I. Bruno et E. Didier, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013, 250 pages.

Introduction

> *« Il y a dans ce livre une véritable joie : celle de régler les difficultés qui paraissent insolubles. Celle de faire vivre une méthode simple qui permet d'affronter des questions compliquées. J'ai aimé que cette pratique place les acteurs de terrain dans une position de créateurs. Quelle beauté ! Disons-le tout net, le benchmarking autorise des gens ordinaires à faire des choses extraordinaires. Mieux : ce chemin leur permet, en renforçant leur estime de soi, d'entrer sans crainte dans des processus de changement. […] Votre problème ressemble au nôtre, lance un personnage au détour d'un chapitre. Eh bien oui, les problèmes des entreprises ressemblent diablement — dans le détail opérationnel — à ceux auxquels l'action publique doit faire face. Et si le benchmarking, le vrai, celui dont il est question ici, était un savoir-faire dont la société civile devait enfin faire profiter notre État ? »*

Ceci n'est pas un éloge exalté du livre que vous tenez entre les mains. Cette citation, nous l'avons extraite d'une préface à un Guide du benchmarking[1], curieusement signée Alexandre Jardin. Le parallèle établi par le romancier entre le fonctionnement des entreprises et celui de l'État est révélateur : gérer une firme marchande ou administrer un service public, cela relèverait d'une seule et même rationalité organisationnelle. C'est ce postulat, largement partagé, qui justifie aujourd'hui l'exportation des techniques managériales d'un univers à l'autre, du monde impitoyablement efficient des affaires à celui, réputé sclérosé, de l'action publique.

Ce genre de discours n'a rien d'original. Depuis plus de vingt ans que souffle le « nouvel esprit du capitalisme »[2], on n'a cessé d'exiger, sous couvert de « réforme », l'alignement de la gestion des affaires publiques sur les standards du business. En 2008, le gratin du patronat français rassemblé à la convention du Medef put applaudir un discours de

Laurence Parisot intitulé « Benchmarker, c'est la santé ! ». Elle y vantait les mérites de cette nouvelle panacée pour « réformer » tous azimuts : la fiscalité, l'université, l'administration—bref, le pays tout entier :

> *Benchmarker, c'est la santé ! J'adore la langue française et je voudrais que Mesdames et Messieurs nos académiciens fassent un jour entrer dans notre dictionnaire le mot de benchmarker. Car il nous manque ! Benchmarker, c'est comparer, c'est étalonner, c'est mesurer ou, plus exactement, ce sont ces trois actions à la fois : benchmarker, c'est évaluer dans une optique concurrentielle pour s'améliorer. Benchmarker, c'est dynamique. C'est une grande incitation à ne pas rester immobile.*
>
> *Se benchmarker, c'est oser regarder dans le miroir son reflet objectif plutôt que de refuser de voir les choses en face et de mettre la tête sous son aile. […]*
>
> *Se benchmarker, c'est être réaliste. C'est se donner les moyens du pragmatisme. C'est savoir qu'on n'est pas seul au monde, ni le centre du monde, c'est refuser l'illusion qui empêche de grandir. Benchmarker un produit ou un service ou une idée, c'est l'apprécier à l'aune de critères pluriels car nous sommes maintenant dans un monde où la qualité est à la fois un droit et un devoir. Benchmarker ses équipes, c'est tout faire pour accroître le niveau de compétence de nos salariés. […]*
>
> *Et benchmarker un pays, qu'est-ce que c'est ? C'est le comparer à d'autres, rubrique par rubrique, et relativement au but qu'on recherche. Quelle est la fiscalité la plus avantageuse, au regard de son efficacité pour l'emploi ? Quelle est l'administration la moins pesante, eu égard à son efficacité la plus grande possible ? […] Quelle est l'école, quelle est l'université la plus admirable et en ligne avec l'épanouissement futur des jeunes ? […] Et pourquoi faudrait-il choisir entre l'excellence d'une rubrique ou d'une autre ? […] Ne pourrait-on pas avoir tout à la fois ? Je pense que oui parce que précisément des synergies vertueuses s'engageraient. Les meilleures écoles, la meilleure politique d'intégration, les meilleurs impôts, ou du moins les moins mauvais ? […]*
>
> *Imaginons qu'on y parvienne. Parce qu'en ayant benchmarké on aurait mis en place les réformes : la baisse du coût du travail, le transfert progressif des cotisations familiales vers la solidarité nationale car il n'y a qu'en France qu'elles sont à la charge exclusive des entreprises. Imaginons que les impôts taxant l'investissement aient été… boutés hors de France, et en premier la taxe professionnelle. Ce serait alors évident pour tout le monde que benchmarker c'est la santé ! En l'occurrence, la santé d'un pays ! […]*[3].

