



HAL
open science

De l'évaluation de la performance de la dépense publique en général et de celle de l'enseignement supérieur en particulier

Sébastien Kott

► **To cite this version:**

Sébastien Kott. De l'évaluation de la performance de la dépense publique en général et de celle de l'enseignement supérieur en particulier. La Nouvelle-Calédonie face à la crise des finances publiques, pp.108-122, 2019. hal-03137331

HAL Id: hal-03137331

<https://hal.science/hal-03137331v1>

Submitted on 4 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA NOUVELLE-CALÉDONIE FACE À LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

Sous la direction de Manuel Tirard



UNC
UNIVERSITÉ
de la
NOUVELLE-CALÉDONIE

LARJE

DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN GÉNÉRAL ET DE CELLE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN PARTICULIER

Sébastien Kott

Université de Poitiers, Institut de Droit Public (IDP)

108

Les décideurs ont toujours posé la question du coût des politiques publiques et, corollairement, le coût des politiques publiques a toujours conduit à interroger la réforme de l'appareil qui les porte¹. Il en va ainsi, au début du XIX^e siècle, quand l'administration des finances interroge le coût des différentes modalités de recouvrement de l'impôt et en propose une analyse comparative au regard du nombre d'agents mobilisés et du produit généré². Les expériences d'évaluation de l'action publique sont alors éparées, évidemment liées à des questionnements spécifiques et, surtout, portées par des administrations qui comprennent la pertinence du questionnement. On évoque alors la bonne administration et l'économie politique qui, en tant que méthode (voire science pour certains), doit concourir à la mise en œuvre de ces bonnes pratiques.

De l'entre-deux-guerres aux années 1960, la démarche se généralise sous un terme plus neutre : le contrôle³. Le contrôle de la dépense publique se répand au cœur de l'État et il est porté à la fois par les administrations « dépeniées », l'administration des finances et la Cour des comptes. Les premières déploient des corps spécifiques de contrôle chargés de missions qui relèvent, entre autres, de l'analyse des coûts. La deuxième met en place toute une série de garde-fous censés endiguer le flot de la dépense (mutation du contrôle des dépenses engagées en contrôle financier central, formalisation du contrôle d'État, rénovation des missions de l'inspection générale des finances). La Cour, de son côté, voit son secteur d'intervention s'élargir (entreprise publiques, organismes de sécurité sociale) et apparaître des « organismes associés » aux dénominations tout à fait explicites (comité d'évaluation du coût et du rendement des services publics, cour de discipline budgétaire et financière).

C'est à partir des années 1960 et 1970 que cette démarche va se systématiser sous la poussée de l'expérience de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). Cette systématisation du questionnement de la dépense publique permet alors d'ancrer définitivement la gestion des finances publiques (en tant que réforme de l'État) au cœur des politiques publiques⁴. À partir de cette période, la réforme de l'État prend plusieurs formes et surtout plusieurs noms (renouveau du service public, réforme ou modernisation de l'État, réforme ou modernisation de l'action publique) dont la logique de performance n'est qu'un instrument. *In fine*, il

1 - P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, CHEFF, octobre 2010.

2 - S. Kott, « L'invention d'outils « gestionnaires » dans le système financier de la Restauration », *L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle*, CHEFF, 2010, p. 409-423.

3 - P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, CHEFF, juin 2013.

4 - P. Bezès, *Réinventer l'État, les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Le lien social, Paris, PUF.

s'agit toujours d'une analyse de la dépense publique proposée en vue d'améliorer la gestion publique. La logique de performance (ou de résultat) repose sur la formalisation de toute une série de liens susceptibles d'éclairer la décision des gestionnaires de crédits et de mettre en œuvre les conditions nécessaires à leur responsabilisation financière ou gestionnaire ou encore managériale. D'une façon générale, les crédits budgétaires doivent d'abord être déployés afin de concourir à la réalisation d'objectifs clairement identifiés. Ensuite, les résultats de l'action administrative doivent être renseignés par des indicateurs qui permettent d'en mesurer l'efficacité, l'efficience et l'effectivité. Ce point est particulièrement important et la satisfaction des usagers ne doit pas être sacrifiée à l'efficacité ou à l'approche coût. Dès lors, il devient possible de redéfinir la responsabilité des acteurs publics. Cette dernière glisse d'une responsabilité purement juridique vers une forme enrichie intégrant la question managériale (la bonne administration).

Le déploiement de cette culture managériale au cœur du secteur public passe par une conversion de son administration et par une adaptation des outils dont elle dispose comme le montrera une analyse de la formalisation de la logique de performance au niveau de l'État (première partie) et son déploiement jusqu'au sein des universités (deuxième partie).

I. LA QUESTION DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE

Depuis la V^e République, le mouvement de mutation de l'administration semble s'accélérer, mais peut-être cette accélération n'est-elle liée qu'à notre connaissance de ces tentatives et inversement à l'ignorance de celles qui n'ont pas laissé de traces. Pour exemple, l'épisode de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) représente la dernière grande tentative de réforme de l'administration par la fonction budgétaire avant la Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). On estime trop souvent que la RCB fut un échec, quand c'est vraisemblablement l'absence des traces palpables laissées par cet épisode managérial qui semble la réalité.

Portée par l'administration alors qu'elle intéresse au plus haut point le citoyen et ses représentants, la démarche performance souffre d'une présomption de pratique technocratique difficile à dépasser. Si la RCB⁵ constitue indéniablement une première expérience systématisée de pilotage de la dépense publique par sa performance⁶, le vote de la LOLF institutionnalise l'expérience en l'introduisant de manière pérenne au cœur du dispositif juridique d'allocation des moyens des administrations de l'État.

