l’un à l’autre dans de nombreuses phrases sans que la valeur de vérité (la vérité ou la fausseté) de ces phrases en soit affectée : si la phrase « Joseph Ratzinger est né le 16 avril 1927 » est vraie, est également vraie la phrase « Benoît XVI est né le 16 avril 1927 ». De même, dans la mesure où ils désignent les mêmes individus, les termes conceptuels « enfants de Rainier III de Monaco » et « enfants de Grace Kelly » sont interchangeables *salva veritate* dans la phrase « Les enfants de Rainier III de Monaco sont de grands amateurs de cirque ». D’un point de vue logique, on dit que « Joseph Ratzinger » et « Benoît XVI » ont la même *extension* – le même référent – bien qu’ils n’aient pas la même *intension* – ils n’envisagent pas ce référent de la même façon ; de même, « enfants de Rainier III de Monaco » et « enfants de Grace Kelly » ont la même *extension* – ils désignent le même ensemble d’objets ou d’individus – bien qu’ils n’aient pas la même *intension* – ils n’ont pas le même sens, ils ne désignent pas leur référent sous le même aspect. Et on qualifie donc d’« extensionnels » ou de « référentiellement transparents » les contextes linguistiques qui ne tiennent compte que de l’extension et non de l’intension des expressions impliquées pour déterminer la valeur de vérité des énoncés.

Sont par contre « intensionnels » ou « référentiellement opaques » les contextes linguistiques où la valeur de vérité des énoncés est sensible à l'intension des expressions impliquées. Ainsi, bien que « Benoît XVI » et « Joseph Ratzinger » désignent le même individu, il se peut que la phrase « Monsieur X. désire parler à Benoît XVI » soit vraie tandis que serait fausse la phrase « Monsieur X. désire parler à Joseph Ratzinger ». De même, bien que « enfants de Rainier III de Monaco » et « enfants de Grace Kelly » ont la même extension, il se peut que la phrase « Les enfants de Rainier III de Monaco ont constitutionnellement droit au titre princier monégasque » soit vraie tandis que serait fausse la phrase « Les enfants de Grace Kelly ont constitutionnellement droit au titre princier monégasque ». Typiquement, sont intensionnels les contextes linguistiques dépendant de verbes d'attitudes intentionnelles (« Monsieur X. sait que... », « Monsieur X. croit que... », « Monsieur X. souhaite que... », « Monsieur X. craint que... », etc.) ou d'un certain nombre d'autres opérateurs modaux (« il est nécessaire que... », « il se peut que... », « il faut que... », « il est permis que... »). Dans ces contextes où s'expriment un certain nombre d'attributions de valeur ou de prises de position de la part d'un ou plusieurs sujets, la manière dont sont appréhendés les objets évalués (mode d'appréhension que reflète le sens des expressions utilisées pour les désigner) joue un rôle considérable. Pour savoir s'ils ont ou non le droit au titre princier monégasque, il n'est pas indifférent que Caroline, Albert et Stéphanie Grimaldi soient *considérés comme* « les enfants de Rainier III de Monaco » ou *comme* « les enfants de Grace Kelly » ; et pour qu'il soit ou non l'objet d'un certain nombre d'attitudes bienveillantes (ou au contraire hostiles), il n'est pas indifférent que le même individu soit *envisagé comme* « Benoît XVI » ou *comme* « Joseph Ratzinger ».

On voit que l'opacité référentielle qui caractérise certains énoncés est en fait le symptôme de ce que leur valeur de vérité n'est pas entièrement déterminée par l'état du monde pris « en soi », mais qu'elle dépend aussi d'un certain nombre d'actes subjectifs d'appréhension, d'évaluation et de prise de position à l'égard de ce monde.

