Le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel : le cas de l'expérimentation d'un outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social

Célia Lemaire

▶ **To cite this version:**

Célia Lemaire. Le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel : le cas de l'expérimentation d'un outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social. Gestion et management. Université de Strasbourg, 2013. Français. NNT : 2013STRAB013 . tel-01015444

HAL Id: tel-01015444

https://theses.hal.science/tel-01015444

Submitted on 26 Jun 2014

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.

LABORATOIRE HUMANIS (EA 7308)

ECOLE DOCTORALE AUGUSTIN COURNOT

(ED 221)

Ecole de Management Strasbourg

Université de Strasbourg

LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION D'UN OUTIL DE CONTROLE DE GESTION INTER-ORGANISATIONNEL :

Le cas de l'expérimentation d'un outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social

Thèse présentée et soutenue publiquement
A l'Ecole de Management Strasbourg, Université de Strasbourg
en vue du Doctorat ès Sciences de Gestion par

Célia LEMAIRE

Le 25 novembre 2013

Composition du Jury

M. Thierry Nobre, Directeur de Thèse, Professeur à l'Université de Strasbourg

M. François Meyssonnier, Rapporteur, Professeur à l'Université de Nantes

M. Gérald Naro, Rapporteur, Professeur à l'Université de Montpellier I

M. Marc Bollecker, Suffragant, Professeur à l'Université de Haute Alsace

M. Sébastien Rocher, Suffragant, Professeur à l'Université d'Angers

M. René Nething, Directeur de la Performance, Qualité, Stratégie à l'Agence Régionale de Santé d'Alsace

L'université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émise dans les thèses.
Ces écrits doivent être considérés comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Au terme de cette recherche, je tiens à exprimer toute ma gratitude à mon directeur de thèse, Thierry Nobre, Professeur à l'Ecole de Management Strasbourg, Université de Strasbourg, qui a su m'accompagner avec bienveillance et détermination, m'encourager et me guider avec une confiance éclairée tout en me laissant une large liberté de pensée et d'action.

Mes remerciements à Monsieur François Meyssonnier, Professeur à l'Institut d'Economie et de Management de Nantes, Institut d'Administration des Entreprises, Université de Nantes, et à Monsieur Gérald Naro, Professeur à l'Institut des Sciences de l'Entreprise et du Management, Université de Montpellier I, qui me font l'honneur d'être les rapporteurs de ce travail.

Je remercie Monsieur Marc Bollecker, Professeur à l'Université de Haute Alsace, pour ses précieux conseils lors des réunions de recherche au sein du laboratoire HuManiS, Monsieur Sébastien Rocher, Professeur à l'Université d'Angers, pour m'avoir guidée dans la compréhension de la théorie de la traduction lors du congrès des IAE à Poitiers en 2012, et Monsieur René Nething, Directeur de la Performance, Qualité, Stratégie à l'Agence Régionale de Santé d'Alsace, pour la confiance qu'il m'a accordée dès le master recherche, puis lorsqu'il m'a permis d'intégrer sa direction à l'ARS, et tout au long de la recherche.

Je remercie également Monsieur Habert, Directeur Général de l'ARS et Monsieur Mathis, ainsi que Madame Marie-Dominique Lussier, Docteur et Senior-Manager à l'Agence Nationale d'Appui à la Performance, sans qui le travail n'aurait jamais vu le jour. Merci à toute l'équipe de l'ARS, spécifiquement l'ensemble du pôle APGDR, Laurence, Zahra, Adeline, Bruno, Marie-Christine, Paul-André, Alexandrine, Arnaud, Adrien, Nathalie, et ceux qui sont passés, pour la très bonne ambiance, entretenue par chacun, sans oublier le pôle OADS.

Remerciements à l'équipe recherche de l'EM Strasbourg, Karine Bouvier et Sylvie Gauthier, qui prennent tant soin des doctorants, mais également aux membres du

laboratoire HuManiS, qui ont formulé des questionnements et critiques faisant évoluer le travail, particulièrement Madame Isabelle Barth, Directrice et Professeur à l'EM Strasbourg, Université de Strasbourg, pour ses propositions d'amélioration, Monsieur Yves Moulin, Maître de Conférences Habilité à Diriger des Recherche à l'EM Strasbourg, Université de Strasbourg, pour sa bienveillance et ses conseils avisés, Caroline Merdinger-Rumpler, Maître de Conférences à l'EM Strasbourg, Université de Strasbourg, pour ses remarques particulièrement constructives. Merci à ma collègue, Pauline Paquin, Professeure Agrégée à l'EM Strasbourg, qui s'est toujours rendue disponible et compréhensive ; mais également aux doctorants actuels et passés d'HuManiS, Sarah, Elvia, Olivier, Didier, Mialisoa, Juliane, Sabrina, Anne-Lorraine, Alya, Fatiha, Pierre, Gilles, Kevin et tous les autres.