A. Le déploiement de la « logique de performance » par l'administration

La RCB a pour la première fois entrepris une généralisation de la logique d'analyse de l'action publique⁷. Elle n'a été possible que parce qu'elle a été promue par des administrations qui étaient prêtes à la mettre en œuvre et que ces dernières ont bénéficié d'un soutien politique au plus haut niveau. Si l'exécutif a bien compris la démarche, il n'en va pas de même du Parlement qui s'est méfié d'une prise de pouvoir par la technostructure. L'étude des

5 - P. Huet et J. Bravo, *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, PUF, systèmes-décisions, 1973.

6 - V. Spenlehauer, « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification », thèse de sciences de l'homme et société, Université Grenoble II, 1998.

7 - L. Leretaille, *Les choix budgétaires*, PUF, dossiers Thémis, 1972.

instruments de la RCB illustre le fort déploiement de l'expérience. Le manque de soutien du Parlement et la difficulté corollaire à en dresser le bilan entravent la capacité à en évaluer l'héritage.

1. Les instruments de la RCB

La RCB repose tout d'abord sur la mobilisation des appareils administratifs. Certaines administrations ont parfaitement saisi l'enjeu et proposé des études dont la qualité n'est pas discutable. Il s'agit logiquement d'administrations dotées de directions très structurées et disposant d'agents de haut niveau capables de s'approprier la démarche : la défense, l'éducation Nationale et l'équipement en sont trois très bon exemples⁸. Ces administrations ont fourni quelques « études » thématiques qui intègrent une démarche de performance de l'action publique. Ces travaux témoignent par ailleurs d'une approche globale qui s'affranchit du carcan des organisations administratives et budgétaires existantes. En 1969, d'autres administrations, soutenues par la direction du budget et la direction de la prévision, proposent 6 études sectorielles qui vont marquer la démarche RCB : sécurité routière⁹, lutte contre la mortalité périnatale, maintien à domicile des personnes âgées, villes nouvelles, fonctionnement du marché de l'emploi et protection de la forêt méditerranéenne. On parle alors de « programmes finalisés » qui sont inscrits au VI^e plan¹⁰.

Consciente du caractère novateur de la démarche, l'administration des finances s'est investie. Elle a ainsi porté la mission RCB qui réunit celles et ceux qui désirent participer à ce qui est alors une expérience de nouvelle gestion publique. Au sein du ministère des finances et en dépit de leurs antagonismes, les directions de la prévision et du budget ont soutenu la démarche. Pour la première, il s'agissait évidemment de contenir le flot de la dépense, pour la seconde, d'inscrire la dépense dans une perspective planificatrice... et pas forcément de limiter son montant ! Puis, la création d'une mission interministérielle montre que les services du Premier ministre (en particulier de Jacques Chaban-Delmas) ont parfaitement mesuré la nécessité de soutenir la RCB. Elle est même devenue une modalité de formation des cadres de la fonction publique à travers une série de séminaires disposant d'une doctrine propre propagée grâce à une revue dédiée : les cahiers de la RCB. Ici encore, la mission interministérielle permet la production de rapports siglés RCB, sur des thèmes très variés¹¹.

La démarche est alors essentiellement portée par l'administration et le pouvoir exécutif. Pourtant le Parlement, très peu impliqué dans l'initiative, demande rapidement à y être associé¹² et le Gouvernement accepte tout aussi rapidement le principe de cette collaboration.

8 - A. Quint, « L'échec de l'expérience française de RCB », *Annales de l'école doctorales de Lille 2*, n° 4, 1996, p. 351-353.

9 - Ministère de l'Équipement et du logement, « Étude pilote rationalisation des choix budgétaires concernant la sécurité routière », Rapport général, Paris, 1969.

10 - V. Spenlehauer, « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification », thèse de sciences de l'homme et société, université Grenoble II, 1998, particulièrement, chapitre 4 « De la RCB à l'évaluation de politiques publiques », p. 203 et s.

11 - Ministère des Transports, ministère de l'Économie, « Comment économiser l'énergie dans les transports : étude interministérielle de RCB », étude menée par Pierre Merlin, La documentation française, 1977.

12 - B. Mosny, « Le Parlement et la RCB », « L'invention de la gestion des finances publiques (1965-1975), l'épisode RCB », à paraître.

L'article 56 de la loi de finances pour 1972¹³ introduit donc de nouveaux instruments de la RCB : les budgets de programmes¹⁴. Ces documents sont qualifiés d'« annexes documentaires », ce qui ne correspond à aucun des types d'annexes prévus par l'ordonnance organique de 1959¹⁵. Ils seront désignés, à l'instar des autres documents budgétaires, selon la couleur de leur couverture pour devenir les « blancs budgétaires ». Expérimentés dans un premier temps, les blancs budgétaires sont généralisés en 1978. Ils proposent bien une analyse du coût des politiques publiques mis en relation avec des objectifs déterminés¹⁶.

2. Un héritage controversé

La RCB n'est pas contestée pour ce qu'elle représente. Il s'agit bien d'une première expérience de généralisation de ce qui sera appelé plus tard « la logique de performance ». Ce qui est discuté, c'est son héritage.

Pour de nombreux auteurs, elle aurait échoué et les raisons de son échec sont établies. La première réside en la faiblesse de son ancrage juridique. Il faut rappeler que la RCB naît comme une pratique administrative formalisée par une délibération du Conseil des ministres du 4 janvier 1968. Un arrêté du ministre des Finances du 13 mai 1968 porte ensuite création d'une mission auprès du ministre de l'Économie et des finances¹⁷. Cette mission est chargée avant tout (article 1^{er} de l'arrêté) de penser la réorganisation de l'administration des finances et, de manière presque liminaire (article 1^{er} alinéa 2), « d'expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyse de système et de coût-efficacité ». Le même jour, un décret confie la direction de cette mission à Philippe Huet¹⁸. Ce sont là les seules normes juridiques qui portent la RCB. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances était trop récente pour être modifiée. Cette limite est bien comprise de l'administration¹⁹ et de la doctrine juridique²⁰. La faiblesse de la valeur juridique des dispositifs ne suffit cependant pas à établir l'échec de l'expérience puisque, portée par une mission dédiée, elle se développe au cœur de l'administration jusqu'au milieu des années 1980.

