Les sources de la performance : public et privé en miroir

Gilles Jeannot *

L'article qui suit est le résultat d'un séminaire organisé, de la fin de 1995 au début de 1997, par le pôle « Travail, emploi, production » qui réunit sur le site de Marne-la-Vallée, le Centre d'études de l'emploi, le GIP Mutation Industrielle, l'IRES, le LATTS et l'université de Marne-la-Vallée. Il était apparu que les chercheurs de ces institutions réalisaient séparément des travaux qui, sous des angles divers, étaient porteurs d'une même interrogation : Comment se définissent des indicateurs de performance et comment s'identifient les facteurs de la performance dans le secteur privé et dans le secteur public, dans les entreprises et dans les administrations ? Partout, des remises en question s'opèrent à partir d'approches diverses : sciences de gestion, sociologie des relations professionnelles, économie du travail, évaluation des politiques publiques.

Cinq journées ou demi-journées de travail ont réuni les chercheurs des cinq centres auxquels se sont adjoints des représentants d'autres institutions (ANACT, ANPE, DARES ...). Un premier bilan provisoire a été réalisé. Il paraissait d'un intérêt limité de publier un simple compte-rendu de débats portant sur des travaux hétérogènes et il aurait été vain, à ce stade, de chercher à proposer une synthèse, tant les points de vue en présence étaient différents. Nous avons donc demandé à Gilles Jeannot, qui a été l'animateur de ce projet, de présenter sa propre grille de lecture des contributions et des débats et de dégager une problématique qui pourrait susciter de nouvelles recherches. S'il a pris soin de se référer aux textes des différents participants, c'est pour reconnaître leurs apports respectifs et non pour donner l'illusion d'une conception unique, ce qui aurait été à l'encontre de l'objectif recherché [1].

Jacques Freyssinet

* LATTS/ENPC

1. Signalons que *La Revue de l'IRES* a publié dans l'un de ses précédents numéros (n° 23, hiver 1997) une version remaniée d'un des textes discutés dans le cadre du séminaire : Jérôme Gautié (CEE) et Frorence Lefresne (IRES), « La politique de l'emploi et sa représentation de l'entreprise », pp. 87-117.

Les gestionnaires publics sont sommés de rendre compte de l'efficacité de leurs interventions, comme les responsables privés sont interpellés sur les effets externes (publics) de leur activité. Mais par-delà les renvois de termes et les analogies parle-t-on vraiment de la même chose de part et d'autre ? On peut en effet souligner des différences. Du côté du privé il apparaît en effet un critère synthétique quantitatif de performance, le profit, alors que pour l'action publique on ne cesse de multiplier les critères, hétérogènes, non commensurables et partiellement qualitatifs (par exemple pour l'éducation : taux de scolarisation, niveau acquis, taux d'emploi des élèves...). Mais on peut aussi mettre en avant des éléments de convergence. Le multi-critère semble bien émerger dans l'évaluation des entreprises et l'administration a développé ces dernières années de nombreux instruments de mesure quantitative des liens coûts/résultats ; la réflexion sur le lien résultat/processus se retrouve des deux côtés, de même que les interrogations sur la mesure des effets de coopération dans la performance.

Les travaux présentés lors d'un séminaire du pôle « travail emploi » de Marne-la-Vallée suggèrent que le point de vue porté sur l'action engagée est aussi important que le statut de cette action. Si on regarde à la loupe n'importe quel segment d'intervention du côté du public, on trouvera des principes d'efficience très proches de ceux rencontrés dans le privé. Si au contraire on s'éloigne et que l'on compare le rôle de l'Etat et les résultats d'une entreprise industrielle, les comparaisons deviennent plus aléatoires.

En effet les performances finales du côté du secteur public et de celui du secteur privé sont de natures différentes. Si, in fine, une entreprise mesure son succès au fait qu'elle rapporte de l'argent à ses actionnaires, dans le secteur public une action est rarement engagée pour elle-même mais en vue d'effets plus larges produits au sein de la société. Les spécialistes du management public établissent d'ailleurs à ce propos une distinction éclairante, au moins en première analyse [1]. Ils différencient en effet dans une action publique deux fonctions de production qui s'enchaînent pour atteindre des fins visées. La première fonction fait émerger un certain nombre de biens et de services. Ceux-ci dans un second temps ont un impact au sein de la société à travers une deuxième fonction de production d'un autre type. Ainsi, par exemple, on organise des vacances pour les jeunes de banlieues (première fonction) en espérant que cela aura une influence sur les accès de violence dans ces zones urbaines (deuxième fonction).

Ces impacts sont souvent multiples et non commensurables. Une même dépense publique peut en effet simultanément être rapportée à plusieurs finalités. Celles-ci peuvent être juxtaposées : la réhabilitation des parcs de

1. Gibert Patrick, « Management public, management de la puissance publique », *Politiques et management public*, vol. 4, n° 2, juin 1986.

logement HLM visait ainsi en même temps des fins d'économie d'énergie par l'isolation des bâtiments et de requalification symbolique par le coup de neuf apporté dans des quartiers laissés depuis longtemps à l'abandon. Elles peuvent être emboîtées : faire une autoroute dans le massif central c'est faciliter des déplacements, mais aussi par là agir sur le développement économique local et ce faisant sur la répartition de la population sur le territoire. Les critères de pertinence de ces multiples impacts ne peuvent qu'arbitrairement être rapportés les uns aux autres. Le caractère indéfini de l'enchaînement des finalités possibles d'une intervention publique et la diversité de celles-ci fondent une différence radicale entre les performances finales publique et privée [2].

Ceci se retrouve du côté de la mesure de cette performance. D'un côté la comptabilité financière, de l'autre l'évaluation des politiques publiques. Bien sûr les comptables ne manquent pas de rappeler que la comptabilité est un des arts créatifs et que de délicats problèmes, comme ceux de l'estimation de la valeur des actifs, se posent de longue date [3]. Cependant, dans les grandes lignes, cette mesure est maîtrisée et on sait *grosso modo* si une entité économique indépendante gagne de l'argent à partir de l'observation des flux financiers d'entrée et de sortie. L'évaluation des politiques publiques est en revanche beaucoup plus problématique. Elle est confrontée à la diversité qualitative et quantitative des impacts mesurés ainsi qu'au non moins délicat problème de la corrélation à établir entre les actions engagées et d'éventuels impacts observés dans la société ; ce qui suppose l'explicitation de théories d'action [4] qui donnent un sens à ces relations. Enfin, les effets en retour sont très différents. Dans le premier cas la mesure des résultats est au cœur de la prise de décision, alors que pour l'évaluation des politiques publiques, l'articulation entre les décisions prises et les mesures effectuées est tout à fait lâche. Entre la comptabilité financière et l'évaluation des politiques publiques on ne saurait donc établir que de très vagues analogies.