Je remercie également les responsables de l'Ecole Doctorale Augustin Cournot, qui m'ont permis d'obtenir un contrat doctoral universitaire, particulièrement Monsieur Régis Blazy, Professeur à l'Université de Strasbourg et Monsieur Bertrand Koebel , Professeur à l'Université de Strasbourg, Directeurs de l'Ecole Doctorale durant mon doctorat, et Danielle Genevé, responsable du service.
Je remercie l'ensemble des intervenants de l'Association Française de Comptabilité et du Congrès des Instituts d'Administration des Entreprises, qui m'ont conseillée et encouragée lors des journées doctorales.

Remerciements aux responsables des établissements et services médico-sociaux, qui m'ont chaleureusement accueillie dans leurs structures, et qui ont rendu ce travail possible.

Ce travail a mis à l'épreuve mes amitiés, je remercie ceux qui m'ont soutenu dans les moments difficiles, Jesica, Monica, Dominique, Marine, Anne-Sophie.

Je dédie ce travail à Sarah et Esther, qui ont souvent dû se contenter d'une maman absorbée par ses livres, merci. Enfin, merci à vous, mes parents et ma sœur, pour votre confiance et votre soutien inconditionnels.

Liste des abréviations

AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AGGIR : Autonomie, Gérontologie, Groupe Iso-Ressources
ANAP : Agence Nationale d'Appui à la Performance
ANESM : Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
ANT : Actor-Network Theory
APA : Allocation pour la perte d'autonomie
APF : Association des paralysés de France
ARS : Agence régionale de santé
ATIH : Agence Technique de l'Informatisation sur l'Hospitalisation
CASF : Code de l'action sociale et des familles
CAMSP : Centre d'accueil médico-social précoce
CATTP : Centre d'accueil thérapeutique à temps partiel
CG : Conseil général
CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CNAMTS : Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
CPOM : Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CRP : centre de rééducation professionnelle
DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EHPAD : Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ERP : Enterprise Resource Planning
ESAT : Établissement et service d'aide par le travail
ESMS : Établissement et service médico-social
FAM : Foyer d'Accueil Médicalisé
FEHAP : Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs
FHF : Fédération Hospitalière de France
FINESS : Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
GIR : Groupe ISO-ressources
GMP : Groupe ISO-ressources moyen pondéré
HPST : Hôpital, Patients, Santé et Territoires
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
MAS : Maison d'accueil spécialisée
MCO : Médecine, Chirurgie, Obstétrique
ONDAM : objectif national des dépenses d'assurance maladie inclus
PA : personnes âgées
PH : personnes handicapées
PMSI : Programme de médicalisation des systèmes d'information
PRIAC : Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie
RGPP : révision générale des politiques publiques
SAVS : Service d'accompagnement à la vie sociale
SAMSAH : Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés
SSIAD : services de soins infirmiers à domicile
SROMS : Schéma régional de l'organisation médico-sociale
SYNERPA : Syndicat National des Etablissements et Résidences Privés pour Personnes Âgées
UNIOPSS : Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux

Sommaire

Introduction Générale 11

0.1 L'émergence d'une problématique au carrefour de fondements théoriques et d'enjeux empiriques 13

0.2 Les sous-questions de la recherche 22

0.3 Une recherche de terrain déclinée en observation participante 23

0.4 Le cadre théorique de l'anthropologie symétrique 23

0.5 L'objectif de la thèse 24

0.6 Architecture de la thèse 25

Première Partie : Revue de littérature et cadre théorique de la recherche 29

Chapitre 1 De l'outil de gestion à l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel 33

1.1 Les outils de gestion : pour une analyse des dimensions collectives et processuelles 36

1.2 Vers une définition de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel 58

Conclusion du chapitre 1 75

Chapitre 2 Le cadre théorique de l'anthropologie symétrique, une déclinaison de l'analyse par la traduction 79