13 - Loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 portant loi de finances pour 1972, article 56 : « Le gouvernement présentera à l'appui du projet de loi de finances une annexe documentaire ventilant par secteur les crédits figurant dans le projet de loi. Une seconde annexe fournira ultérieurement une répartition, par secteur et par opération économique, des crédits inscrits dans la loi de finances adoptée par le Parlement. Ces documents contiendront une analyse de la structure et de l'évolution des dépenses retracées dans le nouveau cadre économique et sectoriel ».

14 - P. Kessler et F. Tixier, *Le budget de programmes*, Berger-Levrault, 1973.

15 - L'article 32 de l'ordonnance organique n° 59-02 du 2 janvier 1959 prévoit des annexes explicatives et des annexes générales.

16 - M. Tirard, « Les budgets de programmes », *L'invention de la gestion des finances publiques (1965-1975), l'épisode RCB*, à paraître.

17 - Arrêté du 13 mai 1968 portant création d'une mission auprès du ministre de l'économie et des finances, *JORF*, 15 mai 1968, p. 4863.

18 - Décret du 13 mai 1968 chargeant un haut fonctionnaire d'une mission auprès du ministre de l'Économie et des finances, *JORF*, 15 mai 1968 p. 4863.

19 - P. Kessler et F. Tixier, *Le budget de programmes*, op. cit., p. 19.

20 - J.-C. Ducros, « La rationalisation des choix budgétaires », *Revue de sciences financières*, 1969, p. 617-663.

Par ailleurs, quelques mois après son lancement, la RCB reçoit une forme de concrétisation budgétaire. Les parlementaires, soucieux d'y être associés, obtiennent la communication d'une annexe budgétaire qui deviendra un des emblèmes de la RCB. Ces blancs budgétaires se déploient progressivement dans les administrations et leur généralisation est acquise en 1978, quand ils deviennent obligatoires. Que la production du document soit obligatoire signifie que la pratique est dorénavant déployée au cœur de toutes les administrations d'État : elle est reçue par l'appareil administratif. Mais cela ne signifie pas qu'elle se soit imposée ! Les blancs cohabitent avec les documents budgétaires traditionnels : les bleus. Or ces derniers restent les documents de référence en matière de discussion et de vote du budget au Parlement, traduisant la faiblesse de la diffusion, voire l'échec de la RCB au sein du pouvoir législatif.

La discrétion de la RCB dans l'ordre juridique fut aussi source d'un handicap majeur. Peu soutenue par le droit, la méthode RCB n'est apparue que comme une information supplémentaire sur la rationalité de l'action administrative. Pire, son fondement scientifique pouvait porter atteinte à la démocratie : les décisions rationnelles risquaient de s'imposer aux organes légitimes.

Cependant, même si cet aspect est difficilement mesurable, la généralisation de cette pratique, du début des années 1970 au milieu des années 1980, a contribué à diffuser une culture du résultat au cœur de l'administration centrale française. L'expérience RCB a évangélisé les fonctionnaires à l'analyse de la dépense publique et certainement permis la diffusion de la culture de la performance de la fin des années 1990.

B. Comment se traduit cette préoccupation depuis la LOLF

Abandonnée au milieu des années 1980, l'expérience RCB perdue, à travers les budgets de programmes, jusqu'au milieu des années 1990. Le dernier blanc est présenté au Parlement en 1996. Cette date permet de faire le lien entre la disparition des documents RCB et la réapparition d'une revendication d'analyse de la performance de la dépense publique au Parlement. Le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire entame ses travaux en 1998 et son rapport « contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins »²¹ constitue la première étape qui va mener à l'adoption de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. La perspective change en fait du tout au tout entre l'expérience RCB et la LOLF. La première n'a pas modifié le cadre juridique, la seconde est avant tout une modification, au plus haut niveau, de l'ordre juridico-financier. La RCB était une pratique administrative portée par l'administration des finances, la LOLF est une démarche parlementaire, portée par la classe politique unanime et accompagnée par Bercy²².

Les porteurs de la LOLF revendiquent explicitement deux axes forts à leur réforme. Le premier est une revalorisation des pouvoirs du Parlement, le second est une intégration au plus haut niveau de l'ordre juridique de la logique gestionnaire. Cette dernière repose principalement sur

21 - L. Fabius et D. Migaud, « Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins », Rapport de l'Assemblée nationale, Assemblée nationale, 1999, 2 tomes.

22 - En pleine cohabitation, le sénateur Alain Lambert (RPR avec le soutien de la présidence de la République) et le député Didier Migaud (PS avec le soutien du Premier Ministre) posent clairement le cadre : « Malheur à qui fera échouer la réforme budgétaire », *Les Échos*, 6 février 2001. La LOLF est ensuite adoptée à l'unanimité.

deux piliers : la rénovation des documents budgétaires votés par le Parlement et la détermination de responsables des crédits²³.

