

Working paper n° 1-2013

Le « deuxième effet *kiss cool* » des indicateurs de performance : À propos de l'ouvrage de Maya Beauvallet, *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*, Éditions du Seuil, Paris, 2009

Amandine Rauly *

* Doctorante à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (Laboratoire REGARDS EA6292)

Abstract :

Dans l'ouvrage *Les stratégies absurdes*, Maya Beauvallet analyse les effets secondaires de la mise en place d'indicateurs de performance à vocation incitative dans les organisations publiques et privées. En douze chapitres, elle réalise une recension de la littérature empirique existante et en restitue une analyse destinée tant au grand public qu'aux chercheurs. Si l'on en croit les résultats affichés par les indicateurs, il semblerait que la performance s'améliore dans le temps. Or, en dehors de ce seul constat positif, des conséquences négatives se font ressentir de façon criante à la fois dans l'organisation du travail et sur le type de motivations des agents économiques, pouvant alors mener à des situations absurdes. Sans prôner la disparition des indicateurs de performance, l'auteur montre qu'ils ne doivent pas se substituer aux relations sociales.

Les working papers d'économie et gestion du laboratoire Regards sont édités après présentation en séminaire et validation par deux relecteurs internes, sous la responsabilité du conseil de laboratoire.



Laboratoire d'Economie et
Gestion REGARDS (EA 6292)
Université de Reims
Champagne-Ardenne
UFR de sciences économiques,
sociales et de gestion
57B Rue Pierre Taittinger
51096 Reims

Directeur : **Martino Nieddu**

Responsable de l'édition des
working papers : **Cyril Hedoin**

**Le « deuxième¹ effet *kiss cool* » des indicateurs de performance :
À propos de l'ouvrage de Maya Beauvallet, *Les stratégies absurdes*.
Comment faire pire en croyant faire mieux, Éditions du Seuil, Paris, 2009**

Résumé

Dans l'ouvrage *Les stratégies absurdes*, Maya Beauvallet² analyse les effets secondaires de la mise en place d'indicateurs de performance à vocation incitative dans les organisations publiques et privées. En douze chapitres, elle réalise une recension de la littérature empirique existante et en restitue une analyse destinée tant au grand public qu'aux chercheurs. Si l'on en croit les résultats affichés par les indicateurs, il semblerait que la performance s'améliore dans le temps. Or, en dehors de ce seul constat positif, des conséquences négatives se font ressentir de façon criante à la fois dans l'organisation du travail et sur le type de motivations des agents économiques, pouvant alors mener à des situations absurdes. Sans prôner la disparition des indicateurs de performance, l'auteur montre qu'ils ne doivent pas se substituer aux relations sociales.

Introduction

Dans *Les stratégies absurdes*, Maya Beauvallet met en exergue les paradoxes découlant de l'instauration d'indicateurs de performance au sein d'organisations relevant tant du secteur privé que public. L'auteur met en évidence le rôle des motivations dans les stratégies comportementales adoptées par les agents économiques. Si la théorie économique de l'agence pose l'hypothèse de l'additivité des motivations, la théorie des récompenses démotivantes³ distingue les motivations intrinsèques des motivations extrinsèques⁴ et met en évidence un phénomène d'éviction (Janssen et Mendys-Kamphorst, 2004) des motivations intrinsèques. Or, la lecture des indicateurs de performance par les outils de la théorie de l'agence ne permet pas de comprendre le rôle des motivations. Cela fausse donc les résultats. Maya Beauvallet

¹ La langue française veut que lorsque le dénombrement s'arrête à deux l'usage du terme "second" soit employé. Ici la citation reste fidèle à la référence publicitaire et utilise le terme "deuxième".

² Maya Beauvallet est économiste, maître de conférences à Télécom-ParisTech et chercheur au CEPREMAP. Ses recherches s'inscrivent dans le domaine de l'économie politique. Elle est également rédactrice en chef du site « La vie des idées ».

³ Cette théorie trouve son fondement dans les années 1970 à travers les travaux en psychologie de E.L Deci (1971). Ces recherches ont ensuite été reprises par des économistes à partir du milieu des années 1990 (Benabou et Tirole, 2003; Frey et Jegen, 2001; Kreps, 1997)

⁴ Les motivations intrinsèques sont inhérentes au comportement auquel s'adonne l'individu. Elles se remarquent par le sentiment de satisfaction dû à l'exécution d'une tâche ou à l'exercice d'une activité quelconque. Les motivations extrinsèques sont, quant à elles, liées à l'existence de récompenses externes. Les incitations diverses ne doivent pas détériorer les motivations intrinsèques, dans le cas contraire cela peut produire un effet d'éviction (crowding out effects) qui entraîne alors une diminution de la performance.

résume ainsi la situation : « *Pour le dire vite, les indicateurs collectifs, ça marche quand le collectif est une somme d'individus qui se ressemblent. Pour une armée de clones, les indicateurs collectifs seraient probablement parfaits. Le problème est que, dans une entreprise, les salariés ne sont pas des clones.* » (p. 41).