2.1 Justification du cadre théorique 82

2.2 Les fondements de l'analyse par la traduction 84

2.3 Les recherches sur les outils de contrôle de gestion par le prisme de la théorie de la traduction 93

2.4 L'anthropologie symétrique : allier processus et statique dans l'analyse de la trajectoire des outils de gestion 102

Conclusion du chapitre 2 109

Deuxième Partie : Cadre méthodologique et empirique 111

Chapitre 3 Design de la recherche 115

3.1 Une recherche exploratoire incluse dans un paradigme interprétativiste 118

3.2 Les propositions de recherche 124

3.3 Une démarche de terrain déclinée en observation participante 130

3.4 Une collecte des données « multiple et impliquée » 134

3.5 Le traitement des données par un procédé de codage 142

Conclusion du chapitre 3 151

Chapitre 4 Description du cas de l'expérimentation d'un outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social 153

4.1 Le secteur médico-social : de quoi parle-t-on ? 156

4.2 Le tableau de bord partagé ANAP lors de l'expérimentation 177

Conclusion du chapitre 4 186

Troisième Partie : Les résultats de la recherche _____ 189

Chapitre 5 La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social, un glissement vers le politique _____ 193

5.1 Description des moments et passages de la trajectoire de l'outil _____ 196

5.2 Des moments purifiés et des passages traduits _____ 228

5.3 La tentation du retour à la bureaucratie devant la multiplication des controverses liées à la configuration en réseau _____ 231

5.4 Vers une trajectoire choisie _____ 232

Conclusion du Chapitre 5 _____ 236

Chapitre 6 Les rôles des actants et des acteurs dans le processus de construction ____ 239

6.1 Vers une catégorisation des rôles attribués à l'outil durant l'expérimentation _____ 241

6.2 Les rôles des acteurs dans le processus de construction de l'outil _____ 255

Conclusion du chapitre 6 _____ 273

Chapitre 7 Des stratégies d'acteurs différenciées dans le processus de construction de l'outil _____ 277

7.1 Des stratégies dans le réseau de traduction ? _____ 279

7.2 Les objectifs affichés des acteurs _____ 283

7.3 Les controverses : des moments de vérité révélant les motivations profondes des acteurs _ 292

7.4 Les attentes en terme de dotation, un élément décisif du positionnement de l'acteur ____ 303

7.5 Des stratégies différenciées dans le processus de construction de l'outil _____ 304

Conclusion du chapitre 7 _____ 311

Conclusion Générale _____ 315

8.1 Une synthèse des résultats de recherche _____ 318

8.2 Les apports managériaux de la recherche _____ 320

8.3 Les apports théoriques _____ 323

8.4 Les limites du travail de recherche _____ 324

8.5 Les perspectives de recherche _____ 325

Références bibliographiques _____ 329

Annexes _____ 343

Liste des tableaux _____ 363

Liste des figures _____ 365

Table des matières _____ 367

Introduction Générale

Lors de notre master recherche, nous avons eu l'opportunité d'appréhender le management de santé, à travers la compréhension des mécanismes d'appropriation des outils de gestion, dans le contexte particulier du secteur psychiatrique. La recherche dans ce champ d'étude nous a semblée particulièrement intéressante pour deux raisons majeures : les études font l'objet d'attentes fortes de la part des acteurs du secteur et l'analyse des cas empiriques dans ce domaine apporte des éclairages particuliers à la recherche en management. Nous avons souhaité poursuivre nos recherches par l'élaboration d'une thèse. Nous présentons dans cette introduction la problématique de la recherche, construite au carrefour de fondements théoriques et d'enjeux empiriques (0.1), elle aboutit à la formulation d'une question de recherche principale, déclinée en sous-questions de recherche (0.2). Pour répondre à l'ensemble des interrogations, nous avons mené une observation participante longitudinale (0.3) que nous avons analysée à la lumière du cadre théorique de l'anthropologie symétrique, inclus dans la théorie de la traduction (0.4). Nous présentons ensuite l'objectif global de la thèse et l'architecture d'ensemble de notre travail (0.5).

0.1 L'émergence d'une problématique au carrefour de fondements théoriques et d'enjeux empiriques

Dans cette première partie de l'introduction, nous présentons la construction de la problématique de recherche, qui s'appuie sur des fondements théoriques (0.1.1) et répond à des enjeux empiriques (0.1.2).