1. La LOLF structure les annexes budgétaires autour de la performance

La performance publique portée par la LOLF repose sur des documents budgétaires rénovés. L'article 51-5²⁴ de la LOLF dispose que « sont joints au projet de loi de finances de l'année des annexes explicatives développant par programme le montant des crédits ». Ces annexes, les nouveaux bleus budgétaires, sont donc avant tout des documents de présentation des crédits budgétaires. La LOLF, après avoir rénové la structure de cette présentation en missions –programmes–actions, prescrit qu'elle est accompagnée « d'un projet annuel de performance pour chaque programme ». Les nouveaux bleus détaillent les actions envisagées par programme, le coût associé à chacune de ces actions, ainsi que la stratégie du programme et les indicateurs qui permettent (en théorie) d'évaluer la capacité du gestionnaire de programme à atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Ces objectifs, clairement définis, s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie qui est, elle aussi, présentée dans ces nouveaux bleus. Le volet performance du bleu déteint sur son nom, on l'appelle désormais un Programme Annuel de Performance : PAP. Il est complété en loi de règlement par un Rapport Annuel de Performance : RAP. Au moment du déploiement de la LOLF, le Parlement envisage un renforcement sensible de son rôle à l'aide de la loi de règlement²⁵. Les parlementaires pensent reprendre en main le contrôle de la dépense. À l'aide des indicateurs, qui permettent de suivre l'avancement de l'action des administrations vers les objectifs annoncés, ils peuvent apprécier la stratégie présentée au sein de chaque bleu. La démarche performance concourt bien au recentrage des finances publiques autour du Parlement. La théorie des indicateurs pouvait inciter à l'optimisme. Dix ans après leur introduction, la pratique conduit certains observateurs au scepticisme²⁶.

23 - D. Migaud, « Un double objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie », *RFFP*, n°76, nov. 2001, p. 9-14.

24 - Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, article 51 : « Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

- a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
- b) L'évaluation des dépenses fiscales ;
- c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
- d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ;
- f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante.

25 - « Cette culture de la performance devra donc conduire à un renforcement sensible des conditions d'examen du projet de loi de règlement par le Parlement », Commission des finances (Jean Arthuis), « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », *Rapport Sénat*, n° 220, 2004-2005, p. 5.

26 - I. Bruno, E. Didier, *Benchmarking, l'État sous pression statistique*, Zones, 2013.

Une autre manifestation de la logique de performance au sein de la LOLF résulte de la reprise de l'obligation de produire une information financière complète. L'article 27 de la loi organique de 2001²⁷ maintient l'obligation d'une production comptable dite « dualiste » qui distingue une comptabilité budgétaire (comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires) et une comptabilité générale, telle qu'elle résultait du décret du 29 décembre 1962²⁸. Le décret de 1962 complétait cette présentation d'une comptabilité analytique autonome fondée sur la comptabilité générale. La LOLF est moins ambitieuse en restreignant le déploiement d'une comptabilité analytique aux actions intégrées dans chaque programme. Les rouages budgétaires (les RAP), annexés à la loi de règlement intègrent donc une forme de comptabilité analytique en toute fin de document.

2. La LOLF permet d'isoler des responsables au sens managérial de la gestion publique

Une des revendications portées par les parlementaires était de permettre l'émergence d'une réelle responsabilité des acteurs publics. Les commentaires de la LOLF insistent sur l'apparition de responsables de mission et de programmes²⁹. Ce terme a été difficile à comprendre pour le monde juridique habitué à aborder la responsabilité uniquement sous son aspect juridique. Sous sa forme juridique, la responsabilité implique d'assumer les conséquences de ses actes ou de celles et ceux (enfants, animaux etc.) dont on est responsable. La responsabilité se décline alors classiquement selon le champ contentieux : responsabilité civile, responsabilité pénale, responsabilité administrative, responsabilité financière... Il était malaisé de comprendre l'introduction, par la LOLF, d'un être administratif nommé « responsable de programme » dont les actes n'étaient absolument pas sanctionnés par un mécanisme juridique spécifique. Bref, un responsable qui ne l'était pas !

C'est qu'il s'agit précisément de l'introduction d'une logique managériale au cœur du droit public financier. Au sens managérial, être responsable signifie avant tout que l'on dispose du pouvoir d'agir. Ainsi être responsable de crédits ne signifie pas (ou pas seulement) que l'on devra rendre des comptes devant une juridiction, mais avant tout que l'on dispose du pouvoir de choisir ce que l'on fera de ces (ses ?) crédits. Cette responsabilité s'inscrit évidemment dans un cadre stratégique. Il peut s'agir de celui de l'entreprise, avec ses objectifs propres (résultat, production, croissance) ou d'une entité publique. On retrouve ici l'importance de la définition de la stratégie et des objectifs à atteindre.

Cette responsabilité managériale s'appuie sur deux nouveautés de la LOLF : la globalisation des crédits et leur fongibilité asymétrique. Engoncée dans la spécialité des crédits budgétaires de l'ordonnance de 1959, l'action administrative payait au prix fort l'illusion du Parlementarisme financier. Depuis la Restauration et son irruption dans le débat budgétaire, le Parlement réclamait, comme une marque de démocratie, un droit de regard sur l'affectation des crédits. On sait que ce mouvement de spécialisation s'est opéré constamment jusqu'à son

27 - LOLF, article 27 : « L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

28 - Décret 29 décembre 1962, article 51 : « La comptabilité comprend une comptabilité générale et, selon les besoins et les caractères propres à chaque organisme public, une comptabilité analytique et une ou plusieurs comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres ».

29 - H.-M. Crucis, *Finances publiques*, 2^e édition, Montchrestien, 2009, p. 138.

paroxysme sous la IV^e République³⁰. Contenue par l'ordonnance de 1959, la spécialisation des crédits est complètement remise à plat par la LOLF qui opère, à l'inverse, leur globalisation. Les crédits budgétaires sont dorénavant présentés en mission et programme selon les termes de l'article 7 de la loi organique de 2001 dont le II^e rappelle que « la présentation par titre est indicative », sauf en ce qui concerne le titre II (les dépenses de personnel). Les crédits budgétaires sont donc fongibles, de manière asymétrique, au sein d'un programme. Le responsable de programme retrouve une presque totale liberté de gestion des crédits dans le cadre de la stratégie et des objectifs présentés : il est bien responsable au sens managérial.