En revanche, les observations présentées ici révèlent de nombreux points de convergence dès que l'on s'interroge non plus sur la performance elle-même mais sur les causes de son atteinte, ce que l'on peut convenir d'appeler les « sources de la performance ». Si, partant de là, beaucoup ont cherché à transférer les réponses du secteur privé au secteur public, c'est plutôt la communauté de certaines questions qui s'impose. Car même du côté du privé la question des sources de la performance reste largement ou-

2. Contribution de Pierre Veltz.
3. Lemarchand Yannick, *Du dépérissement à l'amortissement, enquête sur l'histoire d'un concept et de sa traduction comptable*, Nantes, Ouest édition, 1993.
4. Contribution de Jean Claude Barbier. Il fait remarquer par ailleurs que cette notion de théorie d'action promue par l'analyse des politiques publiques pourrait être importée dans l'espace de l'entreprise.

verte. La belle assurance du compte de résultat laisse place à un doute plus épais dès que l'on essaie de comprendre les facteurs qui ont contribué à ce résultat. Claude Ménard rapporte ainsi que l'on a pu repérer jusqu'à trente critères différents pour définir l'efficience et au moins autant de facteurs mesurables [5].

Les chercheurs du pôle travail emploi de Marne la Vallée, amenés à aborder des terrains à la fois du côté de l'entreprise et de celui des administrations et services publics ont pu ainsi noter diverses convergences autour de trois thèmes distincts qui peuvent être rapportés à la séparation des deux fonctions de production évoquée ci-dessus. Le premier thème s'inscrit dans le cadre de la première fonction de production et porte sur la pertinence des méthodes de gestion qui ont été importées du secteur privé vers le secteur public. Le deuxième thème se situe à la jonction des deux fonctions de production (et à ce titre interroge la validité de ce découpage). Il s'agit d'appréhender les impacts liés à l'intégration des différentes composantes de l'action engagée. Ces interrogations rejoignaient alors, plus par analogie que par transferts, certains débats parmi les plus contemporains sur les effets systèmes dans la performance industrielle. Enfin la dernière partie concerne l'activité des entreprises en tant qu'elle est saisie par les responsables publics comme contribuant à une fonction de production de deuxième type : l'amélioration du niveau d'emploi considéré comme bien public.

1. Les méthodes de la gestion privée appliquées au public : transfert de solutions ou de problèmes ?

Un mouvement de réforme des administrations et services publics a été engagé dans tous les pays développés depuis deux décennies. Si dans ce mouvement, la référence au secteur privé est toujours présente, deux lectures ont pu en être faites. Soit on considère qu'il faut remplacer les organismes publics par des organismes privés ou tout au moins créer des conditions proches de celles rencontrées par les entreprises privées pour transformer les administrations. Soit on considère que tout en préservant l'état du partage entre les deux secteurs, on peut améliorer le fonctionnement des administrations et des services publics en transférant des savoir-faire issus de la gestion des entreprises privées. La première orientation est tout particulièrement illustrée par l'exemple britannique. Dans ce cas on a engagé une première vague de privatisation ; ensuite, pour ce qui restait on a soit (de manière limitée) essayé de créer les conditions permettant à l'usager de se comporter comme un client sur un marché, ou mis en œuvre (de manière plus large) des modalités de mise en concurrence entre services administratifs et services privés [6]. Les différentes réformes engagées en France partent au contraire, en partie en réaction au modèle précédent, de l'idée qu'il faut réformer de l'intérieur les administrations et services publics.

5. Ménard Claude, *L'économie des organisations*, La Découverte, 1995.

Pour l'administration l'expression la plus claire de cette option se trouve dans la circulaire sur le renouveau du service public signée par Michel Rocard le 23 février 1989. Il affirme que : « ce n'est pas en dévalorisant les fonctionnaires dans la société que l'Etat et les collectivités publiques seront mieux gérés ». Selon cette circulaire c'est la bureaucratie et non les hommes qu'il faut changer et que pour cela en particulier « l'apprentissage des méthodes modernes de gestion prendra une place beaucoup plus importante dans les programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires de responsabilité. L'accent sera particulièrement mis sur la gestion du personnel, sur la connaissance des coûts, le contrôle de gestion (...) » [7]. Parallèlement pour les grandes entreprises de services publics (Poste, EDF, SNCF, France Télécom), l'ouverture à la concurrence ne sera durant cette période que très limitée (le courrier rapide à la Poste, le téléphone mobile pour France Télécom) ; ce qui là aussi a laissé place à une réforme de l'intérieur.

Le terme « privé » n'est pas employé dans la circulaire sur le renouveau du service public et les slogans utilisés « modernisation », « renouveau » ou « management public » restent singulièrement vagues. Mais c'est bien du côté des méthodes de gestion de l'entreprise que les réformateurs du service public vont se tourner. En quelque sorte, il s'agissait de s'approprier les méthodes du secteur privé pour éviter que le secteur privé ne s'approprie de grandes parts du secteur public [8]. Les cabinets de conseil ont été parmi les principaux passeurs. Ce type d'effet de diffusion par les cabinets fait suite à d'autres phénomènes comparables dans le secteur privé : diffusion du taylorisme, des structures multidivisionnelles (Mc Kinsey vers 1960) de certaines pratiques comptables, de l'usage des portefeuilles d'activité (Boston Consulting Group vers 1970), fonction dans le recrutement à travers les cabinets de chasseurs de têtes ou rôle en pleine croissance des experts juridiques dans la transition des pays de l'Est vers une économie de marché. Ces cabinets apparaissent à la fois comme les théoriciens et les acteurs de cette diffusion agissant à la fois dans le registre symbolique et dans la pratique à travers la diffusion de méthodes de travail [9].

6. Jeannot Gilles, « Peut-on faire de l'usager un client ? Retour sur l'exemple britannique », *in* : Warin Philippe, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 287-307.
7. J.O. du 24 février 1989, pp. 2526-2529.
8. Il ne faut pas oublier cependant que des transferts dans l'autre sens ont eu une importance historique considérable à travers des figures comme celles de William Petty ou de Fayol : *cf.* Hatchuel Armand, « Les paradoxes du management public », in : colloque de Cerisy, *Le service public ? La voie moderne*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 17-30.
9. Contribution de C. Sauviat.

Cette période n'a pas été dépourvue d'une certaine idéologie et l'imposition de « solutions du privé » a souvent précédé l'interrogation sur les conditions de ce transfert. Le débat, pris entre les partisans des transferts qui voyaient volontiers dans ces méthodes la solution à toutes les dérives bureaucratiques et les défenseurs du service public qui tendaient à invalider par principe toute comparaison entre les secteurs public et privé a porté plus, alors, sur la transférabilité des méthodes que sur leur validité en général.