Les indicateurs de performance semblent avoir des influences positives, puisque la performance augmente, c'est donc ce que nous considérerons comme étant le premier des effets *kiss cool*. Le plus célèbre spot publicitaire de la marque *kiss cool* met en scène un homme déguisé en lapin et devant réaliser une prestation théâtrale devant des enfants. Pris de panique à l'idée de faire face au public l'homme mange un bonbon *kiss cool* censé l'aider à surmonter sa peur. Mais aussitôt rafraîchi par le bonbon, le « lapin » se rend compte qu'il est poursuivi par des chasseurs en lieu et place des enfants à qui il devait faire le spectacle, c'est le « deuxième » effet *kiss cool*. Les indicateurs de performance ont également la particularité d'un « deuxième » effet *kiss cool*. Effectivement, des effets secondaires, imprévus et négatifs apparaissent suite à leur mise en place, dégradant *in fine* la situation.

Nous montrerons dans cette note les interprétations que propose Maya Beauvallet dans son analyse de l'apparition d'effets négatifs (1). Face au succès populaire de sa publicité, *kiss cool* l'a par la suite déclinée dans une seconde version où, cette fois, le lapin poursuivi par les chasseurs trouve refuge dans une salle où il mange son bonbon. Mais là encore il y a un deuxième effet : si les chasseurs ont disparu, le lapin se retrouve face à un groupe de médecins avides de nouvelles expériences sur lapin ... Ce que n'avait pas prévu *kiss cool*, c'est que le corps médical est en proie aujourd'hui au deuxième effet *kiss cool* des indicateurs de performance, ce que nous montrerons dans la seconde partie de cette note à l'aide du cas de la télémédecine (2).

1. L'effet boule de neige des indicateurs de performance

L'ouvrage *Les stratégies absurdes* recense trois grandes conséquences négatives des indicateurs de performance. Maya Beauvallet y met en évidence la diminution de la performance *via* un effet d'éviction des motivations intrinsèques de l'agent économique (1.1). Ce phénomène influence négativement la performance collective de l'organisation (1.2). Enfin, des conséquences négatives se répercutent sur les organisations annexes (1.3).

1.1. Crowding out effects et performance individuelle

L'hypothèse présentée par l'auteur repose sur l'idée que les outils utilisés par les managers pour construire les indicateurs de performance reposent, volontairement ou non⁵, sur les

⁵ L'auteur ne mentionne à aucun moment la théorie de l'agence, afin de ne pas extrapoler son analyse en affirmant que les managers utilisent en l'état la théorie de l'agence, nous nuancerons cette idée en soulevant uniquement le rapprochement flagrant entre l'ensemble des exemples de comportements managériaux donné par Maya Beauvallet et les postulats de la théorie de l'agence.

concepts de la théorie de l'agence. Or, d'autres approches issues de la théorie des incitations démotivantes, souvent méconnues ou mal comprises par les managers et les décideurs publics, permettent d'expliquer leurs comportements absurdes. En effet, l'auteur met en évidence la façon dont la rationalité individuelle peut mener à une inefficience collective et donc nuire à la performance totale.

Il convient néanmoins de souligner que l'auteur ne définit pas le terme « performance » dans son ouvrage. Comme le précise Florence Jany-Catrice (2012), ce terme possède un double ancrage étymologique. En effet, la performance peut à la fois définir une action, un comportement d'individu, mais également un résultat quantifiable s'apparentant dès lors à une mesure et non plus à une action. Aux vues de ces deux sens distincts du terme performance, il est possible de considérer que la définition à laquelle se réfère Maya Beauvallet est la seconde. En effet, elle y associe fréquemment la notion de mesure et d'évaluation. Les managers ne cherchent donc pas à connaître la performance de l'action de leurs subordonnés, mais la performance des résultats de leur comportement.

L'introduction d'indicateurs de performance va jouer sur le comportement de l'agent. Sous l'angle de la théorie de l'agence, l'agent cherche à maximiser le résultat de l'évaluation de sa performance tout en minimisant les efforts pour y parvenir. Mais, d'après l'auteur, la mise en place de l'indicateur de performance envoie deux signaux distincts à l'agent économique.

Premièrement, si un indicateur est mis en place cela revient à considérer qu'il n'est pas possible pour la hiérarchie d'observer directement l'efficacité de l'agent. Des outils spécifiques doivent donc être introduits pour la mesurer. Dans ce cas, l'agent prend conscience qu'il détient une information méconnue de ses supérieurs et *de facto* de leur incapacité à juger la qualité de son travail. Dans le chapitre quatre, Maya Beauvallet montre, par le biais d'un exemple, qu'avant la mise en place d'indicateurs de performance, l'individu à qui il est demandé des renseignements sur l'état du marché ou de la concurrence va chercher une réponse complète et juste. En revanche, suite à la mise en place d'un indicateur qui a pour objectif de mesurer l'efficacité dans la recherche d'information, l'individu sait que son supérieur n'a pas connaissance du résultat et des techniques pour l'obtenir. Dans ce cas, le salarié va chercher à donner un résultat le plus rapidement possible afin de répondre aux critères d'évaluation sans pour autant donner la meilleure des réponses. L'auteur montre, qu'au-delà de la moindre qualité de l'information, le salarié va chercher à répondre à la question en minimisant ses efforts de recherche et n'est pas incité à donner une réponse de qualité : « *Il est probable qu'en l'absence d'autres incitations, il minimise son effort et n'aille pas chercher la véritable information* » (p. 53). L'indicateur structure donc les comportements, mais d'une façon inattendue. C'est en cela que l'auteur met en évidence les *processus* qui aboutissent à des situations absurdes. L'information était de meilleure qualité avant la mise en place de l'indicateur parce que le salarié était davantage préoccupé par la quête de la qualité. Pour que la qualité perdure, des incitations nouvelles doivent être introduites. Il y a donc un effet d'éviction des bonnes intentions par des préoccupations liées à l'atteinte des objectifs des indicateurs.