Historiquement, de tels contextes linguistiques intensionnels ont été mis de côté par les pionniers de la logique formelle contemporaine, lesquels entendaient prioritairement rendre compte de la rationalité propre aux énoncés scientifiques et singulièrement aux mathématiques (Frege, 1891 ; Russell et Whitehead, 1910 ; Carnap, 1928). En mathématiques, en effet, c'est précisément l'identité extensionnelle qui est la règle : une tarte entière équivaut à quatre quarts de tarte en dépit d'éventuelles différences qu'impliquent ces deux modes d'appréhension. Or l'espoir des premiers logiciens formels était qu'il serait un jour possible de traduire l'ensemble des énoncés de la science dans un langage purement extensionnel, de sorte que suffirait une logique extensionnelle. Si, sur le terrain même de la

science, cette prétention fait aujourd'hui encore débat – autour notamment de la question de la possibilité d'éliminer de la science les termes dispositionnels (« fragile », « irritable », ...) et les conditionnels contrefactuels typiques des lois causales (« si les choses étaient de telle ou telle manière, il s'en suivrait que... ») –, il apparaît clairement que la logique extensionnelle ne permet en tout cas pas de rendre compte de la rationalité propre aux contextes d'attitudes intentionnelles (croyances, désirs, souhaits, ...), où est clairement irréductible la dimension du sens qui est attribué aux objets à propos desquels on raisonne. Ces contextes sont irréductiblement caractérisés par une « opacité » référentielle ; le référent y est toujours considéré sous tel ou tel mode d'appréhension et jamais en lui-même, et ce parce qu'il n'y a pas, en fait, de référent « en soi » mais seulement une pluralité irréductible de points de vue sur ce référent.

À cet égard, exiger de tels contextes qu'ils se fassent référentiellement « transparents » et se plient à une logique purement extensionnelle telle que la rationalité mathématique – ou telle qu'une rationalité économique mathématisée qui présupposerait une uniformité de la donation de sens et de valeur –, c'est tout simplement nier aux sujets la possibilité de donner personnellement sens et valeur à ce sur quoi ils raisonnent ; confiner des agents rationnels à de pures opérations de calcul extensionnel, c'est en faire des automates logiques dénués de toute prise sur le sens même de ce sur quoi on les invite à calculer. Sans doute, grâce à cela, sont-ils davantage prévisibles et dès lors plus propres à se prêter aux calculs stratégiques d'autres opérateurs rationnels, mais ils sont eux-mêmes niés en tant que sujets de la donation de sens et de valeur. Sommés de conformer strictement leurs « évaluations » à l'application de règles de calcul prédéterminées, ils sont entièrement « transparents » pour les tiers mais perdent précisément en cela tout droit propre à la part d'opacité référentielle que revêt irréductiblement toute donation de sens et toute évaluation au sens propre. Le sens et la valeur « standardisés » des objets de leur raisonnement étant décidés ailleurs et sans eux, ils sont automatisés et par là privés de toute fonction politique.

Tel est au fond le sous-bassement épistémologique de ce que les politologues ont décrit comme le passage de la politique à la gestion par les indicateurs ...

La mathématisation du social et de l'action publique

Quantification et réduction du social

Les démarches d'évaluation et de contrôle de qualité de l'action publique imposent le recours à des indicateurs de performances (IP) censés mettre en évidence – autant que faire se peut – les effets propres de l'action publique. Les nouvelles technologies de l'information ont permis la construction d'une offre pléthorique de données. Cette abondance de chiffres et d'indicateurs investit tous les espaces, politiques, médiatiques, autant que scientifiques. Les nouvelles approches en matière d'évaluation des politiques publiques prennent appui sur une ossature mathématique qui détermine le processus décisionnel et en vient à coloniser « le raisonnement politique par les catégories de l'économie et du management » (Ogien, 2009, p.14). Cette démarche exclut de la représentation ce qui n'est pas calculable, à savoir « les missions que les techniciens de la mesure sont incapables de chiffrer » (Ibid. p.19).

La quantification du social opère un double réductionnisme (Salais, 2010) : premièrement un réductionnisme social, par la capacité du chiffre à réduire la complexité sociale à une seule donnée ; deuxièmement un réductionnisme normatif qui tend à faire basculer la focale de l'équité ou de la justice sociale vers la recherche de performance elle-même, qui fait l'objet de la mesure et qui est transformée en objectif d'action pour les acteurs. Le cadrage imposé par l'indicateur appauvrit le regard politique : l'esthétique de la complexité est sacrifiée pour celle de l'utilité quand le réel se donne à lire de façon immédiate, sans intermédiaire ni traducteur, rigidifiant le programme politique et échappant à toute adaptation par les acteurs locaux. L'esprit gestionnaire et la mathématisation du social contribuent *in fine* à neutraliser les questions politiques : ces dispositifs décisionnels imposent des solutions automatiques, ce qui influence négativement le débat politique et la délibération publique (Rose, 1991).