Les observations rassemblées lors du séminaire révèlent cependant qu'un certain nombre de difficultés rencontrées dans l'application des méthodes du management privé au secteur public apparaissent plus simplement comme la transcription de difficultés d'application des méthodes du management privé au secteur privé : mettre au travail les agents, mobiliser activement une comptabilité analytique, ou « mettre le client au centre » proposent des écueils comparables des deux côtés de la frontière public/privé. Ceci sera illustré à partir d'évaluations des effets de l'application de nouvelles méthodes de gestion à France Télécom et au ministère de l'Equipement.

a) Mobiliser les agents

La recherche de la performance peut-être orientée du côté de l'organisation du travail. A France Télécom, dans le cas d'installations de produits chez les clients, par exemple, les défauts de productivité se trouvent en grande partie dans les temps morts entre les interventions d'un même agent ou dans les décalages entre les interventions de plusieurs agents. La mise en place d'une application de planning permettant de traiter les dossiers en parallèle et non plus seulement en séquentiel est une figure possible de la recherche de productivité locale. Un tel instrument conduit à remettre en cause des modalités de répartition du travail. Il introduit aussi des formes de contrôle par le fait que chacun peut voir à quel niveau d'avancement de son travail se trouve son collègue. On permet ainsi un meilleur taux de remplissage du carnet d'intervention de chaque agent et on se donne les moyens de vérifier l'avancement des interventions et de faire pression sur les agents en cas de retard. Sur le papier, tous ces éléments devraient permettre d'augmenter la productivité et de réduire les délais. Or l'observation [10] révèle qu'un tel instrument qui vise directement à la fois à introduire de la cohérence et à faire pression sur les agents, masque des formes d'organisation du travail antérieures, se trouve mal approprié et que son usage est limité.

Dans un autre registre, dans la même entreprise publique, la refonte de la grille des classifications devait établir une rupture avec une gestion du personnel largement détachée de la mesure même des compétences. Cette

10. Contribution de Robin Foot.

nouvelle classification avait des atouts pour être acceptée du personnel : elle pouvait apparaître comme la remise en cause d'un système archaïque de grades porteur de nombreuses injustices et, en second lieu, sa mise en place a été accompagnée d'une augmentation de la masse salariale qui permettait dans la plupart des cas une hausse des salaires. Or ce système a été plutôt mal accueilli. Derrière cela, se trouve selon Emmanuelle Raynaud et Norbert Alter [11] une interprétation divergente de ce qui est à l'origine de la performance. En éclaircissant la relation entre le poste tenu et le salaire reçu on masquait en particulier une des composantes forte de la relation d'emploi dans la fonction publique : la stabilité dans la durée des engagements. Alors que l'application de la classification s'est appuyée sur une « photo » enregistrant les caractéristiques actuelles des postes et des occupants, le contrat implicite entre l'entreprise publique et ses agents repose sur un système d'obligations et d'attentes croisées assez complexe qui se déploie dans toute la durée du contrat. Il inclut du côté des agents d'autres incitations que le salaire (possibilité d'évoluer dans son métier, retour au pays...), et pour l'entreprise une conception plus large de son personnel comme source de performance (adaptations aux évolutions de la population des utilisateurs, préparation des mutations technologiques, prise en charge collective de l'évolution du « métier » de l'entreprise...). Ainsi des règles anciennes qui, par leur inadaptation technique, permettaient de recouvrir ces arrangements dans la durée, apparaissent comme de meilleurs garants de l'engagement à moyen terme que le transfert d'un modèle de mobilisation des agents inscrit dans une autre conception du contrat d'emploi.

Si, pour les acteurs, ces différentes transformations sont largement replacées dans la perpective de l'ouverture à la concurrence, l'opposition public/privé qui sous tend ces mutations doit être largement nuancée. Les logiciels de planning sont aussi difficiles à faire vivre dans l'industrie que dans les services publics. L'existence de contrats implicites entre les agents et les employeurs dans la durée de leur carrière peut se retrouver aussi dans les entreprises privées où la stabilité de l'emploi demeure assez forte. C'est donc plutôt une vision un peu simpliste de ce qui contribue à mobiliser les hommes au travail que des spécificités du secteur public, qui apparaissent ici à la source de ces dysfonctionnements.

b) Utiliser la comptabilité

La comptabilité analytique a aussi été souvent présentée comme une manière essentielle d'améliorer la productivité. Connaître les coûts unitaires devrait en effet permettre d'orienter les choix technologiques ou de met-

11. « Le système social de France Télécom et ses acteurs à l'épreuve des réformes », *La lettre du centre d'étude de l'emploi*, n° 42, p. 10.

tre en concurrence plusieurs services. Ici aussi, on retrouve du côté du secteur public des difficultés qui sont moins dues à une spécificité des objets publics qu'à la nature des relations sociales engagées dans l'usage des instruments comptables, comme l'illustre l'exemple du ministère de l'Equipement [12].

Le ministère de l'Equipement dispose dans chaque département de services déconcentrés (les Directions départementales de l'équipement DDE). Chacune de ces DDE est découpée en un ensemble de subdivisions dont la taille est de quelques cantons. Ces subdivisions effectuent des travaux pour l'Etat mais aussi pour les communes et pour le département. Parmi ces activités, certaines sont de nature administrative (par exemple l'instruction des permis de construire à titre gratuit pour le compte des communes), mais il y a aussi de l'ingénierie routière ou d'aménagement, et enfin des travaux effectués en régie, ceci en particulier pour ce qui concerne l'entretien routier (fauchage des accotements, réfections d'enduits de surface, déneigement...). Pour mener à bien ces travaux en régie, la subdivision dispose d'équipes limitées d'agents de travaux et peut faire appel à du matériel de travaux public et à des agents rassemblés dans le « parc de matériel ».

La modernisation de l'équipement s'est traduite depuis 1985 par un ensemble d'actions dans différents domaines dont le développement d'un certain nombre d'outils comptables nouveaux. Traditionnellement, le ministère dispose d'un instrument de comptabilité reposant sur les règles de la comptabilité publique Cassiopee, toujours utilisé, et qui vise à suivre l'adéquation entre les dépenses décidées et les dépenses engagées. En 1987 est lancée l'opération Claire qui, comme le suggère l'acronyme, visait à clarifier les relations avec le département après la décentralisation. En effet, si pour les communes les prestations sont facturées (une bonne partie sur une base forfaitaire), le département apporte, lui, une partie des ressources (locaux, voitures,...) et reçoit en échange des prestations. Claire, réalisée sur l'initiative de l'Etat, visait à démontrer que dans ce système de troc le département ne perdait pas au change. Les catégories de Claire étaient très générales mais assez englobantes pour permettre cette démonstration. En 1988, est mis à disposition des subdivisions un instrument de comptabilité de gestion, Corail qui permet de mesurer pour chaque activité les coûts directs. Cette comptabilité est étendue par la suite au reste de la direction départementale.