Pour surnager dans un marché mondialisé, les entreprises ne peuvent plus, nous dit-on, se contenter de produire plus, elles doivent mieux s'organiser afin de proposer la meilleure offre. Les experts en management ont développé à cette fin toute une panoplie de méthodes et d'instruments, toute une boîte à outils, dont l'une des pièces maîtresses est le benchmarking.

Ce mot, d'usage courant dans le monde des affaires, résulte de la substantivation du verbe anglais to benchmark, qui signifie évaluer par comparaison avec un modèle, un étalon, une

norme extérieure. Le benchmark, c'est le point de référence. Étymologiquement, le bench désigne la marque taillée dans la pierre par l'arpenteur géomètre pour fixer son équipement de mesure[4]. Dans le jargon topographique, le benchmarking consiste à se référer à un repère de nivellement ou à un point géodésique pour effectuer des comparaisons de direction et d'altitude. C'est par analogie avec cette très ancienne pratique que les managers ont parlé de benchmarking à propos de leurs activités d'analyse compétitive et d'étalonnage des performances. Au sens que nous lui connaissons aujourd'hui, le terme a été popularisé par un ingénieur, cadre chez Xerox, un certain Robert C. Camp, auteur en 1989 de la bible en la matière : *Benchmarking. The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*. Nous y reviendrons. Il est aujourd'hui devenu un mot d'ordre général, que Laurence Parisot résume parfaitement à sa manière : « Évaluer dans une optique concurrentielle pour s'améliorer. »

Après avoir été élaboré par le management privé, ce discours a été transposé, avec tout son attirail technique, à l'action publique. En période de vaches maigres budgétaires, hors de question d'intervenir plus (ou avec davantage de moyens), il faut mieux organiser, afin de dispenser les meilleurs services à moindre coût[5]. Au slogan libéral classique du « moins d'État » s'est ainsi substitué le mot d'ordre néolibéral du « mieux d'État ». Mieux, toujours mieux : améliorer sans relâche ses résultats, être toujours en quête de « meilleures pratiques », toujours viser de nouvelles cibles, sans cesse repousser les limites. Les États ne seraient plus au-dessus de la mêlée, protégés de la concurrence par leur incommensurabilité souveraine. Comme tout un chacun, ils seraient engagés dans une compétition perpétuelle non seulement avec leurs pairs, mais avec n'importe quelle autre organisation. Les voilà pris dans une « course sans ligne d'arrivée », pour reprendre une métaphore dont les managers sont friands et qu'ils appliquent volontiers à toute forme de collectif—que celui-ci soit national ou local, associatif ou professionnel, public ou privé.

Cette « réforme de l'État » dont on nous rebat les oreilles ne se réduit pas à des effets d'annonce[6]. Le bouleversement est radical, bien plus profond encore que le simple passage d'une figure étatique à une autre, comme la « grande transformation » qui caractérisa, selon Polanyi, la transition de l'État libéral à un « État-providence »[7]. L'État, selon cette nouvelle perspective, n'est plus, ne doit plus être l'instance qui établit, qui perdure — en un mot, qui est, comme l'indique son étymologie —, mais une entité mouvante alignée sur une société en perpétuel changement. Tout se passe comme si l'institution pérenne par excellence que représentait l'État devait se métamorphoser en une organisation modulable, en un processus ou, plutôt, en un agencement de processus branchés sur leur « environnement ». En poussant cette logique à son terme, on pourrait imaginer qu'on assiste actuellement à la disparition de l'État tel que nous l'avons connu, et à son remplacement par une autre agence qu'on appellerait par exemple le « Devenir » ou le « Procès ».

Loin d'avoir passivement ployé devant la force de persuasion des capitaines d'industrie, certains serviteurs de l'État se sont montrés très actifs pour importer le benchmarking dans la sphère publique. De fait, on a assisté à une profonde transformation du personnel de la haute administration. Les nouveaux venus ont eu des carrières plus internationales, sont plus souvent passés dans des cabinets de conseil et ont circulé plus librement du secteur public au privé que par le passé, autant d'occasions de se familiariser avec ce nouveau management.

L'enrôlement de chacun dans un effort coordonné de compétitivité ne procède idéalement d'aucune contrainte—ni physique ni légale. Il se nourrit de la bonne volonté des

participants. Leur mobilisation n'est pas extorquée par la force, mais obtenue par leur libre assentiment. Être volontaire, « proactif », ou bien s'exclure du jeu, de la nécessaire concurrence : telle serait l'« alternative infernale »[8]. Comme l'écrit Luc Boltanski, il s'agit de « vouloir la nécessité »[9].