Par leur existence même, les indicateurs s'imposent au sein du débat public en proposant des catégorisations et un cadrage : on en vient à oublier le caractère contingent et construit de leur émergence. Pourtant les travaux de Desrosières (2008) ont mis en évidence l'importance, lors de la construction de statistiques, des processus de codifications initiaux et des acteurs qui y sont engagés : les indicateurs ne tombent pas du ciel mais sont le résultat fragile et transitoire d'une série de mises en équivalence qui deviennent des points de passage obligés pour associer des acteurs hétérogènes au sein d'un certain cadrage. Mais ces processus sont généralement oubliés, l'indicateur étant de plus en plus présenté comme « la réalité ». La force du chiffre fait oublier le caractère conventionnel de son émergence : le chiffre « circule dans l'espace public indépendamment de son procédé de fabrication » et « il échappe à son créateur pour vivre une vie autonome dans l'espace social » (Bureau, 2010, p.173) contribuant à peupler celui-ci d'une foule d'indicateurs, une machinerie pour classer et comparer échappant à toute emprise critique. Le meilleur exemple est le classement de Shanghai,

palmarès international des universités, dont les déterminants ont été abondamment critiqués, de façon unanime : les données qu'il publie chaque année continuent pourtant à circuler, dans les médias, au sein des universités et des cabinets politiques, indépendamment des critiques adressées à leur processus de construction.

Malgré leurs défauts et leurs critiques, les décideurs tiennent de plus en plus compte de ces classements : Gingras (2008) relève là l'effet magique du chiffre : « *any number beats no number* », particulièrement pour les responsables politiques.

Quantification, comparaison et compétition

La généralisation d'indicateurs quantitatifs permet de créer une dynamique de comparaison et de compétition à travers des processus d'étalonnage comparatif ou de *benchmarking* (Bruno, 2009), puis de rendre publics les classements obtenus dans un souci de transparence présenté comme démocratique.

Au niveau européen, les politiques de recherche et d'enseignement supérieur sont engagées dans un tel processus de *benchmarking* qui se matérialise par la publication régulière de tableaux de bord, d'objectifs structurels, d'indicateurs et de chiffres clé. Il crée un mode de quantification des politiques des états membres, jetant les bases d'une mise en équivalence d'activités a priori incommensurables : le processus de classement devient alors possible malgré les différences nationales, grâce au développement d'un dispositif statistique et d'une batterie d'indicateurs communs. Bruno (2008) dénonce des effets pervers du *benchmarking* quand il se traduit en impératif de compétitivité qui s'impose aux activités humaines, mobilisant la concurrence opératoire comme principe d'organisation sociale. Elle dénonce le pouvoir disciplinaire du *benchmarking* qui embarque ses participants dans une spirale sans fin dans la quête vers la performance. Elle emprunte à Foucault la notion de « discipline indéfinie » via une procédure « qui serait à la fois la mesure permanente d'un écart par rapport à une norme inaccessible et le mouvement asymptotique qui contraint à la rejoindre à l'infini » (Bruno, 2008, p.7).

Plus récemment, de nouveaux dispositifs associent ces évaluations comparatives aux processus budgétaires, ce qui leur donne une force contraignante beaucoup plus forte à travers l'allocation des moyens financiers. Par exemple, la Flandre a intégré depuis 2003, dans la clé de répartition inter-universitaire du Fonds Spécial de Recherche, une mesure des performances des chercheurs, à savoir des données bibliométriques telles que le nombre de publications et de citations (Debackere et Glänzel, 2004). Un exemple canonique est

l'exercice organisé tous les cinq années pour l'évaluation de la recherche en Grande Bretagne⁵.

Les stratégies des acteurs

Magie du chiffre : outil d'incitation, il ne nécessite pas de chaîne hiérarchique car la pression exercée à distance suffit à transformer le comportement des professionnels et le fonctionnement de l'organisation. La mise en place d'instruments relevant d'une logique néo-managériale n'implique pas ipso facto la disparition de l'autonomie des professionnels et de la logique de régulation collégiale qu'ils avaient réussi à imposer au nom de la complexité de l'expertise mobilisée (Bezes et Demazière, 2011). Elle contribue néanmoins à transformer les pratiques. Les agents adaptent leurs pratiques pour satisfaire les objectifs immédiats quitte à ruser avec leurs référents professionnels en se soumettant à une « politique du chiffre ».