Cette nouvelle responsabilité managériale et budgétaire a été déclinée par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012³¹. Des nouveaux responsables de budget opérationnels de programmes (BOP) et d'unité opérationnelle (UO) permettent de déployer une chaîne de responsabilité managériale au cœur de l'État. Un rapide coup d'œil au déploiement des BOP et des UO permet de comprendre que le schéma est parfaitement cohérent au niveau de l'État. Les BOP ou les UO sont pris en charge par des agents qui s'inscrivent dans une chaîne hiérarchique clairement définie, par exemple au niveau des rectorats pour le ministère de l'Éducation nationale ou des préfetures pour celui de l'Intérieur. S'agissant de l'Enseignement supérieur et des universités, en particulier, le schéma s'obscurcit un petit peu. Les universités sont, comme le rappelle l'article 711-1 du code de l'éducation³², des établissements publics (donc autonomes) gérés en partie par leurs personnels. Dès lors, la chaîne de responsabilité managériale se complique puisque l'autonomie des établissements et le caractère élu de leurs instances fait écran entre le ministre de l'Enseignement supérieur et le président de l'établissement public.

II. LA PRATIQUE DE LA PERFORMANCE À L'UNIVERSITÉ

Depuis 2001, la France est entrée dans une nouvelle phase d'évaluation de la performance de la dépense publique grâce à la LOLF. Parmi toutes les politiques publiques portées par des missions (sécurité, culture, défense, enseignement scolaire), on choisit d'accorder un regard particulier à la pratique de la performance du programme qui décrit les activités des universités. La dualité des acteurs en présence, le ministère et les opérateurs, incite à distinguer l'évaluation de la politique publique de l'enseignement supérieur (la performance de l'Université en général) et la déclinaison de cette évaluation au sein des établissements publics (la performance des universités en particulier).

30 - A. Baudu, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*, Dalloz, 2010.

31 - Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, articles 64 et 65.

32 - Code de l'Éducation, article 711-1 : « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière. Ces établissements sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures. Ils sont pluridisciplinaires et rassemblent des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs de différentes spécialités, afin d'assurer le progrès de la connaissance et une formation scientifique, culturelle et professionnelle préparant notamment à l'exercice d'une profession ».

A. La performance de l'enseignement supérieur

La mission « Recherche et enseignement supérieur » intègre plusieurs programmes dont le programme 150 consacré spécifiquement à l'Enseignement supérieur et à la recherche. Il s'agit du cadre dans lequel s'apprécie la performance de l'Université dans son ensemble. Le lien aux opérateurs s'y opère par une technique particulière, la contractualisation, véritable courroie de transmission de la logique de performance au sein des établissements.

1. Le programme 150 : formation supérieure et recherche universitaire

La politique de l'enseignement supérieur est portée par un ministre (le ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche) et une administration (le ministère éponyme). Elle est formalisée au sein d'un bleu qui intègre une présentation des crédits du programme et une analyse de sa performance. La présentation du programme 150 pour 2017 précise ainsi les différents éléments qui constituent l'ossature de l'évaluation de sa performance :

- la présentation stratégique du programme ;
- la présentation des objectifs et des indicateurs de performance ;
- la justification au premier euro des crédits qui développe le contenu physique et financier du programme ainsi que les déterminants de la dépense et présente un échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- une présentation des principaux opérateurs et de leurs emplois ;
- la présentation des crédits complets associés à chaque action du programme, obtenus après définition d'un modèle analytique propre à l'exercice d'analyse des coûts.³³

Dans un premier temps, la directrice générale de l'Enseignement Supérieur et de l'Insertion Professionnelle (DGESIP) présente la Stratégie nationale de l'Enseignement Supérieur (STRANES³⁴) et les trois chantiers qui la structurent : « la politique de sites et les regroupements d'établissements » ; « La réforme des nomenclatures des diplômes et des accréditations » ; « Le chantier du numérique ». Tout enseignant-chercheur reconnaîtra dans ces trois axes les préoccupations portées par les équipes de direction des différents établissements.

Dans un second temps, la DGESIP présente le volet « performance », c'est-à-dire la déclinaison du programme en objectifs stratégiques. Le nombre de ces objectifs a été considérablement réduit depuis l'apparition des PAP. Les PAP 2006 à 2010 comportaient une douzaine d'objectifs là où le PAP 2017 n'en comporte plus que six³⁵, qualifiés de stratégiques pour bien marquer le lien opéré avec la STRANES. Afin de permettre de vérifier que l'activité administrative converge avec les objectifs affichés, chacun d'entre eux est assorti d'indicateurs (une quinzaine en tout) qui peuvent être complétés par des sous-indicateurs le cas échéant.

33 - « Projet annuel de performance recherche et enseignement supérieur 2017 », « Notice explicative », p. 3.

34 - S. Béjan et B. Monthebert, « Pour une société apprenante, proposition pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur », Rapport MESR, 2015.

35 - Les six objectifs du PAP recherche et enseignement supérieur 2017 :

- répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation tout au long de la vie ;
- améliorer la réussite des étudiants ;
- produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international ;
- améliorer le transfert et la valorisation des résultats de la recherche ;
- renforcer l'ouverture européenne et internationale des établissements ;
- améliorer l'efficacité des opérateurs.

Ainsi, le 6^e objectif, « améliorer l'efficacité des opérateurs », est-il renseigné par trois indicateurs censés représenter l'ensemble des axes de la performance (efficacité, efficience, effectivité). Le premier indicateur, parts des mentions à faibles effectifs, renvoie à l'efficacité de la dépense. Le deuxième indicateur, accès aux services et ressources documentaires, renvoie à l'effectivité de la dépense. Le troisième indicateur, qualité de la gestion immobilière, renvoie à l'efficience de la dépense.

C'est dans ce cadre de revendication de la recherche de la performance que l'administration, ici le responsable de programme, demande l'allocation des moyens financiers au Parlement. Le porteur de ce document est identifié et identifiable, c'est une directrice d'administration centrale : la DGSIP³⁶. D'un point de vue formel, le circuit de la performance est complet. Mais pratiquement, si le programme est porté par l'administration centrale, sa mise en œuvre repose sur la centaine d'établissements publics que sont les universités et sur les autres établissements publics assurant une mission analogue et dépendant d'autres tutelles.