Cette injonction à l'engagement est subtile car elle complique singulièrement l'expression de la critique. Soit on s'engage volontairement, en y mettant toute son énergie, soit on se désolidarise, mais en prenant alors le risque de nuire aux performances de son équipe et d'en subir les conséquences. Le simple scepticisme, le simple désir de prendre du recul, de s'offrir un moment deréflexion, de suspendre l'initiative, apparaît dans ce contexte comme une entrave, un boulet égoïstement imposé à la dynamique du collectif. Toute résistance, même passive, est présumée ralentir le peloton.

Il y a là une façon très intrigante de gouverner les membres d'un collectif. En l'absence de moyens coercitifs, qu'est-ce qui les fait courir ? Il y a certes les primes et les récompenses, mais la carotte n'épuise pas les ressources de ce mode de gouvernement, qui fonctionne à l'initiative, à l'autoévaluation, à l'engagement personnel, à la responsabilisation, au volontarisme. On pourrait parler d'« implication contrainte »[10], de « contrôle d'engagement subjectif »[11] ou encore d'« enrôlement des puissances salariales »[12]. Ces formules mettent bien en relief l'ambivalence d'une domination qui consomme la liberté, la créativité, la subjectivité des dominés. Bien que ces concepts aient été forgés pour décrire les mutations des relations de travail dans l'entreprise, ils sont tout aussi féconds appliqués à l'administration publique contemporaine. Celle-ci n'est plus seulement le lieu d'une domination légale-rationnelle, caractéristique selon Max Weber de la bureaucratie moderne, mâtinée de paternalisme[13] : elle fait aussi l'objet d'une domination managériale qui s'exerce à travers tout un réseau de principes d'action et de techniques organisationnelles.

Mobiliser, motiver, « faire faire » : le benchmarking s'y emploie en métamorphosant les agents en « ascètes de la performance »[14].Certains s'y résignent, d'autres s'y refusent, mais tous sont engagés d'une manière ou d'une autre dans ces dispositifs de « conduite de soi » qui insufflent une culture du résultat au moyen d'indicateurs, un esprit compétitif par des classements, un appétit de « meilleures pratiques » par des cycles indéfinis d'évaluation comparative[15].

Ces dispositifs ne fonctionnent pas pour autant en roue libre ou en pilote automatique. La domination managériale est exercée par une élite au pouvoir dont le cercle se resserre. De nombreuses enquêtes sociologiques ont mis en évidence le creusement des inégalités qu'engendrait la concentration des fortunes et des pouvoirs aux mains d'un groupe de dirigeants politiques et économiques de plus en plus restreint[16]. On ne compte plus les publications ayant documenté la dérive oligarchique d'États pseudo-démocratiques et les connivences entretenues à son sommet entre ses grands commis et les capitaines de l'industrie et de la finance. Plus rares sont les études sur les mécanismes granulaires de ces nouveaux rapports de domination. C'est ce que nous voudrions faire ici, en passant au crible le fonctionnement du benchmarking.

Que l'État fasse usage de chiffres n'est certes pas nouveau. Comme en atteste l'histoire, ce type d'instrument lui est inhérent : la statistique se présente dès l'origine, à la fin du XVIIIe siècle, comme la « science de l'État ». Les statistiques ne se contentent pas de décrire la réalité, elles la transforment, la produisent et la détruisent aussi parfois[17]. Ironie de l'histoire : ce que l'État avait inventé comme son instrument privilégié semble aujourd'hui

le mettre en pièces sous couvert de « nouvelle gestion publique ». En mobilisant les statistiques, le benchmarking cherche à capter leur pouvoir de description transformatrice à des fins de domination. Nombreux sont ceux qui en ont déjà dénoncé les méfaits[18]. Reste à en analyser les modes d'exercice.

Notre enquête cherche à saisir la « réforme de l'État » au ras de la technologie managériale qui lui sert de fer de lance[19]. Comment le benchmarking s'est-il déployé dans l'administration et dans les services publics ? De New York à Bruxelles, des archives de Xerox à la préfecture de police de Paris, des années 1920 jusqu'à l'affaire du « benchmark interdit » qui a éclaté en France le 4 septembre 2012[20], nous vous proposons de suivre les pérégrinations de ce petit instrument de domination et de dégager la généalogie de la « discipline indéfinie » qu'il exerce sur celles et ceux qui y sont soumis. Par-delà leurs différences de fonction, les personnels de la police, de l'hôpital et de l'université partagent aujourd'hui une expérience commune : celle d'être soumis à des dispositifs d'incitation et de mesure des performances qui produisent des effets délétères sur leur activité, jusqu'à corrompre le sens même de leur métier. Au terme de ce parcours, nous esquisserons, en nous inspirant du bon vieux principe de l'arroseur arrosé, quelques pistes pour une résistance à la politique du chiffre par les chiffres : le « statactivisme ».