Par exemple l'utilisation des données bibliométriques pour l'évaluation des chercheurs permet de construire une image d'ouverture, de transparence et de modernité, voire d'objectivité. Cette méthode contribue à transformer les pratiques des chercheurs : choix des revues, utilisation de l'anglais, effet salami ou saucissonnage des publications et des projets de recherche, évitement des prises de risque dans le choix des thèmes (Weingart, 2005). Les chercheurs cherchent à se positionner de façon stratégique en tirant parti du processus d'évaluation.

La réduction d'une information complexe à quelques indicateurs génère ainsi des comportements déviants pour améliorer la mesure de la performance plutôt que cette dernière : « La principale dérive est que les acteurs sont peu à peu convoqués et incités à un exercice nouveau qui consiste à chercher tous les moyens non pas d'améliorer les résultats des politiques engagées du point de vue de leurs objectifs fondamentaux mais bien d'accroître la performance de ces politiques telles que mesurées par une batterie d'indicateurs » (Salais, 2010, p.132).

La généralisation de la mesure des productions bibliographiques change aussi la distribution de l'information. Maintenant les chercheurs connaissent les profils de production de leurs collègues : les acteurs sont exposés, présentés à l'audience alors qu'auparavant ce type d'information était aux mains des seuls initiés. Ces réformes affaiblissent le managérialisme académique (de Boer *et al.*, 2007), à savoir le contrôle collégial des professeurs sur la gestion

⁵ <http://www.rae.ac.uk/>

des universités et renforcent les positions des gestionnaires dans les universités, alimentant des luttes complexes autour des enjeux locaux de redistribution de pouvoir. « Les instances de régulation professionnelles se voient suppléées par de nouvelles institutions où les professionnels sont mis en minorités. ... L'autorégulation se trouve ainsi "diluée" au sein de dispositifs de régulation multiples sans pour autant disparaître» (Allsop et Robelet, 2009, p.473)

Les critiques dénoncent aussi l'usage qui est fait de ces informations dans un souci de pilotage de l'action publique : « Ce qui se présente comme un système d'évaluation s'avère être un mode de mesure et de jugement automatisés » (Dujarier, 2010, p.143), concentrant l'action publique sur les objectifs mesurables, quitte à sacrifier une partie des finalités considérées comme quantité négligeable parce que non mesurables.

La dimension médiatique (ou le potentiel de mise en visibilité) des IP facilite la mise sur agenda politique et les processus de communication politique : simplicité de l'information, discours mobilisateur et volontariste qui se déclare attentif aux besoins des usagers. Cette utilisation facile et généralisée comme outil de communication fait des indicateurs des éléments-clés en matière de réputation des organisations et des responsables politiques.

Le soutien politique aux classements et aux indicateurs résulte largement de cette commodité d'usage (Karpik, 2012, p.130) : « l'aide qu'ils apportent à ceux qui sont confrontés à des choix compliqués permet de comprendre leur puissance d'attraction et l'extension de leur usage ». Par exemple, le classement des chercheurs permet d'« objectiver » leur qualité sans devoir connaître leurs travaux. Pour les autorités administratives et pour les gestionnaires universitaires qui doivent distribuer des ressources, l'emploi – même officieux – de tels indicateurs permet de gagner du temps en proposant un cadre collectif et en atténuant l'arbitraire et les rapports de force.

Une culture du chiffre

Les chercheurs ne manquent pas de questionner l'efficacité instrumentale des indicateurs de performance : contribuent-ils réellement à transformer les comportements des professionnels dans le sens d'une amélioration des performances globales ?

Le nombre de publications d'un département, le nombre de doctorants ou le nombre de financement reçus présentent sous une certaine forme l'activité d'un département ; forment-ils pour autant un indicateur de la « culture de recherche » de ce dernier ? La question à poser est celle du lien entre la réalité de l'activité mesurée (par exemple l'impact de la recherche

produite par une unité universitaire) et le résultat quantifié de cette même unité. Les indicateurs bibliométriques mobilisés comme des proxy de la qualité de la recherche sont-ils vraiment utiles ? Mettre sur la place publique des indices de publication est présenté comme un processus de transparence. Pourtant, la performance de se dénuder en public pour montrer quelques indices de qualité relève davantage d'une chorégraphie (en fonction de critères pré-définis) face à l'audience que d'une dynamique de communication pour une représentation partagée de la réalité et des objectifs de l'action publique.