2. La contractualisation

Depuis la loi dite LRU de 2007, les universités sont réputées autonomes, comment l'administration centrale peut-elle répercuter sa stratégie nationale auprès des opérateurs ? Comment un directeur d'administration centrale peut-il convaincre des présidents d'établissements publics de mettre en œuvre une politique qu'ils n'ont pas concouru à définir et avec laquelle les conseils d'administrations ne sont pas forcément en accord ?

La réponse est simple, le ministère contractualise avec les opérateurs que sont les universités. Le Conseil d'État a pu noter en 2008 que « le recours au support contractuel pour le pilotage de l'action administrative s'est développé en lien avec la thématique de la réforme et de la modernisation de l'État »³⁷. Évidemment, l'utilisation du terme contrat a questionné les juristes qui ont fait valoir l'impossibilité pour une administration de contractualiser avec l'État, c'est-à-dire avec elle-même (c'était par exemple le cas du contrat passé entre la direction générale des impôts et le ministre des Finances). Le terme s'est pourtant imposé dans une acception plus managériale. Ces documents portent d'ailleurs toute forme de nom : charte, pacte, convention et contrat. Jean-Pierre Gaudin réunit ces démarches sous une appellation générique : les « contrats d'action publique »³⁸.

L'utilisation du mot contrat est moins controversée s'agissant de la formalisation des relations entre l'État et des établissements publics tels que les universités. Attendue par les présidents d'universités depuis le milieu des années 1970, la contractualisation des relations

36 - S. Bonnafous pour le PAP 2017.

37 - Conseil d'État, « Le contrat, mode d'action publique et de production de normes », rapport public 2008, la documentation française, p. 34.

38 - « Pour mieux approcher les contours spécifiques de ces démarches contractuelles qu'on peut aussi appeler des "d'action publique", on retiendra toutefois ici trois critères de forme qui, une fois réunis, permettent déjà de préciser les modalités procédurales de la contractualisation et de cerner le champ d'investigation : d'abord, la présence d'un accord négocié sur des objectifs mêmes d'action ; puis, l'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit, dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification ; enfin des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financements ou de compétences humaines et techniques) ; le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné par différents participants. » J.-P. Gaudin, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de sciences po, 1999, p. 28.

entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur est enfin inscrite dans la loi du 26 janvier 1984. Facultative jusqu'en 2007, la contractualisation est devenu l'outil de gestion standard avec la loi LRU. Inscrit au chapitre VI de la loi, son article 17 dispose : « Les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements font l'objet de contrats pluriannuels d'établissement dans le cadre de la carte des formations supérieures » avant de préciser les conditions de mise en œuvre de ces contrats³⁹. Éric Piozin⁴⁰ explique le développement et le succès de la démarche. Le contrat pluriannuel est bien devenu :

*[...] le principe unique d'organisation du rapport entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur. Le contrat inscrit les relations de l'État et de ses opérateurs dans un cadre pluriannuel, permettant à une politique d'établissement de se déployer en phase avec les objectifs ministériels et en offrant la garantie de l'attribution des moyens nécessaires pour sa mise en œuvre. Si le contrat a des enjeux financiers non négligeables, il est avant tout l'occasion d'échanger sur les choix stratégiques d'un établissement dont l'horizon ne doit pas s'arrêter à la période contractuelle. Le contrat sert également de cadre aux principales décisions de l'administration ; c'est en effet à l'occasion de la discussion contractuelle que les actes essentiels relatifs aux politiques de formation et de recherche trouvent une traduction réglementaire : habilitation des formations, labellisation des équipes de recherche notamment.*⁴¹

Dans son rapport de 2010⁴², Bernard Larroutourou confirme la place centrale du contrat d'établissement⁴³. Depuis 2007, et selon un rythme quadriennal puis quinquennal, les universités proposent et négocient avec le ministère un contrat d'établissement. Si la plume est laissée aux établissements de chaque vague, la tutelle propose chaque année un document de cadrage qui évolue, ce qui explique la mutation des contrats d'établissements dans le temps. Chaque contrat est unique mais s'intègre dans le cadre propre à chaque vague. La contractualisation est aujourd'hui une démarche ancienne et acquise de la relation entre l'État et les universités. Son objectif est bien de formaliser la déclinaison de la politique nationale ainsi que l'allocation des moyens des universités. Le contrat d'établissement constitue la courroie de transmission entre le PAP et l'Université.

39 - Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des Universités. Article 17 :

I. « Les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements font l'objet de contrats pluriannuels d'établissement dans le cadre de la carte des formations supérieures. Ces contrats prévoient les conditions dans lesquelles les personnels titulaires et contractuels de l'établissement sont évalués, ainsi que, le cas échéant, les modalités de la participation de l'établissement à un pôle de recherche et d'enseignement supérieur. Ils fixent en outre certaines obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants pouvant être mis à leur disposition par l'État. »

II. « Ils mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement. »

40 - Chef de service à la DGESIP.

41 - É. Piozin, « L'environnement institutionnel », in F. Forest (dir), *Les Universités en France, fonctionnement et enjeux*, PURH, 2012, p. 85.

42 - B. Larroutourou, « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien », Rapport à la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, 10 février 2010.

43 - « Bien sûr, la contractualisation quadriennale reste le principal « rendez-vous » entre un établissement d'enseignement supérieur et l'État, et le principal outil de pilotage des évolutions de l'ESR [...] ». B. Larroutourou, *op. cit.*, p. 59.

B. La déclinaison de la performance au niveau des opérateurs

Selon les sciences de gestion, la performance des établissements se mesure à l'aune de leur capacité à atteindre des objectifs au service d'une stratégie. Cette capacité est mesurée par des indicateurs. Dans le cas de la performance de l'enseignement supérieur, avant de comprendre comment se déclinent les indicateurs localement, il est important d'évoquer l'appropriation de la démarche par les acteurs.