Le second signal envoyé par la mise en place d'un indicateur est un changement des règles du jeu lié à un effet d'éviction des motivations intrinsèques par les motivations extrinsèques.

L'activité de l'agent économique est dès lors évaluée et, en fonction du résultat de l'évaluation, soit récompensée soit punie. Or, jusqu'à la mise en place de l'indicateur il était demandé à l'individu de réaliser exactement la même activité sans pour autant recevoir de distinction particulière. D'après l'auteur, cela entraîne deux comportements distincts. Le premier comportement est lié au sentiment d'avoir été trahi. En effet, avec la mise en place d'incitations et d'indicateurs de performance, l'individu a le sentiment d'avoir réalisé jusque-là un effort inutile. Ici encore, par le biais d'un exemple du travail bénévole, des effets inattendus sont mis en évidence par Maya Beauvallet : « *Les relations non marchandes comme le don, l'altruisme, le bénévolat ou le simple respect des règles sociales, ont leur logique propre, fondée sur des motivations intrinsèque délicates et complexes. Introduire du monétaire dans un système non monétaire n'est pas simplement neutre, mais dommageable* » (pp. 27-28).

Ainsi, l'introduction d'une rémunération incitative détruit-elle les motivations initiales des individus et un effet d'éviction des motivations intrinsèques pour des motivations extrinsèques se produit. Il va dès lors falloir proposer une rémunération supérieure à la forme incitative de rémunération proposée pour que les individus continuent de fournir un effort égal à celui déployé avant la mise en place de l'incitation. Un second comportement peut être repéré. En effet, lorsque l'individu réalise une action sans y être incité extrinsèquement, cela permet d'envoyer un message sur son altruisme. Lorsque des incitations sont mises en place, l'individu n'a plus intérêt à réaliser l'action pour son aspect moral. De nouveau, les motivations intrinsèques disparaissent au profit des motivations extrinsèques.

Maya Beauvallet prend l'exemple du don du sang : « *Au total, ceux qui acceptent de donner leur sang gratuitement risquent d'être moins nombreux si vous leur proposer de l'argent en échange, ou alors il faut leur en proposer beaucoup. Là se trouve la clef de l'énigme : un peu d'action intéressée dans un système de désintéressement suffit à détruire l'ensemble du système.* » (p. 28). Toutefois, il convient de mentionner que cet exemple, qui cite une étude réalisée par Titmuss (1970), n'a pas pris en considération les personnes uniquement extrinsèquement motivées qui prendraient part dès lors au don du sang. La somme des personnes extrinsèquement motivées pourrait être supérieure à celle des personnes qui se retirent du don après introduction d'une incitation financière. Ainsi, Maya Beauvallet défend l'idée de l'existence d'une homogénéité des comportements, mais ne mentionne pas l'existence d'individus ayant uniquement des motivations extrinsèques. Néanmoins, l'ouvrage de Maya Beauvallet est à destination du grand public, cela peut donc expliquer l'absence de certains détails dans un souci d'accessibilité de l'analyse présentée.

La mise en place d'indicateurs de performance et d'incitations structure donc le comportement individuel des agents économiques. Cette structuration n'a cependant pas les effets escomptés. Les asymétries d'information issues des relations d'agence ne disparaissent pas pour autant et laissent au contraire s'installer de nouvelles formes d'aléa moral. L'« absurdité » décrite par l'auteur fait donc référence à la mise en place de stratégies managériales plus coûteuses et moins efficaces que celles présentes initialement.

Avant de conclure cette partie, une remarque peut être faite sur la manière dont l'auteur présente les déviations comportementales dues à l'effet d'éviction des motivations

intrinsèques. En effet, les formulations utilisées par l'auteur amènent à penser que l'agent économique est uniquement paresseux ou réalise un moindre effort lorsque les motivations intrinsèques disparaissent, alors que l'objectif de Maya Beauvallet est tout autre. En effet, elle met en exergue l'importance de la reconnaissance par les pairs et les supérieurs du travail accompli par l'agent. Les indicateurs ne doivent pas se substituer aux relations sociales. Cela n'est pas sans rappeler les travaux de Laurent Cordonnier (2000), notamment « La théorie du salarié paresseux », qui montrent que certains discours peuvent, à tort, servir les théories stigmatisantes de « tirs aux flancs ».

Ces précisions faites, d'autres effets inattendus, résultants de l'absence de prise en compte de l'effet d'éviction des motivations et de l'impossibilité d'agrèger les comportements individuels, peuvent s'observer à d'autres échelles. En effet, des retombées négatives sur l'ensemble de l'organisation concernée sont aussi identifiables.