Lors des audits de « total quality assessment » organisés au sein de certaines universités, les monceaux de papiers accumulés sont-ils une représentation de la réalité objective de l'institution, de ses modes de fonctionnements, de ses valeurs de référence, ses réseaux sociaux, à savoir ces processus informels et ces accumulations d'expérience au fil des générations qui rendent possibles les interactions entre les acteurs ? Stathern (2000, p.314) conclut pour sa part que « the language of accountability takes over the language of trust ». Les audits et les mesures de performance sont considérés alors comme des processus de transparence mais ils mettent à mal les principes même de confiance qui sont à la base du fonctionnement des systèmes experts : « *more information less trust* » !

La relation de confiance se construit à travers des processus de coordination et d'information qui résultent d'une analyse plus complexe qui doit impérativement s'inscrire dans le temps : les contacts répétés contribuent à construire cette confiance petit à petit. Mais ce ne sont pas nécessairement les indicateurs de performance qui dessinent la carte de légitimation de cette confiance.

Les systèmes d'évaluation participent d'une autre forme de régulation entre université, État et étudiant-consommateurs qui met à l'épreuve le modèle « auto-référentiel » historique. Ce basculement est particulièrement marqué en Belgique. Longtemps les universités belges ont joui d'un statut particulier, celui d'une liberté inconditionnelle subsidiée par l'Etat, lequel finançait l'éducation supérieure par l'impôt mais sans en contrôler l'utilisation des moyens. Ce modèle était basé sur un principe d'équivalence (Charlier et Moens, 2003) qui ne peut survivre face à un système d'évaluation et de classement des universités : toute disposition qui met à l'épreuve cette équivalence déclarée signe en même temps la rupture du consensus politique initial en essayant d'objectiver les termes d'un accord établi sur des critères strictement politiques. Les modifications des dernières décennies en Communauté française s'inscrivent dans un référentiel d'efficacité instrumentale, visant une mise en concurrence des établissements d'enseignement universitaire à travers une harmonisation des programmes, un rapprochement des statuts, des processus d'évaluation de la qualité, etc. L'université devient

une activité comme les autres, soumise aux contrôles de l'Etat qui la finance et aux sanctions du marché à travers le choix des étudiants présentés comme un « consommateur ».

En conclusion

Ces indicateurs et les codages et catégories qui leur donnent vie contribuent de façon décisive à la construction d'une réalité qui se tient (Didier et Tasset, 2013, p.138) et qui exclut les autres réalités possibles.

Aujourd'hui le développement d'indicateurs est encouragé par les décideurs qui cherchent une prise rapide et aisée sur le réel, que leur fournit l'évaluation « gestionnaire » qui se focalise sur la performance mesurable de l'action publique et des indicateurs de performance chiffrés : avec ces indicateurs – surtout s'ils sont peu nombreux – la complexité sociale devient saisissable. Dans le cadre du *New Public Management*, les politiques doivent être évaluables et évaluées, et si possible de façon chiffrée : il s'agit de montrer l'effet propre de la politique menée, en mesurant les résultats de celle-ci, voire son impact social. Certains élus se laissent convaincre qu'ils ont dans leurs mains, avec ces indicateurs de performance, un moyen de gestion « scientifique » de l'action publique tout en occultant le côté normatif de la quantification et les effets d'orientation sur l'action publique.

S'il y a « peu d'espace de résistance à la quantification » (Badet et Jany-Catrice, 2010), c'est principalement lié à l'idée selon laquelle l'information sur un phénomène ne peut être que bénéfique à la prise de décision. Dans son versant positif, la démarche évaluative contribuerait à augmenter la lisibilité de l'action publique pour les citoyens, par un supplément d'information et de connaissance au sein du débat public, assurant un rôle de médiation entre les mondes (politiques - administratifs - experts - *stakeholders* et citoyens, y compris les groupes cibles et bénéficiaires).