1. Une démarche établie, mais pas forcément acceptée

La démarche contractuelle est généralisée puisque, depuis 2007, les universités « contractualisent » avec le ministère. Ces documents, les contrats de sites⁴⁴, développent un volet commun au regroupement d'établissements avant de présenter un volet par établissement⁴⁵. Chaque regroupement contractualise au rythme de vagues, tous les 4 puis récemment tous les 5 ans⁴⁶. Les documents comptent une centaine de pages pour les moins volumineux et jusqu'à près de cinq-cents pages pour les plus gros⁴⁷. Les signataires sont le ministre de l'Éducation nationale et, le cas échéant, le ministre ou le secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur pour l'État et l'ensemble des présidents des établissements concernés, voire le président du regroupement et, dans certains cas, le président du CNRS. Ils sont bâtis sur une logique qui intègre, au moins formellement, la question de la performance. Les contrats évoquent, de manière très explicite, la trajectoire du site (la stratégie), puis proposent des annexes financières (les moyens au service de la stratégie) et, enfin, des indicateurs de performance (l'adéquation entre les actions entreprises et la stratégie déterminée).

La contractualisation est tellement bien établie que l'on envisage des contrats entre les universités (les établissements publics) et les unités de formation et de recherche (les UFR ou facultés). Cette relation est-elle pour autant acceptée ? Il est bien évident que le cadre contractuel posé par le ministère ne se discute pas. Il constitue le socle de la délégation du service public d'enseignement supérieur à l'établissement⁴⁸. Par ailleurs, il suffit d'avoir fait partie d'une équipe présidentielle⁴⁹ ou d'une équipe de direction d'UFR pour savoir à quel point la préparation du document représente une masse de travail considérable dont les rédacteurs perçoivent peu l'intérêt réel en termes d'amélioration de la gestion publique. L'enjeu du contrat de site est avant tout de justifier l'obtention des crédits, et cet enjeu est parfaitement

44 - La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche substitue un contrat de site au contrat d'établissement.

45 - Le contrat de site de l'Université de Lyon 2016-2020 propose ainsi dans son volet établissements une présentation des universités de Lyon I, Lyon II, Lyon III, Saint-Etienne, de l'École normale supérieure de Lyon, de l'École centrale de Lyon, de l'Institut national des sciences appliquées de Lyon, de l'Institut d'étude politique de Lyon, de l'École nationale d'ingénieurs de Saint-Etienne, de l'École normale supérieure des arts et techniques du théâtre et de l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.

46 - Chaque vague comporte en moyenne une trentaine d'établissements.

47 - « Contrat de site Université de recherche Paris Sciences et Lettres », 2014-2018.

« Contrat de site Université Sorbonne - Paris Cité », 2014-2018.

« Contrat de site de l'Université Paris-Est », 2015-2019.

« Contrat de site des Universités de Lyon », 2016-2021.

« Contrat de site Université de la Nouvelle-Calédonie », 2017-2022.

48 - Cette habilitation est une accréditation depuis la loi du 22 juillet 2013.

49 - L'auteur de ces lignes a exercé la fonction de vice-président chargé des finances de l'Université Paris X, au moment du passage de l'établissement aux responsabilités et compétences élargies de la loi LRU de 2007.

compris. En revanche, la préparation du contrat est un peu vécue comme une incitation des laboratoires ou des formations à l'introspection. Une vraie politique d'évaluation et de performance impliquerait l'appropriation complète de cette démarche. Or cette appropriation ne va pas de soi. Tout d'abord, certains acteurs peuvent récuser purement et simplement la démarche de performance. Sur des aspects idéologiques, que l'on peut évidemment discuter, certains conseils d'administrations estiment que le service public non marchand ne peut pas (voire ne doit pas) être évalué selon les critères de la performance (efficacité, efficience, effectivité). Ils insistent encore sur l'impossibilité de fonder l'allocation des moyens sur cette logique alors volontiers qualifiée de « logique comptable » ou de « logique de résultat »⁵⁰. Au-delà de cette opposition de principe, la question de l'appropriation vise aussi la capacité des équipes à mettre en œuvre de manière pertinente l'évaluation de la performance de l'établissement. Les UFR, centrés sur leurs « cœurs de métiers » (la formation et la recherche) ne disposent objectivement pas des moyens et compétences pour opérer ce genre d'analyse, à l'exception des enseignants-chercheurs en sciences de gestion évidemment. Les universités elles-mêmes, soumises à une forte contrainte financière ces dernières années, éprouvent des difficultés à se doter de services de pilotages susceptibles de promouvoir la démarche⁵¹.

2. Un exemple de mise en œuvre de la démarche performance

Au-delà des contingences matérielles qui entravent la capacité des établissements à s'approprier la démarche de performance, une difficulté supplémentaire apparaît : le caractère réducteur de la représentation de la performance à quelques objectifs et indicateurs⁵². Comme tout système de représentation, les indicateurs ne proposent qu'une image de la réalité (l'organisation représentée). Cette restriction est bien comprise des producteurs de l'information, la méthode de quantification comporte des limites. Il n'empêche que l'information, la donnée, l'indicateur sont diffusés et donc vus, lus et peut-être même utilisés par des interlocuteurs qui n'ont pas forcément conscience des biais de la représentation. Ainsi, conscients de l'image tronquée qu'ils diffusent, les présidents d'universités opèrent des choix revendiqués comme des éléments d'une stratégie de communication⁵³. Ces mêmes acteurs finissent par n'utiliser que quelques-uns des indicateurs, des indicateurs prégnants⁵⁴, en fonction des domaines. Il peut s'agir du taux de réussite en licence dans la classe politique⁵⁵, du taux d'insertion des doctorants dans les écoles doctorales, du rapport H/E (heures de service/nombre d'étudiants) dans les dialogues de gestion entre la présidence d'un établissement et les UFR.