1.2. Type d'indicateur et performance réelle des organisations

Maya Beauvallet identifie deux grandes familles d'indicateurs, les indicateurs objectifs (où des critères précis sont mentionnés dans une grille d'évaluation) et les indicateurs subjectifs (associés à l'opinion du supérieur). Chacune de ces familles comprend des indicateurs individuels et des indicateurs collectifs. Ces quatre formes d'indicateurs influencent différemment la performance de l'organisation. Les chapitres deux, trois et quatre présentent les manières pour les salariés de travailler ensemble et les conséquences qu'ont les indicateurs sur cette organisation.

Dans le cas de l'introduction d'indicateurs individuels objectifs, les individus ne travaillent plus les uns avec les autres mais les uns à côté des autres. La mise en place des indicateurs amène les individus à réduire l'entraide puisque cette dernière n'est pas prise en compte dans l'évaluation. L'individualisation des rémunérations entraîne la recherche de la performance individuelle au détriment de la performance collective. Mais en faisant disparaître l'entraide, la performance moyenne diminue. Par ailleurs, lorsque ces indicateurs mesurent la performance relative, c'est-à-dire quand la performance est mesurée par rapport à celle des autres salariés, les individus en viennent à travailler les uns contre les autres. Dans ce cas, la logique du sabotage du travail d'autrui s'avère moins coûteuse en termes d'effort que l'amélioration de la performance individuelle. Ces conséquences ont comme résultat une diminution réelle de la performance globale de l'organisation, pourtant ce résultat échappe aux indicateurs.

L'introduction d'indicateurs collectifs présente deux défauts. Le plus évident est celui de la mise en place de comportements de « passager clandestin », facilement détectables. Les indicateurs collectifs entraînent également une standardisation des comportements, dans le sens où les individus les plus efficaces ne sont pas récompensés à la hauteur de leur effort. Il en résulte un ralentissement des meilleurs éléments qui n'est pas comblé par l'amélioration des moins efficaces. Cette standardisation des comportements pousse à une diminution, ici encore, de la performance globale de l'organisation.

Enfin, les indicateurs subjectifs incitent à l'apparition de ce que l'auteur qualifie dans le chapitre quatre par le terme de « *yes men* », puisque les individus ne vont pas se prononcer contre les avis des supérieurs dans la mesure où cela pourrait se retourner contre eux dans la notation de la performance. Des adaptations optimales peuvent donc ne jamais avoir lieu si celles-ci sont divergentes des opinions des supérieurs.

La démonstration de Maya Beauvallet peut être mise en parallèle avec les travaux de Ferraro, Pfeffer et Sutton (2005), qui mettent en évidence les comportements auto-réalisateurs issus de la théorie économique. En suivant des théories particulières, les managers adoptent des stratégies afin de maîtriser l'aléa moral et les comportements déviants et c'est en mettant en œuvre ces stratégies que les pratiques managériales mèneront effectivement à des comportements contre-productifs.

Malgré les différents problèmes présentés pour chaque indicateur, l'auteur met en évidence les retombées positives de la majorité des indicateurs de performance. Elle montre ainsi, qu'entre l'année d'instauration de l'indicateur et les années suivantes, la performance indicative de l'organisation mesurée par l'indicateur augmente. Or, cette performance est à mettre en parallèle avec la performance réelle ou effective de l'organisation. L'auteur montre qu'« *on améliore l'indicateur en oubliant l'objectif initialement poursuivi* » (p. 62). Elle poursuit en affirmant : « *On met en place un indicateur et il s'améliore pour différentes raisons qui n'ont rien à voir avec l'effort ou la productivité des personnes observées : il s'améliore simplement parce que les salariés [...] connaissent mieux l'indicateur et ses rouages, qu'ils s'en soucient davantage, qu'ils orientent leur effort vers lui, voire qu'ils développent diverses stratégies de triche ou de corruption.* » (p. 64).

L'évaluation des performances individuelles peut donc amener à une baisse de la performance collective de l'organisation, puisque les individus cherchent à améliorer uniquement ce qui est pris en compte par l'indicateur. Les conséquences de ce comportement peuvent avoir des répercussions négatives sur des activités annexes de l'organisation initialement concernée.

1.3. Incitations individuelles et performance totale

Lors de la mise en place d'indicateurs de performance, couplée à un système d'incitations et de sanctions, les conséquences possibles sur l'ensemble de l'économie ne sont pas prises en compte. Maya Beauvallet montre dans les chapitres six et sept, qu'en raison de l'interdépendance des systèmes économiques, les indicateurs avec système d'incitation ont des répercussions sur les autres secteurs d'activité. L'auteur souligne qu'« [...] *avant de mettre en place un indicateur et un système d'incitation, il importe d'examiner les effets collatéraux sur des agents non directement concernés par ce gain d'efficience parce que nos systèmes économiques et sociaux sont suffisamment interdépendants pour qu'une modification d'un paramètre perturbe l'ensemble du système.* » (p. 74). L'auteur ne distingue pas l'enjeu de ces conséquences selon le secteur d'activité. Si l'on considère que les conséquences ont des effets sur le secteur privé, il s'agit dès lors d'externalités négatives. Or,

l'objectif d'une entreprise n'est pas d'être altruiste en pensant aux conséquences négatives de son activité sur les autres. Au contraire, dans le cas du secteur public, les autorités doivent prendre en considération les retombées négatives afin de ne pas engendrer une hausse des inégalités. C'est ce que montre l'auteur avec les indicateurs construits à partir de la méthode des quotas.