Critiquer les démarches statistiques semble supposer d'abandonner la dynamique d'agrégation au profit d'un repli sur l'expérience individuelle et les singularités incommensurables. Un tel renoncement signerait la mort d'un outil, la statistique humaine et sociale, qui s'est révélé très utile depuis le 19^e siècle. Pour revaloriser cet outil, il est sans doute nécessaire de faire aujourd'hui deux constats : rappeler et assumer pleinement la logique humaine et sociale qui fonde la construction statistique ; renoncer au mythe de la transparence en soulignant que la construction statistique n'est pas la réalité mais seulement une de ses représentations possibles.

La quantification permet de produire du savoir, donc du pouvoir, mais d'autres modèles statistiques sont possibles. Les systèmes statistiques eux-mêmes peuvent soutenir des logiques émancipatoires (Didier et Tasset, 2013) et ils ne doivent pas nécessairement aboutir à l'installation de systèmes d'évaluation aussi réducteurs que ceux développés actuellement. Par exemple, la mobilisation du principe de pluralisme a permis le développement dans les années '70 de systèmes d'évaluation plus complexes loin de l'acception de cette activité comme processus de contrôle gestionnaire : il s'agissait alors d'apprécier une politique à partir d'une évaluation de ses effets, tout en confrontant ceux-ci aux différents systèmes de valeurs en présence. « La pluralité des systèmes de valeurs dont les acteurs sont porteurs interdit la construction d'un jugement unique sur l'action évaluée » (Duran et Monnier, 1992, p.245). Dans la vision de l'évaluation pluraliste, les chiffres contribuaient à renforcer l'intelligence collective des acteurs associés au secteur considéré.

Un certain nombre de ces « statactivistes » dénoncent l'appauvrissement actuel des processus de construction d'indicateurs. Un indicateur est une mesure qui propose une valeur unique à un phénomène complexe, ne retenant du réel que les dimensions considérées comme pertinentes. L'attention est dirigée sur une partie seulement de la réalité, au détriment des autres et favorise un certain type d'actions ou d'orientations politiques.

Pour renforcer son efficacité politique, les processus d'évaluation et de gestion de la qualité devraient développer une approche de pilotage sans doute plus complexe, intégrant les organisations, les secteurs professionnels, une attention aux pratiques et aux mises en œuvre des interventions, autant d'approches qui relèvent davantage d'une logique de développement d'une institution professionnelle collégiale que d'une approche gestionnaire. Une telle approche de l'évaluation réconcilierait quantification et démocratie, par une participation des groupes concernés à l'étape de définition du contenu de l'indicateur : il serait possible de proposer des dimensions alternatives et intégrer des dimensions que l'utilisation des indicateurs de performances – terribles simplificateurs – ont contribué à écarter de l'agenda politique.

Références

Allsop J. et Robelet M. (2009). L'autorégulation de la profession médicale en question: deux voies de reconfiguration des rapports entre profession, état et marché en France et en Angleterre. In B. Appay et S. Jefferys (coord.) *Restructurations, précarisation, valeurs. Le travail en débats: série colloque et congrès*. Toulouse : Octares Éditions, p. 471-486.

Badet F. et Jany-Catrice F. (2010). Les politiques de quantification. *Revue Française de Socio-Économie*, n°5, p. 9-17.

Belloï L., Bouquiaux L. et Durand P. (2012). Le discours d'excellence. Rhétorique et idéologie de l'évaluation en milieu universitaire. In J.É. Charlier et al. 2012, p. 111-134.

Bezes P. et Demazière D. (2011). New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? *Sociologie du Travail*, n°53/3, p. 293-348.

Bruno I. (2008). La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°55/4bis, p. 28-45.

Bruno I. (2009). Le temps des « chercheurs-entrepreneurs » : sens et pouvoir du benchmarking dans l'« espace européen de la connaissance ». *Quaderni* [En ligne], n°69, mis en ligne le 05 avril 2012.

Bureau M-C. (2010). Du travail à l'action publique : quand les dispositifs d'évaluation prennent le pouvoir, *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 128-129, p. 161-175.

Carnap R. (2002) [1928]. *La construction logique du monde*. Paris : Vrin.

Charlier J.É. et Moens F. (2003). La gouvernance à l'épreuve de la démocratie con-sociative. Gérer des universités en Belgique francophone ». *Sciences de la société*, n°58, p.137-150.