50 - La commission des finances du Sénat évoque clairement la question quand elle intitule son rapport : « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », Rapport Sénat, n° 220, 2004-2005.

51 - Un des indicateurs des premiers contrats était précisément la capacité des établissements à se réorganiser en fonction de ce nouvel impératif !

52 - La commission des finances du Sénat insiste dès 2005 sur cette difficulté « combiner la sélectivité et l'exhaustivité dans le choix des objectifs et des indicateurs. [...] Pour des raisons de lisibilité de l'information transmise au Parlement, il convient de ne retenir qu'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs de performance, tout en veillant à ce que ceux-ci couvrent l'essentiel des dépenses du programme auquel ils sont associés ». Commission des Finances (Jean Arthuis), « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », *op. cit.*, p. 29.

53 - L. Mériade, « Les simplifications instrumentales et processuelles : un dispositif de gestion des tensions de gouvernance publique à l'Université », *RFAP*, 2016-1, n° 157, p. 131-144.

54 - V. Boussard, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, n° 43, 2001, p. 533-551.

55 - C. Stromboni, « Frédérique Vidal : il est urgent de mettre fin à ce taux de 60 % d'échec en première année à l'Université », *Le Monde*, 22 août 2017.

L'exemple de l'indicateur 6.2 du PLF 2017, « accès aux services et ressources documentaires de l'ESR », permet d'illustrer cette difficulté des établissements à saisir leur performance. Cet indicateur s'inscrit dans le cadre de l'objectif n° 6 « améliorer l'efficacité des opérateurs ». Tel qu'inscrit dans le bleu du programme 150, l'indicateur présente deux sous-indicateurs : « part de la fréquentation physique et mesure des usages virtuels ».

Tableau 1

INDICATEUR 6.2

Accès aux services et ressources documentaires de l'ESR

(du point de vue de l'utilisateur)

| | Unité | 2014 Réalisation | 2015 Réalisation | 2016 Prévision PAP 2016 | 2016 Prévision actualisée | 2017 Prévision | 2017 Cible |
|--|-------------------|---------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------|---------------|
| Part de la fréquentation physique des bibliothèques dans la population étudiante des universités | % | 41,4 | 41,5 (p) | 42,1 | 41,5 | 41,5 | 42,3 |
| Mesure des usages virtuels des bibliothèques | nombre/usage r | 68 (p) | 72,4 (p) | 79,1 | 76,0 | 79,4 | 83,5 |

Dans les différents contrats de site, on trouve peu cet indicateur. Quand on le trouve, il est plus ou moins modifié et plus ou moins renseigné. Au sein de l'Université de Recherche Paris Sciences et Lettres (contrat 2014-2018), seule l'École normale supérieure propose deux indicateurs spécifiques sur la question : l'IS5 « variation des horaires d'ouverture des bibliothèques intégrées » et l'IS6 « numérisation du corpus scientifique⁵⁶ ». L'Université Paris-Est ne propose pas cet indicateur dans son contrat pluriannuel 2015-2019. Quant à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, elle ne propose qu'un indicateur commun IC8 « variation des horaires d'ouverture du SCD⁵⁷ ». Pourtant, il est évident que l'accès aux ressources documentaires est une préoccupation de tous les établissements. Mais les équipes de direction peuvent choisir de ne pas présenter cet indicateur dans leur contrat, l'estimant peu représentatif de leur performance globale. Elles peuvent encore choisir de ne pas le faire au regard de la mauvaise tendance qu'il traduirait. À l'inverse, elles peuvent choisir de le mettre en avant car il semble un argument favorable dans la négociation avec la tutelle... Mais en fait, l'indicateur ne représente en aucun cas la performance des SCD, tout au plus traduit-il l'effectivité de la politique d'accès des usagers aux ressources physiques et dématérialisées de chaque site. Encore faut-il préciser qu'il ne s'agit que d'un indicateur quantitatif et non qualitatif.

CONCLUSION

La démarche performance semble dorénavant bien ancrée dans l'évaluation de la dépense publique depuis son inscription dans la LOLF, elle semble bien diffusée jusqu'au cœur de l'appareil administratif, mais pour autant est-elle elle-même performante ? C'est bien la performance de la performance qui est questionnée par de nombreux acteurs et chercheurs⁵⁸. Ce questionnement malicieux et pertinent se diffuse en marge d'une critique de la technocratie. Soucieuse de justifier de son utilité, l'administration a saisi la thématique de la performance

56 - « Contrat de site PSL 2014-2018 », p. 67-68.

57 - « Contrat de site UNC 2015-2019 », p. 21.

58 - Y. Gingras, « Du mauvais usage de faux indicateurs », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2008-5, n° 55-4 bis, p. 67-79.

et a bâti tout un édifice permettant de justifier son existence. Cette irruption des techniques managériales au cœur de l'appareil d'État suscite autant d'inquiétudes que de questions. La logique légale et réglementaire va-t-elle disparaître au profit d'une culture du résultat ? Le service public est-il réductible à quelques indicateurs ? La performance de l'Université peut-elle s'apprécier à l'aune de l'insertion professionnelle de ses diplômés ? Plus largement, la dotation des universités peut-elle être fixée en fonction de leur performance⁵⁹ ? La technocratie porteuse d'un message quantifié et objectivé est-elle en train de prendre le pas sur le politique ? Autant de questions que posaient déjà les observateurs de la RCB, quand ils déclaraient par exemple qu'un budget est « un mélange de politique et d'économique, de délibéré et d'accidentel, de rationnel et d'irrationnel ... le budget se plaide mais ne se démontre pas »⁶⁰.

59 - Depuis 2009, le modèle d'attribution des crédits aux établissements, dit SYMPA (SYstème de Répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité), intègre une part de performance au-delà des éléments purement quantitatifs.

60 - J.-C. Ducros, « La rationalisation des choix budgétaires », *Revue de sciences financières*, 1969, p. 617.