Plusieurs évaluations [13] montrent le caractère limité de l'usage de ce dernier outil. Dans la majorité des cas il avait permis une meilleure connaissance de la répartition des activités entre maîtres d'ouvrage ainsi que l'impact respectif du coût des personnels et de celui des matériels. Cependant,

12. Contribution de Gilles Jeannot.
13. Devigne Michel, *Evaluation d'un outil de gestion au ministère de l'Equipement*, DPS, ministère de l'Equipement, 1995. Ainsi qu'un travail antérieur de l'inspection générale.

hormis pour un effort de meilleure utilisation des matériels (échange de matériels entre centres d'exploitation, retours de matériels non rentables au parc) ou quelques rares études localisées d'impacts de choix techniques (coût comparé de l'utilisation de désherbant et du fauchage sous glissières de sécurité par ex.), ces informations ont rarement servi à faire évoluer les prestations offertes. Pour la facturation des services aux communes, le subdivisionnaire se sert d'une extrapolation à partir d'opérations précédentes plutôt que d'une exploitation directe des données de Corail. En outre d'autres instruments parallèles comme des bordereaux d'utilisation d'engins sont toujours utilisés. Quant à ce qui concerne la négociation des moyens avec leurs supérieurs l'usage de Corail apparaît de même plutôt limitée. Corail sert en fait surtout au responsable départemental de l'entretien routier dans ses négociations avec le département, pour fixer les coûts des prestations offertes.

Ce développement contrasté de l'usage de la comptabilité analytique s'éclaire si on effectue un retour sur l'histoire de la comptabilité dans les entreprises [14]. Ceci attire en effet notre attention sur les tensions qui se sont développées au cours du temps entre les multiples usages de la comptabilité. En particulier pour ce qui nous concerne, on peut retenir en première analyse que l'histoire de la comptabilité dans les entreprises est traversée par la tension entre la comptabilité de gestion et la comptabilité financière. Si l'on suit le raisonnement de Kaplan, c'est la concentration des activités supprimant les informations liées au marché dans un certain nombre de domaines qui a suscité le besoin de connaître les coûts internes pour permettre des réorientations stratégiques sur tel ou tel produit. C'est ensuite la pression des actionnaires, soucieux de ne pas se voir lésés qui a conduit à rechercher de tout autres indicateurs. Jean Pierre Nioche décrit, pour le cas de la France, et avec une chronologie différente, un mouvement comparable. La comptabilité financière tend en quelque sorte à écraser la comptabilité analytique.

On peut s'efforcer de relire le développement et les limites du contrôle de gestion au ministère de l'Equipement dans cette perpective. L'opération Claire qui est une comptabilité à destination du département semble assez proche d'une comptabilité financière. Dans la mesure où il apporte d'entrée de jeu des moyens nécessaires au financement le Département doit plus être assimilé à un actionnaire qu'à un client, à la différence des communes qui paient « à l'acte ». Corail, en revanche en théorie est une comptabilité analytique qui devrait permettre au sein d'un service de mesurer les coûts di-

14. Kaplan Robert S., Johnson Thomas H., *Relevance Lost, the Rise and Fall of Management Accounting*, Harvard Business School Press, Boston, Mass, 1987.
Nioche Jean Pierre, Pesqueux Ivon, *Comptabilité, économie et gestion en France, ou la difficile émergence d'une « science des comptes »*, Note interne HEC, 1994.

rects de chaque type de prestation et d'orienter les choix techniques au niveau micro ou au niveau macro (vaut-il mieux faire de l'entretien préventif ou curatif sur les voiries ?) ou de comparer les coûts des différentes unités de production.

On note que contrairement à un projet d'intégration générale des données l'ensemble des bases de données se mêlant et permettant de répondre à toutes les questions (aide au subdivisionnaire, tableau de bord interne DDE, négociation avec la direction du personnel, négociation avec le département), l'évaluation montre que l'on a plutôt une séparation relative des fonctions avec l'apparition de circuits parallèles pour remplir certaines bases en fonctions d'objectifs particuliers.

Entre DDE et département, on observe un mouvement comparable à celui saisi pour les entreprises avec une tendance à l'effacement de la comptabilité analytique « d'ingénieur » devant la comptabilité de type financière. En effet l'usage principal de Corail se trouve dans la négociation annuelle avec le département et non dans la réallocation interne de moyens ou la mise en concurrence des différentes subdivisions. En quelque sorte, Corail est utilisé comme une forme affinée de Claire qui permet de traiter avec la double figure du département actionnaire (on lui rend compte qu'il retrouve l'argent qu'il a investi) et comme client (on lui permet d'arbitrer entre une palette de prestations). Cette dynamique est assez forte car le département a une fongibilité des moyens sans commune mesure avec les services de l'Etat (le président du conseil général et son directeur de services techniques compare un niveau de salage des routes avec une action dans le domaine social ou dans le développement économique). Argumenter précisément sur les coûts est une nécessité pour le responsable routier de la DDE qui négocie avec le département.

En revanche le rendre compte entre le subdivisionnaire et le directeur départemental dans une négociation sur l'attribution de moyens ne semble pas entraîner d'exploitation des données de Corail. Ceci peut s'expliquer en grande partie par les conditions de négociation interne. Le subdivisionnaire qui cherche à obtenir des moyens pour son service pourra mettre en avant des questions organisationnelles (maintien d'équipes territoriales auprès des communes) sans avoir à comparer les coûts respectifs de ses prestations avec celles des autres subdivisions. Ceci ne laisse finalement à l'utilisation de Corail en interne que l'optimisation localisée des ressources dans un cadre fixé.

Ainsi, la nature des relations établies entre les acteurs (relations d'actionnariat de clientèle ou relations hiérarchiques) joue un rôle plus important dans l'usage effectif des instruments comptables que des spécificités propres à la nature des prestations ou au fonctionnement de l'administration en général.

c) Mettre le client au centre

Si la médiation introduite par de tels instruments de gestion pose des problèmes, la tentation est forte, du côté du privé comme du côté du public de retrouver un lien plus direct entre la production et les destinataires des services. Mettre le client au centre devait fournir un critère permettant d'orienter les efforts des différentes composantes des entreprises publiques. Cependant, là aussi, la déclinaison pratique de ce principe s'avère moins évidente que prévu : derrière les attentes du destinataire final se trouvent des conséquences opérationnelles très contrastées pour la production, comme on peut l'illustrer en revenant à l'exemple de France Télécom.

Cette promotion du client a pu être comprise d'abord comme un mot d'ordre anti-technocratique. Les entreprises de télécommunications dans le monde entier ont traditionnellement développé de nombreux instruments très techniques de mesure de la performance. Selon une étude comparative de l'OCDE [15], les entreprises publiques tendaient à privilégier les indicateurs de qualité et en particulier ceux qui concernent la qualité du réseau comme le taux de panne. On s'attachait d'abord à une performance technique : couvrir le territoire avec un réseau qui fonctionne. C'est une offre d'un service de base à l'usager que l'on vise.