Charlier J.É., Croché S. et Leclercq B. (coord.) (2012). *Contrôler la qualité dans l'enseignement supérieur*, Louvain-la-Neuve : Academia-L'Harmattan.

Charlier N. et Vangeebergen T. (2014). Saisir l'évaluation de l'université en acte : interprétations et appropriations des parties prenantes. In C. Fallon et B. Leclercq 2014, p. 157-172.

Croché S. (2012). Qualité et critères de vérité en enseignement. In J.É. Charlier et al. 2012, p. 93-110.

Dale R. (2014). Constructing risk management of Higher Education sector through reputational risk management of institutions ; causes, mechanism and consequences. In C. Fallon et B. Leclercq 2014, p. 65-84.

de Boer H., Enders J. et Schimank U. (2007). On the way towards New Public Management ? The Governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In Jansen D. (coord.) *New forms of governance in research organisations*, Dordrecht : Springer, p. 137-152

Debackere K. et Glänzel W. (2004). Using a bibliometric approach to support research policy making: the case of the Flemish BOF-key. *Scientometrics*, n°59/2, p. 253-276.

Desrosières A. (2008). *Gouverner par les nombres*. Paris : Presses des Mines ParisTech.

- Didier E. et Tasset C. (2013). Pour un statactivisme. La quantification comme instrument d'ouverture du possible. *Tracés*, n°24, p. 123-140
- Dujarier M-A. (2010). L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer. *Cahiers internationaux de sociologie*, n°128-129, p. 135-159.
- Duran P. et Monnier É. (1992). Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques. *Revue française de science politique*, n°42/2, p. 235-261
- Fallon C. (2012). Décoder les nouveaux instruments de gestion de l'enseignement supérieur. In J.É. Charlier et al. 2012, p. 59-82.
- Fallon C. et Leclercq B. (coord.) (2014). *Leurres de la qualité dans l'enseignement supérieur ? Variations internationales autour d'un thème ambigu*. Louvain-la-Neuve : Academia-L'Harmattan.
- Frege G. (1994) [1891]. Sens et signification. In *Écrits logiques et philosophiques*. Paris : Le Seuil.
- Gingras Y. (2008). La fièvre de l'évaluation de la recherche : du mauvais usage de faux indicateurs. *Note de recherche, CIRST*, n°5. <http://www.cirst.uqam.ca/>
- Karpik L. (2012). « Performance », « excellence » et création scientifique. *Revue Française de Socio-Économie*, n°10, p. 113-135.
- Martin É. et Ouellet M. (2012). La gouvernance des universités dans l'économie du savoir : Entre marchandisation et financiarisation. In J.É. Charlier et al. 2012, p. 169-194.
- Martuccelli D. (2010). Critique de la philosophie de l'évaluation. *Cahiers internationaux de sociologie*, n°128-129, p. 27-52.
- Ogien A. (2009). Métamorphose de l'autonomie : l'université, de la rationalisation à la concurrence, *Quaderni*, [En ligne], n°69.
- Quine W.V.O. (1977) [1960]. *Le mot et la chose*. Paris : Flammarion.
- Quine W.V.O. (2003) [1947]. Référence et modalité. In *Du point de vue logique*, Paris : Vrin.
- Robertson S. et Olds C. (2012). World University Rankings : On the New Arts of Governing (Quality). In J.É. Charlier et al. 2012, p. 195-214.
- Rose N. (1991). Governing by numbers: Figuring out democracy. *Accounting, Organizations and Society*. n°16/7, p. 673-692.
- Russell B. et Whitehead A.N. (1950) [1910]. *Principia mathematica*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Salais R. (2010). Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance. *Revue française des affaires sociales*. n°1-2, p. 129-147.

Souto-Lopez M. (2012). Les cercles vertueux de l'économie de la connaissance. In J.É. Charlier et al. 2012, p. 297-326.

Stathern M. (2000). The Tyranny of Transparency. *British Educational Research Journal*, n°26/ 3, p. 309-321

Urban D. (2014). Le rôle du *Centrum für Hochshulentwicklung* dans l'implantation des dispositifs qualité en Allemagne. In C. Fallon et B. Leclercq 2014, p. 305-326.

Weingart P. (2005). Impact of bibliometrics upon the science system: Inadvertent consequences? *Scientometrics*. n°62/1, p. 117–131.