Les indicateurs fondés sur la méthode des quotas peuvent influencer le cycle des activités économiques. L'auteur montre que « *l'impact macroéconomique d'un tel résultat n'est pas neutre. En effet, une des justifications principales des politiques conjoncturelles menées par l'État est bien la stabilisation du cycle économique. P. Oyer a ainsi montré qu'une explication importante de cette variabilité infra-annuelle de la production est simplement le fruit du système absurde d'incitation suivant la méthode des quotas.* » (p. 88-89). Lorsque les incitations sont continues, les objectifs à atteindre sont fixés pour une période donnée. Cela le conduit à produire un effort important mais sur une courte période. Une fois le quota atteint, il attend la période d'évaluation suivante pour fournir un nouvel effort. L'auteur prend comme exemple le recrutement dans l'*US Navy* et montre que tous les recrutements ont lieu à la même période, non pas parce que tous les bons candidats se présentent en même temps, mais parce que les recruteurs cherchent à atteindre leurs objectifs en même temps. La mise en place d'indicateurs crée donc artificiellement des cycles d'activité qui ont des conséquences sur le système économique global.

L'auteur conclut : « *Que nous apprennent ces résultats ? Tout d'abord que les agents sont effectivement sensibles aux incitations. Cependant, le timing de la récompense s'avère primordial : les agents fournissent un effort au « bon moment », ni trop tard ni trop tôt [...]* » (p. 82). Cet argument présenté par l'auteur peut néanmoins être contre-balancé par les analyses de Philippe d'Iribarne (1993). Ce dernier montre que les contrats dominent les relations professionnelles aux États-Unis, mais que la logique de l'honneur prévaut dans d'autres pays, notamment en France. Le code de l'honneur conditionne les comportements et encadre les déviances. En fondant son analyse sur un enchaînement d'exemples, Maya Beauvallet se risque ainsi à la généralisation de certains comportements qui peuvent en réalité trouver une explication dans une logique culturelle ou éducative. En effet, l'auteur mentionne des exemples pris dans des organisations de nationalités et d'époques différentes. Il est donc important de mentionner l'influence que l'environnement peut avoir sur le comportement des individus. Ainsi, deux politiques incitatives identiques peuvent avoir des conséquences divergentes si elles sont mises en place dans des pays différents et des époques distinctes. Dans l'exemple particulier du contrat de recrutement de la *Navy*, il n'est donc pas évident que les comportements décrits se retrouvent de façon identique dans d'autres organisations mettant en place des indicateurs de performances reposant sur la méthode des quotas.

D'autres conséquences négatives globales sont recensées dans les chapitres huit, neuf et dix. Maya Beauvallet prend comme exemple l'inégalité de traitement des usagers et clients de différents services. La pression imposée par les indicateurs de performance pousse les individus à sélectionner les cas les plus faciles et les moins longs à traiter. Les incitations poussent de ce fait à augmenter la quantité d'affaires traitées mais entraînent une baisse de la qualité tout en engendrant la mise en place d'inégalités de traitement. L'auteur donne

notamment comme exemple l'instauration d'indicateurs de performance dans le système judiciaire ou encore dans les formations de retour à l'emploi. Dans les deux cas, les dossiers traités en priorité sont les moins difficiles. Il y a donc une sélection qui s'opère entre les individus, ce qui crée des inégalités de traitement qui n'auraient pas eu lieu en l'absence d'indicateur de performance.

Afin d'approfondir les conclusions de Maya Beauvallet il est important de souligner que les comportements des agents économiques sont influencés par l'ensemble des institutions et conventions historiquement et culturellement ancrées sur un territoire donné (D'Iribarne, 2006). Il n'est donc pas évident que les comportements décrits par l'auteur soient identiques dans d'autres organisations et d'autres pays. Ici encore, le public ciblé par l'ouvrage n'est pas uniquement composé d'universitaires, ce qui peut expliquer que l'auteur se laisse par moment aller au jeu de la généralisation de comportements types.

2. Politique publique et stratégies absurdes, le cas de la télémédecine

Au cours des douze chapitres de son ouvrage, Maya Beauvallet se sert d'exemples pour mettre en évidence l'absurdité de certaines stratégies d'évaluation de la performance. Bien que le cas de l'évaluation de la télémédecine, en France, ne fasse pas partie de la liste des exemples cités par l'auteur, il pourrait de toute évidence s'y ajouter. Malgré la reconnaissance juridique de la télémédecine depuis 2004 à travers l'article 32 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 et la définition⁶ donnée par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'Hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST), son déploiement semble actuellement à l'arrêt.