L'atteinte d'un bon niveau technique des infrastructures n'empêchait pas, toutefois, une remise en cause du côté « administratif » des PTT. D'où l'idée de mettre en avant la figure du client comme signe de la volonté d'accorder de l'attention au destinataire et non plus seulement au réseau. Cela s'est traduit par de nouvelles politiques de communication (« bougez avec la poste ») et d'accueil. La référence au client a pu rester ainsi un certain temps, comme dans de nombreux services publics, plutôt symbolique. Parler de client plutôt que d'usager c'était alors mettre en cause une certaine rigidité bureaucratique et mettre en avant des qualités de disponibilité et d'attention aux personnes supposées attachées au « sens commercial ». Cela a pu se traduire par la formalisation de formes de politesse (Bonjour, regard, au revoir, merci), ou par une certaine latitude offerte à l'agent pour arranger des situations conflictuelles et briser l'image de la technocratie rigide.

Mais à bien y réfléchir, cette notion de « sens commercial » n'est guère moins floue que celle du « sens du service public ». Dans les deux cas on trahit une certaine difficulté à appréhender les sources de la performance associée à la qualité de la relation entre un agent au contact et un destinataire du service. En effet, les modèles de mesure de la performance utilisés traditionnellement trouvent plutôt leur origine dans la pratique industrielle et s'avèrent souvent peu pertinents dès que l'on aborde le domaine du con-

15. Shand David, Amberg Morten, Veloso Alvaro, Irwin Tim, « La mesure des performances dans les entreprises de télécommunications », *in* : *La mesure des performances dans l'administration : questions et illustrations*, OCDE, série PUMA n° 5, 1994, pp. 69-100.

tact direct avec le client. La qualité de la relation est une source essentielle de la performance finale, mais elle apparaît souvent peu saisissable par des indicateurs et surtout masquée par des mesures à court terme de la productivité [16]. Dans le secteur de la distribution, la recherche de la productivité par réduction des effectifs ne produit pas nécessairement la meilleure performance finale. Maintenir un rayon boucherie ou poissonnerie avec des employés en contact direct ne rapporte pas nécessairement de l'argent mais permet de fidéliser une clientèle, l'essentiel de la marge étant obtenu sur d'autres produits. Le même raisonnement critique peut s'appliquer dans le domaine de l'administration et des services publics. On peut prendre l'image très « service public » du facteur qui en apportant le quotidien chez une personne isolée en milieu rural, prend le temps de la saluer, de vérifier que tout va bien et de proposer éventuellement quelques services. On peut prendre l'image plus « commerciale » de l'agent France Télécom qui accueille la réclamation d'un client avec le sourire, prend le temps d'écouter sa plainte et, s'il s'avère que l'organisation est dans son tort, accorde une petite remise à titre « commercial ». Dans les deux cas la part de la performance qui se joue dans la relation apparaît aussi réelle que difficilement saisissable.

La mise en avant du client s'est traduite, en second lieu, par le développement de la vente. Le diagnostic implicite était que si le produit est de qualité, les agents marqués par une culture de service public ne savent pas vendre. Traditionnellement dans les services publics les fonctions de ventes sont dévalorisées par rapport aux fonctions de production. Se centrer sur le client c'est alors renforcer et mobiliser ces services commerciaux. Les agents commerciaux vont voir ainsi leur statut (symbolique et financier) et leur nombre augmenter, ce qui était aussi une des finalités des reclassifications évoquées précédemment. Des formes diverses d'intéressement au résultat sont aussi instaurées avec en particulier des campagnes thématiques périodiques pour le placement de certains produits qui rythment l'activité des services commerciaux au cours de l'année. La performance se mesure alors, par exemple, en termes de terminaux placés auprès du client.

Mais le client attend aussi que la proposition de service s'adapte exactement à ses besoins et suive directement et sans faute la commande. Ce qui apparaît en particulier plus complexe dès que l'on pénètre dans la téléphonie professionnelle où les produits plus variés et élaborés nécessitent une adaptation technique à chaque situation. Se référer au client a alors été en

16. Carter Neil, Klein, Rudolf, Day Patricia, *How Organisations Measure Sucess, the Use of Performance Indicators in Government*, Londres, Routledge, 1992, 202 pp. Gadrey Jean « Les difficultés d'évaluation des performances réelles des services et le cas particulier des services publics et services en réseau », Compte rendu d'un exposé au groupe X-europe réseaux, reproduit dans *Repères prospectifs*, n° 38, oct. 96, DAEI, (l'ensemble de ce dossier sur la performance globale peut être consulté utilement).

troisième lieu chercher à établir l'offre au plus près des attentes du client. Ceci a été recherché à travers deux orientations complémentaires. D'une part, une segmentation des clientèles entre les grandes entreprises, les professions libérales et PME, et les usages privés. Et d'autre part une refonte de l'organigramme qui permet pour chacune des catégories d'avoir dans le même service tous les interlocuteurs qu'il est susceptible de rencontrer, des commerciaux aux techniciens chargés d'installer une ligne ou un standard téléphonique. Ceci vise à rétablir les liens entre les commerciaux et les techniciens qui mettent en œuvre les commandes d'un même client. Cette orientation déplace le lieu de pertinence de la performance du côté des processus d'installation de ligne ou de dépannage. C'est la continuité de la chaîne qui est alors visée et la liaison directe entre les différents niveaux d'intervention. Les sources de la performance se trouvent alors tout particulièrement dans la capacité des agents au contact des destinataires à mobiliser les différentes composantes de l'organisation pour résoudre un problème singulier.

L'horizon de réflexion demeure cependant en bout de course l'ouverture à la concurrence. Dans cette perpective, la recherche de la qualité de service, pour l'installation et l'entretien des lignes, qui est principalement mise en avant laisse place à l'optimisation des recettes. Or, il apparaît dans ce cas, que ces recettes sont plus liées à l'usage du téléphone qu'aux fonctions de développement et d'entretien du réseau réalisées par les agents de France Télécom. L'amélioration de la performance finale peut alors passer largement à côté de la production. Elle peut se jouer plutôt dans une politique de tarification (comme l'offre « primalist ») qui en offrant des réductions sur certains appels a pour objectif de faire augmenter à terme le volume global des communications, dans le pays développé qui a le plus faible taux d'utilisation de ses lignes téléphoniques. S'attacher au temps de consommation du téléphone c'est encore déplacer le lieu de la performance et paradoxalement retrouver la question de l'usage et de l'usager.

La multiplicité des définitions de la qualité incluses dans cette référence au client, qualité intrinsèque du produit, qualité de la relation, orientation vers la vente, adaptation fine aux demandes diverses, attention portée aux usages... se retrouve aussi bien du côté du secteur privé. Le client qui y apparaît en effet à travers le prisme de quelques épreuves du marché, le porteur de besoin qui est le point de mire de la certification qualité ou la personne qui se présente physiquement dans une agence commerciale de vente sont loin d'être les mêmes entités. Les questions qui en découlent au niveau de l'organisation de la production sont de même diverses [17].