Nos contenus sont sous licence Creative Commons, libres de diffusion, et Copyleft. Toute parution peut donc être librement reprise et partagée à des fins non commerciales, à la condition de ne pas la modifier et de mentionner auteur·e(s) et URL d'origine activée.

références

références

⇧**1** Jacques GAUTRON (dir.), *Le Guide du benchmarking*, Paris, Éditions d'Organisation, 2003, p. VII-VIII.

⇧**2** Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPELLO, *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

⇧**3** Discours de Laurence PARISOT à la convention du Medef 2008 à Bruxelles. Voir Medef, communiqué de presse, <www.medef.com>.

⇧**4** Au XIXe siècle, il aurait aussi été employé par les cordonniers pour mesurer le pied d'un client en le plaçant sur un banc (bench) et en marquant sa longueur (mark) pour fabriquer des chaussures à sa pointure.

⇧**5** Il existe toute une littérature en économie politique internationale qui analyse le renversement du rapport de forces entre les États et le « marché », engendré par la mondialisation financière. Citons, entre autres, les travaux fondateurs de Susan Strange.

⇧**6** En février 2013, la requête « réforme de l'État » dans le moteur de recherche Google débouche sur 29 900 000 résultats ! Pour un point sociologique très complet, voir Philippe BEZES, Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), Paris, PUF, 2009.

⇧**7** Karl POLANYI, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

⇧**8** Philipe PIGNARRE et Isabelle STENGERS, *La Sorcellerie capitaliste. Pratiques de désenvoûtement*, Paris, La Découverte, 2007.

⇧**9** Luc BOLTANSKI, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009.

⇧**10** Jean-Pierre DURAND et Marie-Christine LE FLOCH, *La Question du consentement au travail. De la servitude volontaire à l'implication contrainte*, Paris, L'Harmattan, 2006.

⇧**11** Philippe ZARIFIAN, « Contrôle des engagements et productivité sociale », *Multitudes*, nº 17, été 2004, p. 57-67.

⇧**12** Frédéric LORDON, *Capitalisme, désir et servitude. Marx et Spinoza*, Paris, La Fabrique, 2010.

⇧**13** Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005.

⇧**14** Éric PEZET (dir.), *Management et conduite de soi : enquête sur les ascèses de la performance*, Paris, Vuibert, 2007.

⇧**15** Florence JANY-CATRICE, La Performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2012.

⇧**16** Citons quelques publications récentes : la nouvelle édition du classique Charles WRIGHTMILLS, *L'Élite au pouvoir*, Marseille, Agone, 2012 (1956) ; Camille LANDAIS, « Top incomes in France. Booming inequalities ? », Paris School of Economics Working Paper, juin 2008 ; Olivier GODECHOT, *Working rich. Salaires, bonus et appropriation du profit dans l'industrie financière*, Paris, La Découverte, 2007.

⇧**17** Les sciences sociales insistent sur les transformations opérées par les statistiques sur la réalité qu'elles étudient. Voir entre autres : Ian HACKING, « The looping effects of human kinds », in Dan SPERBER, David PREMACK et Ann J. PREMACK (dir.), *Causal Cognition. A Multidisciplinary Approach*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 351-394 ; Lorraine DASTON, « Why statistics tend not only to describe the world but to change it », London Review of Books, 2000, p. 35-36 ; Alain DESROSIÈRES, *L'Argument statistique, II. Gouverner par les nombres*, Paris, Presses de l'École des mines, 2008 ; Donald MACKENZIE, Fabian MUNIESA et Lucia SUE (dir.), *Do Economists Make Markets ? On the Performativity of Economics*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

⇧**18** Vincent DEGAULEJAC, La Société malade de la gestion, Paris, Seuil, 2005 ; Lorraine DATA, *Le Grand Trucage. Comment le gouvernement manipule les statistiques*, Paris, La Découverte, 2009 ; Alain ABELHAUSER, Roland GORI et Marie-Jean SAURET, *La Folie évaluation. Les nouvelles fabriques de la servitude*, Paris, Mille et une nuits, 2011.

⇧**19** En plus des investigations menées par les auteurs eux-mêmes, cet ouvrage a bénéficié du travail de Thomas Alam, Jeanne Lazarus et Pierre Thévenin, conduit dans le cadre de la recherche collective BENCHMARK financée par l'ANR. Nous les en remercions chaleureusement.

⇧**20** « La Caisse d'Épargne Rhône-Alpes condamnée pour avoir mis ses employés en concurrence. En cause, la méthode dite du "benchmark", sur laquelle étaient basées les primes attribuées aux différents salariés », Libération, 5 septembre 2012.