Pour éclairer les paralysies rencontrées par la télémédecine, nous proposons de tirer des enseignements de la mise en évidence, par Maya Beauvallet, de l'absurdité des stratégies destinées à optimiser les performances à partir d'indicateurs. L'évaluation de la télémédecine est sujette à deux problèmes majeurs des indicateurs de performance présentés par Maya Beauvallet qui sont invisibles à l'aune de la théorie de l'agence. Ainsi, nous montrerons que l'évaluation de la performance de la télémédecine, dans son cadre actuel, entraîne l'apparition de comportements absurdes référencés dans le chapitre trois de l'ouvrage de Maya Beauvallet « *La stratégie du sabotage* » (2.1). Par ailleurs, l'ensemble des dispositifs d'évaluation mis en place dans le secteur de la santé peut entraîner l'apparition d'externalités négatives au sein de ce secteur. Ainsi, la pratique de la télémédecine semble être en contradiction avec les attentes d'autres évaluations des services du secteur de la santé. Ce constat est similaire aux analyses du chapitre huit « *De quelques effets indésirables* » (2.2).

⁶ La télémédecine est définie par la loi HPST comme « *une forme de pratique médicale à distance utilisant les technologies de l'information et de la communication. Elle met en rapport, entre eux ou avec un patient, un ou plusieurs professionnels de santé, parmi lesquels figure nécessairement un professionnel médical et, le cas échéant, d'autres professionnels apportant leurs soins au patient. Elle permet d'établir un diagnostic, d'assurer, pour un patient à risque, un suivi à visée préventive ou un suivi post-thérapeutique, de requérir un avis spécialisé, de préparer une décision thérapeutique, de prescrire des produits, de prescrire ou de réaliser des prestations ou des actes, ou d'effectuer une surveillance de l'état des patients* ».

2.1. La télémédecine sera performante ou ne sera pas

Le plan de déploiement de la télémédecine est piloté par la Direction générale de l'offre de soins (DGOS). À la fin de l'année 2011, la DGOS a recensé 256 projets de télémédecine. Néanmoins, les actes de télémédecine ne sont pas inscrits dans la Classification commune des actes médicaux et n'ont donc pas un financement pérenne. Le financement actuel des projets de télémédecine se fait par le biais de différentes subventions allouées ponctuellement telles que les Missions d'intérêt général et à l'aide à la contractualisation (MIGAC), les Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (FIQCS), les Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP). Ils sont regroupés dans les Fonds d'intervention régionaux (FIR).

Dans ce contexte particulier, la rémunération des actes de télémédecine est encadrée et déterminée par des conventions et des contrats de télémédecine passés entre les porteurs de projets et l'Agence régionale de santé (ARS) concernée. Or, les fonds alloués ne sont pas suffisants pour financer l'ensemble des projets de télémédecine. C'est pourquoi, l'Agence nationale d'appui à la performance⁷ (ANAP) a été chargée d'évaluer la performance des projets de télémédecine afin d'allouer les fonds en fonction des résultats de l'évaluation. Cette évaluation de la performance possède un double enjeu, non seulement elle permet d'allouer les financements entre les différents projets de télémédecine mais elle déterminera également si les coûts de la télémédecine seront *in fine* supportables par l'Assurance maladie. L'objectif initial est donc une allocation efficace des ressources. Pourtant, la mise en place de cette évaluation de la performance entraîne des effets négatifs et paradoxaux.

En effet, la mise en évidence d'une concurrence entre les projets de télémédecine, pour l'obtention des financements, aboutit à une diminution de la performance globale ce qui menace en réalité la prise en charge des actes de télémédecine par l'Assurance maladie. En effet, les pouvoirs publics mettent en concurrence les projets les uns avec les autres et attribuent les fonds selon des critères d'évaluation particuliers. Cette concurrence entraîne un cloisonnement entre les projets. Les différents porteurs de projet ne communiquent pas entre eux afin de ne pas donner d'information à leurs concurrents. Des comportements absurdes se mettent donc en place puisque des coûts supplémentaires liés à l'apprentissage apparaissent. Il est donc possible de faire le lien avec le chapitre trois de l'ouvrage de Maya Beauvallet « *La stratégie du sabotage* », les individus ne travaillent plus les uns avec les autres mais les uns contre les autres suite à l'introduction de mécanisme d'évaluation de la performance. En l'absence de l'évaluation de la performance comme critère d'attribution des subventions, ces comportements ne se seraient peut-être pas manifestés.

⁷ L'ANAP a été créée en 2009 par la loi HPST et son rôle est « *d'aider les établissements de santé et médico-sociaux à améliorer le service rendu aux patients et aux usagers, en élaborant et en diffusant des recommandations et des outils dont elle assure le suivi de la mise en œuvre, leur permettant de moderniser leur gestion, d'optimiser leur patrimoine immobilier et de suivre et d'accroître leur performance, afin de maîtriser leurs dépenses* » (extrait de la LOI n°2009-879 du 21 juillet 2009 - art. 18 (V)).

Par ailleurs, la logique de la théorie de l'agence est le support privilégié de la politique de déploiement de la télémédecine, oubliant la théorie des récompenses démotivantes. Ainsi, le *Guide méthodologique pour l'élaboration du programme régional de télémédecine* (DGOS et Ministère du Travail de l'Emploi et de la Santé, 2011) mentionne dès la première page de l'introduction que « *Le déploiement de la télémédecine constitue un facteur clé d'amélioration de la performance de notre système de santé* » et donne un nombre important d'indications afin d'obtenir le niveau de performance souhaité par les pouvoirs publics. Les méthodes d'évaluation de la performance de la télémédecine reposent sur les postulats de la théorie de l'agence et sur les stratégies managériales qui ont repris ces théories à leur compte, ou tout du moins qui les matérialisent (*cf. supra*). La problématique de la télémédecine est donc confrontée aux mêmes stratégies absurdes que celles présentées par Maya Beauvallet.