17. Foot Robin, « Le client : réthorique et réalité », *in* Charpentier Pascal, Foot Robin, Tixier Pierre-Eric, *Mutations de l'entreprise et performance. Coopérer oui mais comment ?*, GIP mutations industrielles, 1994, pp. 11-14.

Encore une fois, dès que l'on cherche à saisir ce qui contribue à la réussite d'une entreprise, l'objet apparaît plus riche et plus épais que la simple mesure, sonnante et trébuchante, d'un résultat final. Les méthodes de mobilisation du personnel, de mesure des coûts, ou la quête à tous les niveaux de la production de la figure du client offrent bien des guides pour l'action non dénués de pertinence. Mais chacun se trouve confronté à la réalité sociale complexe d'une entreprise ou d'un service public et à ce titre soulève de nouvelles difficultés. Il n'est pas complètement étonnant que l'on retrouve ces problèmes dans le transfert vers le secteur public de ces méthodes.

2. L'intégration comme source de performance : des questions du privé pour le public

Si les problèmes rencontrés dans l'application au public des solutions managériales du privé ne sont parfois que la transcription des limites de ces instruments gestionnaires, certaines interrogations parmi les plus contemporaines rencontrées dans le secteur privé éclairent sur un autre mode des questions propres au secteur public.

La question des sources de la performance se pose en effet de manière renouvelée et tout à fait cardinale dans l'industrie. Un certain nombre de transformations, concernant au moins quelques grandes entreprises, conduisent à remettre en cause simultanément les modèles d'organisation et les instruments de gestion. L'instabilité des différentes composantes de l'environnement conduit ainsi à renforcer un pilotage de la production permettant d'intégrer à côté d'une compétition par les coûts, toujours présente, des contraintes liées à la variété, la qualité, la flexibilité ou les délais. On assiste dans ce contexte à un mouvement de décentralisation des processus de prise de décision, et de nouvelles formes de coordination locales émergent : conduite de projets, équipes autonomes. Mais il n'est pas sûr que les instruments de gestion et en particulier ceux qui permettraient de renouveler l'approche de la performance locale dans ces nouveaux cadres suivent directement ces mutations [18].

Pierre Veltz pointe les différents lieux de la performance qui échappent aux instruments traditionnels de mesure : les effets de système (il n'y a plus un lieu central – la fabrication – avec des annexes dont on pourrait négliger les apports spécifiques), les effets de relation (ce qui se passe aux interfaces est décisif) et enfin les effets de provision (la création de ressources dans le processus d'apprentissage et de coopération). Les instruments traditionnels de mesure de la performance étant toujours utilisés, on concentre alors l'attention par ceux-ci sur des facteurs de la performance qui deviennent de

18. Contribution de Pascal Charpentier.

plus en plus secondaires dans le processus de création de valeur. En outre, à cette crise de la représentation de l'efficience productive, sont associées d'autres crises [19], une crise de la posture des différentes catégories d'acteurs dans l'évaluation (auto-évaluation, évaluation croisée entre égaux), une crise de l'étagement des domaines de responsabilité et des critères d'évaluation ainsi que de la pure internalité du contrôle, sans compter une crise du caractère unilatéral des formes de rationalité. La question de la mesure de la performance se trouve traversée par la question de l'intégration des relations nécessaires à la production.

La confrontation entre le secteur public et l'industrie parait moins immédiate que dans les cas précédents. Les conditions de pression de la concurrence et de gestion de variété de produits, souvent à l'origine des ces interrogations du côté de l'industrie, se retrouvent rarement du côté du public. Il faut moins ici procéder par transfert que par analogie. Si l'on a pu établir précédemment des parallèles entre les deux secteurs en isolant certains segments productifs c'est autour de la mise en cause même de la capacité d'isoler de tels segments que s'organise cette nouvelle confrontation. Justement autour de ce qui dès l'ouverture de ce texte avait été repéré comme caractéristique de la performance publique, l'attention portée à des chaînes d'effets externes en cascade.

Si l'action publique engage des effets multiples, à la fois les effets divers d'une intervention doivent être appréhendés et les conjonctions d'interventions parallèles suivies. La question de l'intégration des différentes approches sectorielles est une source de performance plus essentielle et plus problématique que l'optimisation locale des différents segments productifs. Les appels incantatoires au « partenariat » ou aux « politiques transversales » apparaissent plus comme une manière de nommer le problème que de le résoudre.

Si on revient sur l'exemple du ministère de l'Equipement [20], on ne quantifie pas si facilement les prestations d'aménagement, d'action sociale ou même d'ingénierie routière, que les prestations de services qui initialement ont été intégrées dans les comptabilités analytiques. Les effets de système et de relation sont dans ces cas essentiels. De nombreux dysfonctionnements sont à relier à des défauts de coopération entre les services, comme l'illustre l'exemple des constructions publiques. Un service dans les Directions départementales de l'équipement a en charge le suivi de la construction des bâtiments publics (palais de justice, bâtiments administratifs, lieux d'enseignements,...) pour le compte de différents ministères ou de collectivités locales. Les problèmes de qualité apparaissent moins dans le suivi des constructions, pris en charge par ces services, que dans l'ouverture à l'amont et

19. Contribution de Philippe Zarifian.
20. Contribution de Gilles Jeannot.

à l'aval de la construction. A l'amont, la qualité d'un bâtiment public dépend fortement de son emplacement. Disposer d'emplacements pertinents dans une zone fortement urbanisée relève d'une action continue de maîtrise du foncier. A l'aval, la qualité d'un bâtiment est liée aux conditions d'entretien. Trop souvent, les concepteurs des projets se trouvent détachés des préoccupations de ceux qui géreront par la suite le bâtiment. Dans les deux cas, la performance apparaît à la jonction de professionnalités différentes. L'impact final de l'investissement dépend fortement de l'articulation, dès la conception, des ces différentes approches. Les effets de coopération sont plus essentiels que la performance de chacun dans son domaine. La question de la provision est aussi un des critères déterminants. Une bonne partie de l'activité de l'Equipement peut être rassemblée autour de la gestion du territoire. L'idée qu'un des apports important du ministère pourrait être d'offrir une base de données actualisée sur ce territoire mise au service du développement local offre un exemple suggestif : ceci suppose à la fois un investissement cognitif et un investissement relationnel dans la société locale qui peut passer par des détours de production qui semblent éloignés de la performance initiale.

On retrouve des questions comparables dans l'évaluation des politiques locales. Le nombre d'évaluations engagées par les administrations augmente lorsque l'on s'éloigne du terrain. La Commission européenne étant la plus forte consommatrice de ce type de prestations. Si on peut y lire le signe d'un besoin plus fort d'information à ce niveau, il est aussi vrai que les politiques apparaissent d'autant plus claires que l'on s'éloigne du terrain. Le modèle de l'évaluation qui rapporte une action à un impact recherché apparaît en effet bien simplificateur à ce niveau. Une même dépense publique peut en effet, comme on l'a déjà noté, être rapportée à plusieurs finalités. La ligne de tramway Saint-Denis-Bobigny, par exemple, s'intégrera de multiples manières aux stratégies des municipalités, du département ou de la région concernée. Elle pourra être appréhendée, dans une perspective transport, comme une liaison entre les deux villes, pour les usages de « cabotage » au service de ceux qui habitent la zone intermédiaire, ou pour aider à réorganiser le réseau de bus qui traverse le territoire. Mais elle peut aussi être considérée dans son impact sur l'évolution des valeurs foncières dans des quartiers autrefois mal desservis et par là sur la recomposition de la population. Porter ces différentes finalités suppose d'intégrer dans la conception même du projet des éléments d'adaptation qui permettent d'accompagner les différents impacts recherchés (aménagement des espaces publics, gestion des interconnexions...) [21]. A l'inverse un même objectif peut être atteint en tirant parti de multiples politiques. Le niveau local se révèle alors

21. Contribution de Jean Marc Offner.

comme un lieu d'intégration et de mise en cohérence où les effets de relations peuvent être plus importants que ceux propres à telle ou telle politique. L'étagement et l'intrication des différents dispositifs « partenariaux » dans l'action sociale posent ainsi, par exemple, des problèmes de liaison entre efficacité et intégration des divers intervenants [22]. Dans tous ces cas l'évaluation des processus et des formes de coordination va de pair avec celle des résultats.

3. Les politiques d'aide à l'emploi : une vision publique de la performance privée

Pour finir ce jeu de mise en perspective de la question des sources de la performance de part et d'autre de la frontière public/privé on changera ici de registre. L'entreprise privée peut être appréhendée non plus comme modèle et source de méthodes de gestion, mais comme l'une des matières de l'action publique.

La performance de l'entreprise est en effet aussi une affaire publique. Si durant un certain nombre d'années c'était surtout la performance finale qui intéressait les pouvoirs publics à travers les indicateurs de la comptabilité nationale, c'est de plus en plus la manière dont ces entreprises atteignent cette performance finale et donc les sources locales de la performance qui sont aujourd'hui au centre des préoccupations. Ceci est tout particulièrement clair lorsque l'Etat se préoccupe d'un développement des entreprises qui soit intensif en emplois. Chaque nouvelle politique publique se fonde sur une représentation particulière (du côté des pouvoirs publics) de ce qui est la cause de la performance de l'entreprise. Ces représentations apparaissent comme des manières de pénétrer progressivement dans ce qui est la question même des sources de la performance du côté de l'entreprise.

- Le modèle dominant est construit autour de la notion de marché du travail. Cette représentation est focalisée sur l'offre de travail et non sur la demande, les entreprises, d'où notamment la centralité du thème de l'employabilité. On présuppose que les entreprises ne réagissent qu'à un seul stimulus, le rapport qualité/prix de la main-d'œuvre. Ce rapport peut alors être amélioré par la formation (amélioration de la qualité) ou par la réduction du coût du travail.

En s'attachant ainsi à l'offre de main d'œuvre on néglige les relations qui doivent s'établir entre la constitution de cette offre et son usage. Soit on tend à autonomiser l'offre de jeunes formés par exemple lorsque dans la formation professionnelle la part de la formation scolaire s'accroît et que les enseignants par leur cursus se trouvent de plus éloignés d'une expérience

22. Contribution de Jean Claude Barbier.

professionnelle directe [23]. Soit on délègue aux entreprises cette production d'une main d'œuvre adaptée sans s'interroger sur sa capacité à atteindre cette fin. On peut dessiner ainsi une lecture plutôt critique de la manière dont sont passés les contrats avec les entreprises de travaux dans lesquels celles-ci s'engagent à embaucher des jeunes en situation difficile en échange de certains marchés publics. L'administration présuppose dans ce cas que le bâtiment a besoin de jeunes sans qualifications et à bas prix, ce qui n'est pas du tout évident, l'évolution de la construction conduisant de fait à des besoins de profils de plus en plus qualifiés. Elle transfert, en outre, à l'entreprise dans un contrat qui est ambigu ce qu'elle ne sait pas faire (former ces jeunes) en créditant l'entreprise de savoir le faire, ce qui n'est pas forcément le cas. Et tout ceci sans se donner vraiment les moyens d'en mesurer l'efficacité [24].

Une autre démarche, souvent à peine esquissée, consiste alors à chercher à reconnaître une diversité de critères perçus comme pertinents par les entreprises [25]. Si certaines sont effectivement directement dépendantes du coût du travail d'autres peuvent être plus sensibles à des facteurs différents. L'entreprise est considérée alors comme un système complexe dont les décisions ne sont pas forcément compatibles avec son intérêt à long terme. On peut alors les inciter à une gestion prévisionnelle à long terme de l'emploi. En outre, l'entreprise est replacée dans un environnement dont les règles changent selon les cas, les critères de performance variant en fonction de ce contexte. Ce modèle est présent dans le cas de la « modernisation négociée » ou de la « promotion des marchés transitionnels de l'emploi » [26]. Dans ce dernier cas, il s'agirait d'aménager sous forme de marchés organisés et subventionnés l'ensemble des marges de l'emploi (stages, emplois de proximité, emplois aidés, temps partiels), ces marges étant conçues de manière extensive et incluant prioritairement les écarts au temps plein qui peuvent être demandés par les entreprises ou par les salariés bénéficiant d'emplois réguliers et stables : chômage partiel, préretraites à temps partiel, mi-temps associatif, congés parentaux. Pour que d'une certaine manière toutes ces aides publiques diverses puissent être mises au service d'un même objectif, une telle approche présuppose une véritable connaissance locale des différentes attentes des entreprises pour articuler les objectifs publics et les objectifs privés. On devrait retrouver les mêmes exigences dans le cas de la formation en alternance, ce qui ne semble pas toujours le cas.

Dans une telle perpective on peut attirer l'attention sur l'importance des formes de coordination dans lesquelles sont enserrées les différentes entre-

23. Contribution de Miriam Campinos.
24. Contribution d'Elisabeth Campagnac.
25. Contribution de Bernard Simonin.
26. Contribution de J. Gautié et F. Lefresne.

prises et qui déterminent pour elles le cadre d'appréhension des aides publiques à l'emploi. Dans certains cas, les produits peuvent être ainsi standardisés et les ressources, en particulier l'emploi, peuvent faire l'objet d'une planification à moyen terme. Au contraire, dans des secteurs où les produits doivent s'adapter à la demande, les décisions concernant l'emploi peuvent devoir être prises à court terme. Dans d'autres cas, encore, les recrutements se font sur la base d'une relation plus traditionnelle et à plus long terme jouant sur des sources de performance liées à la confiance. En décryptant ces formes de coordination, sans nécessairement d'ailleurs associer à chaque entreprise une seule forme de coordination, l'administration pourrait enrichir ses moyens de saisir ce qui peut être pertinent du point de vue des entreprises dans le cadre de ces formes de coopération [27].