Bien que se mettent en place de nouveaux projets d'évaluation multicritères, permettant d'évaluer une grande partie des bénéficiaires de la pratique en incluant des coûts subjectifs et des coûts évités (Le Goff et Nassiri, 2005), aucun système d'évaluation n'est infaillible. Florence Jany-Catrice (2012) montre ainsi que le plus objectif des systèmes de mesure ne peut pas prendre en considération l'ensemble des grandeurs quantitatives et qualitatives. Les indicateurs issus des évaluations contingentes possèdent par exemple des biais liés à l'agrégation des choix sociaux des individus sondés. En effet, dans ce cas particulier ce sont les individus eux-mêmes qui construisent les indicateurs qui les évalueront par la suite. Néanmoins, la façon dont les questions leur sont posées va influencer la compréhension des individus. Il est donc illusoire de penser que des indicateurs peuvent être neutres.

2.2. Indicateurs de performance des politiques sociales vs télémédecine

Outre le problème de la mesure de la performance de la télémédecine en tant que telle, d'autres éléments perturbent son déploiement. Il s'agit notamment du système d'incitations qui découle de la mise en place des indicateurs de performance dans les politiques sociales. Nous pouvons ici faire un parallèle avec le chapitre huit de l'ouvrage de Maya Beauvallet « *De quelques effets indésirables* » qui montre comment des stratégies incitatives mises en place pour une activité particulière peuvent avoir des répercussions négatives sur d'autres. Ainsi, que ce soit dans le secteur hospitalier ou dans le secteur libéral des indicateurs de performance ont été instaurés avant le déploiement de la télémédecine et structurent les préférences des individus en agissant sur leurs motivations. Certains de ces indicateurs favorisent des comportements contradictoires avec ceux requis dans la pratique de la télémédecine. Ainsi, dans le secteur de la santé, des externalités négatives liées à l'évaluation d'autres services remettent en cause le déploiement de la télémédecine.

La volonté de modernisation de l'État et la réforme budgétaire engagée par la loi de finance du 1^{er} août 2001 (LOLF) ont engendré une gestion par la performance du secteur de la santé. La mesure de la performance va de pair avec la mise en place d'indicateurs liés à des mécanismes d'incitations, tels que les mécanismes d'intéressement salarial ou d'allocation des moyens budgétaires selon les résultats (Elbaum, 2009). La mise en place de ces mécanismes

conditionne à présent la pratique de la médecine, et donc de la télémédecine, et modifie le cadre motivationnel des professionnels de santé. En effet, si l'on suit les enseignements de Maya Beauvallet, les professionnels des soins n'accomplissent plus leurs tâches à partir des motivations intrinsèques qui les animent, mais en fonction de motivations extrinsèques nées de la mise en place d'un système d'incitations et de sanctions qui conditionne les résultats des indicateurs de performance.

Depuis la réforme de l'hôpital de 2004, mise en place en 2008, le financement de l'activité se fait par le biais de la T2A (tarification à l'activité). L'activité est calculée sur la base de prix fixés par l'Assurance maladie pour chaque groupe homogène de malades (GHM). En ce sens, les médecins hospitaliers ne sont pas incités à répondre à des demandes de télémédecine émanant d'autres centres hospitaliers. Puisque, ces actes ne seront pas pris en compte dans l'évaluation de leur activité. En effet, l'activité déclarée de l'établissement diminuera si les médecins hospitaliers sollicités ne participent pas à une activité permettant la prise en compte d'un GHM dans leur établissement lorsqu'ils répondent à des demandes de télémédecine. Dans le cadre actuel des choses, cette activité de télémédecine va donc constituer une source de coûts pour un établissement fréquemment sollicité puisqu'il n'existe pas de contrepartie financière. La mise en place de tels indicateurs révèle donc l'absurdité de cette stratégie qui conduit à réduire les incitations des médecins hospitaliers à pratiquer la télémédecine. La mise en place d'un système de mesure de la performance de la télémédecine renvoie ainsi à un phénomène paradoxal soulevé dans de nombreux travaux sur l'évaluation des services. La performance des services médicaux est mesurée par le poids de ces *inputs* mais les politiques publiques visent à une diminution des dépenses de ces mêmes services. Cette situation est donc sans issue.

De la même façon, dans le secteur libéral, la mise en place d'un système de paiement à la performance des médecins et de manière plus générale la marchandisation progressive de la pratique libérale de la médecine, entraînent un effet d'éviction des motivations des médecins (Da Silva, 2011). Les indicateurs de performances ont induit un effet pervers de la pratique de la médecine, qui est le refus de pratiquer des actes non rémunérés ou ne permettant pas d'atteindre des objectifs qui ne sont pas pris en compte par les mécanismes d'évaluation de la performance. La télémédecine, qui n'entre pour l'instant dans aucun de ces champs, doit faire face au désintéressement des médecins libéraux qui ne sont pas intrinsèquement motivés par la pratique. Puisqu'aucune prise en charge par l'Assurance maladie ne sera retenue en l'absence d'une évaluation médico-économique concluante, un cercle vicieux se met donc en place. Cela entraîne une paralysie des fonds alloués à la pratique sans lesquels, les médecins ne sont pas incités à réaliser de tels actes. Or, les évaluations médico-économiques ne peuvent être positives sans un nombre suffisant de médecins adhérant à la télémédecine.