Cependant, en avançant encore dans la perspective de l'entreprise, on peut aller au-delà des questions liées à son insertion dans l'environnement ou aux liaisons établies avec ses employés, pour s'interroger sur la place même du travail dans la performance de l'entreprise. En effet n'y a-t-il pas à côté d'une amélioration de la productivité par réduction du coût du travail (suppression d'emploi ou plus faibles coûts individuels), une autre perspective de productivité intensive en travail ? Ne faut-il pas alors s'interroger sur la productivité même du travail ? Longtemps considéré comme un mal nécessaire, le travail ne doit-il pas aussi être perçu comme une ressource essentielle de l'entreprise. Ceci suppose de revenir directement à la question initiale qui est celle des sources de la performance, et en particulier aux instruments comptables qui donnent les moyens de mesurer cette valeur même du travail. En effet, si comme on l'a noté précédemment les sources de la performance se trouvent du côté du resserrement des liens entre les différents segments de l'entreprise, c'est bien là une des dimensions qui revient largement au travail humain : capacité d'auto-mobilisation de la compétence, qualité des communications interindividuelles, importance de la réflexivité et du sens critique des employés. Cette dimension est à la fois essentielle et non mesurée [28]. L'intérêt public de maintien de l'emploi pourrait passer alors par une participation à l'élucidation de la contribution du travail à la performance locale.

Conclusion

La question de la performance ne cesse donc de traverser la frontière entre les secteurs public et privé. Les jeux de miroirs et les modes de comparaison évoqués dans les trois parties précédentes ne se situent pas au même niveau. Il ne faut pas oublier que les exemples rapportés ici corres-

27. Contribution de Jean Claude Barbier et François Eymard-Duvernay.
28. Contributions de Francis Ginsbourger et de Philippe Zarifian.

pondent à des travaux en cours d'un collectif de chercheur et non à un échantillonnage raisonné de situations. A ce titre les éclairages apportés sont fragmentaires et ne constituent pas une reconstruction de l'ensemble des échanges possibles autour de la question de la confrontation public-privé sur la performance. Toutefois, si on considère que ces travaux sont liés à diverses commandes extérieures, ils peuvent alors apparaître comme symptomatiques d'évolutions en cours. On peut alors souligner pour conclure deux tendances transversales.

En premier lieu il semble bien qu'il y ait du côté du secteur public depuis plusieurs années une interpellation croissante à répondre de la performance en des termes marqués par l'influence de la gestion privée, et que cette interpellation soit difficilement contournable. On peut noter que cette interpellation ne se réduit pas à la promotion d'un modèle particulier (néo-libéral ou managérial) de l'action publique mais qu'elle s'impose à tous. Même les plus farouches défenseurs du service public traditionnel ont du mal à ne pas répondre, par exemple, à l'injonction à faire du service public un service du public. En outre, cette injonction à la performance semble bien étendre progressivement sa zone d'influence. Cette reconfiguration de la question de la performance a ainsi ses propres développements. Cette attente a été illustrée, ici, surtout pour des prestations de services. Mais les transferts de méthodes ont un impact qui va au-delà des prestations de service les plus comparables à une offre privée et se retrouvent au cœur même de l'action administrative. L'influence de cabinets de conseil se retrouve, par exemple, jusque dans les fonctions les plus administratives comme le montre l'exemple du contrôle de l'inspection des affaires sociales [29]. Cette diffusion va contribuer à faire évoluer la fonction même de l'inspection. D'un contrôle de type juridique portant sur l'application formelle des procédures, les agents de ce corps d'inspection ont progressivement développé des fonctions d'audit ou d'évaluation de segments de politiques publiques qui impliquent un jugement sur la performance de l'action engagée et non seulement sur sa régularité. Cela les a conduits en particulier à développer des compétences d'expertise financière à côté de l'expertise juridique. Ce glissement induit aussi dans un second temps une mise en question nouvelle de l'action publique, on ne peut pas d'une part vérifier la conformité de l'application de la règle, et de l'autre la performance de l'action engagée, sans être amené à s'interroger sur le dispositif juridique lui-même comme source de performance, sans évaluer l'efficience même de l'agencement des différents dispositifs réglementaires et financiers. Ainsi, même des actions réglementaires, pour lesquelles le principal critère d'évaluation était la conformité des procédures et l'application des règles prescrites, se trouvent-elles soumises

29. Contribution de Christine Daniel.

à de nouveaux impératifs de performance plus proches des principes managériaux que de ceux du droit [30]. On a retrouvé de même une telle expansion de la préoccupation de performance à propos des efforts pour prendre en charge en amont les impacts croisés des différentes interventions publiques sur un territoire. Et enfin, à ce propos, le mouvement, rapporté en troisième partie, qui consiste à regarder la production privée en ce qu'elle contribue à une finalité publique, n'est pas sans rappeler la figure de l'arroseur arrosé.

En second lieu cette référence à la performance privée tout en étant difficilement rejetable n'en apparaît pas moins éminemment problématique. D'une part la distinction entre deux fonctions de production, rappelée ci-dessus, si elle est nécessaire en première analyse, se trouve ballottée dans ces évolutions dans lesquelles la manière de produire certains biens, services ou règles semble bien plus entremêlée qu'elle ne le suppose. D'autre part, il y a plus « remise en cause conjointe des indicateurs d'évaluation de la performance et des modes d'organisation ou de coordination des activités » dans les entreprises et les administrations [31] que transfert des solutions du privé vers le public. Il y a en particulier de larges pans des sources de la performance associés tant aux effets d'intégration de différentes composantes d'une action, qu'à l'engagement même des individus dans le travail ou la relation de service qui restent méconnus, même si on s'accorde sur leur importance. Il y a donc grand intérêt à poursuivre des confrontations public/privé qui ne reposent plus sur des modèles idéaux de ce que devraient être ces différents secteurs mais sur des observations des modalités pratiques de prise en charge, de part et d'autre, de la question de la performance.

30. Cette évolution s'inscrit dans une tendance générale d'intériorisation progressive par le droit des visées d'efficacité propres au management qu'a décrites Jacques Chevalier et que l'on retrouve dans l'application du principe de proportionnalité, dans les instruments de « légistiques » permettant de réaliser ex ante un bilan coût/avantage de nouvelles lois, dans l'accent mis sur les processus d'application ou dans les lois soumises à une obligation d'évaluation : Chevallier Jacques, « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, décembre 1993, pp. 111-134.
31. Contribution de Jacques Freyssinet.