Ainsi, dès sa mise en place, la télémédecine est contrainte de prouver l'effet performatif de sa pratique et d'intégrer des mécanismes évalués par des indicateurs de performance, sans quoi les acteurs de la santé se détourneront de la pratique. Bien que la télémédecine puisse représenter une réponse à certaines problématiques médicales et sanitaires contemporaines, son déploiement est conditionné par des indicateurs de performance ce qui, ici encore, montre l'absurdité de certaines stratégies du *new public management*.

Conclusion

Qu'il s'agisse de l'ensemble des situations décrites par Maya Beauvallet ou de l'exemple particulier de la télémédecine au sein du *new public management*, les analyses aboutissent au même résultat : les managers ou les décideurs publics font pire en croyant faire mieux. L'introduction d'indicateurs de performance, couplée à des mécanismes incitatifs entraîne un effet d'éviction des motivations intrinsèques en faveur des motivations extrinsèques. Les décideurs s'appuient effectivement sur des outils qu'il est possible de rapprocher de ceux de la théorie de l'agence. Ainsi, le rôle des incitations sur les motivations n'est pas pris en considération et l'évaluation de la performance entraîne la mise en place d'un cercle vicieux aboutissant à une diminution de la performance globale.

Par ailleurs, au-delà du rôle des incitations et des effets négatifs des indicateurs de performance, c'est la définition même de la performance retenue par les managers qui est remise en cause *in fine* par Maya Beauvallet. En effet, l'auteur conclut son ouvrage en affirmant que la meilleure façon de contrôler le travail bien fait est de se rendre directement sur les lieux où le travail est réalisé. Sans le présenter comme tel, l'auteur montre donc que les managers n'ont pas retenu la bonne définition de la performance. Rappelons que Florence Jany-Catrice donne deux définitions à la performance, la première renvoie à une action alors que la seconde fait référence à un résultat. En montrant que le meilleur moyen d'apprécier la performance est de se rendre sur le lieu de travail, Maya Beauvallet met en avant l'idée que la performance de l'action doit dominer la performance du résultat. La mesure de la performance par les résultats aboutissant quant à elle à des stratégies absurdes.

Bibliographie

- Beauvallet M. (2009). *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*, Paris, Éd. du Seuil, p.156.
- Benabou R., Tirole J. (2003). "Intrinsic and extrinsic motivation". *Review of Economic Studies*, vol.70, n°3, pp.489-520.
- Cordonnier L. (2000). *Pas de pitié pour les gueux*, Paris, Raisons d'Agir. p.128.
- Deci E.L. (1971). "Effect of externally mediated rewards on intrinsic motivation". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol.18, n°1, pp.105-115.
- DGOS. (2011). *Guide méthodologique pour l'élaboration du programme régional de télémédecine*, p116.
- Elbaum M. (2009). « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales ». *Revue de l'OFCE*, vol.111, n°4, pp.39-80.

- Ferraro F., Pfeffer J., Sutton R. I. (2005). "Economics Language and Assumptions: How Theories Can Become Self-Fulfilling". *Academy of Management Review*, vol.30, n°1, pp.8-24.
- Frey B.S., Jegen R. (2001). "Motivation Crowding Theory". *Journal of Economic Surveys*, vol.15, n°5, pp.589-611
- Le Goff M., Nassiri N. 2005. « Deux nouvelles approches pour l'évaluation économique de la télémédecine : l'évaluation contingente et l'analyse multicritère. Pistes de réflexion autour de la périnatalité en Bretagne ». *Cahier de recherche MARSOUIN*, Vol.2, n°7, p.24.
- D'Iribarne P. (1993). *La logique de l'honneur*, coll. Points, Paris, Éd. du Seuil, p.279.
- . (2006), *L'étrangeté française*, Paris, Éd. du Seuil, p.294
- Janssen M.C.W., Mendys-Kamphorst E. (2004). "The price of a price: on the crowding out and in of social norms". *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol.55, n° 3, pp.377-395.
- Jany-Catrice F. (2012). *La performance totale Nouvel esprit du capitalisme ?*. Coll. Capitalismes-éthique-institutions, Presses universitaires du Septentrion. p.175.
- Kreps D.M. (1997). "Intrinsic motivation and extrinsic incentives". *American Economic Review*, Papers and Proceedings. vol.87, n°2, pp.359-364
- Da Silva N. 2011. « Motivations médicales et politiques d'incitations: La motivation intrinsèque contre la théorie de l'agence ? ». *Journal d'économie médicale*, vol.29, n°8, pp.351-365.
- Titmuss R.M. (1970). *The Gift Relationship. From human blood to social policy*. London: Allen and Unwin.