0.1.1 Fondements théoriques

Les fondements théoriques de la thèse s'articulent autour de trois thématiques majeures. Nous nous inscrivons dans le champ du contrôle inter-organisationnel, dont nous nous devons de préciser les points saillants (0.1.1.1). Certains chercheurs appellent à investiguer l'impact de la formation des groupes sur la formation des outils de gestion (0.1.1.2). Parmi ces derniers, le processus de construction de l'outil, objet de notre recherche, est un élément essentiel pour la vie future de celui-ci dans l'organisation (0.1.1.3).

0.1.1.1 L'importance croissante de la thématique du contrôle inter-organisationnel

Depuis deux décennies, l'émergence de nouvelles formes organisationnelles, hybrides, redéfinissent les frontières traditionnelles des organisations. Inter-reliées, parfois interdépendantes, les organisations se coordonnent au sein d'un marché ouvert, notamment par la mise en place de mécanismes de joint-venture, des relations de sous-traitance à long-terme, des licences ou des franchises (Håkansson et Lind, 2004).
Ces modifications structurelles amènent les chercheurs à s'intéresser au contrôle qui s'opère entre ces organisations (Berry et *al.*, 2009). Le contrôle de gestion n'est plus limité aux frontières de l'organisation (Otley, 1994: p.293) *« the scope of the activity of management control is enlarged and it no longer confines within the legal boundaries of the organization »*, et les concepts développés pour répondre à un fonctionnement vertical et hiérarchique ne sont plus adaptés au fonctionnement des organisations (Hopwood, 1996).

Incité par un double mouvement, issu d'une part de la réalité des organisations et d'autre part de la multiplication des appels des chercheurs à prendre davantage en considération l'interaction des actions au sein de réseaux d'organisations, un champ de recherche s'est développé autour du contrôle inter-organisationnel (Cäker et Siverbo, 2011).

Le contrôle inter-organisationnel est entendu, au sens de Nogatchewsky (2009: p. 632), comme *« un processus d'influence visant à s'assurer que le partenaire a les capacités matérielles et humaines de satisfaire aux attentes et qu'il se comportera conformément à ces attentes qui peuvent évoluer dans le temps. »*.
Ce type de contrôle se fonde sur deux approches distinctes : le contrôle transactionnel et le contrôle relationnel (Nogatchewsky, 2009). Le contrôle transactionnel propose différents arrangements pour rendre les transactions entre les organisations plus efficientes et moins coûteuses. Basée sur la théorie des coûts de transaction de Williamson (1975), cette approche vise à proposer différents modes de gouvernance (le marché, la hiérarchie et les modèles hybrides), à privilégier en fonction du contexte et du type de transaction. Le contrôle de la gouvernance par le marché est assuré par la concurrence libre et parfaite, le contrôle hybride suppose la mise en œuvre de contrats néoclassiques et le contrôle hiérarchique revient à la mise en place de contrats

personnalisés, contenant des dispositifs d'incitation et de sanction. De nombreux auteurs ont démontré l'utilité de la théorie des coûts de transaction dans l'analyse des relations inter-organisationnelles (van den Bogaard et Speklé, 2003). Cependant, cette approche est également largement controversée. La distinction des modes de gouvernance ne correspond plus à une réalité, puisque la plupart des organisations sont aujourd'hui hybrides par la multiplication des partenariats (Dekker, 2004; Berry et *al.*, 2009). En outre, cette approche paraît limitée pour expliquer les processus liés à l'évolution des modes de gouvernance (van der Meer-Kooistra et Vosselman, 2006).

En complément de cette approche transactionnelle, l'abord relationnel met l'accent sur le contexte de la relation inter-organisationnelle. Les chercheurs qui s'inscrivent dans ce courant d'étude analysent les échanges entre les organisations qui ont des intérêts convergents et qui tentent d'améliorer les partenariats de long terme.

De nombreux chercheurs appréhendent ces deux approches de manière complémentaire, et renoncent à leur opposition (Dekker, 2004; Nogatchewsky, 2009).

Jusqu'à présent, les recherches en contrôle inter-organisationnel ont été majoritairement axées sur le secteur privé alors que le secteur public est confronté à des problématiques importantes autour des relations inter-organisationnelles (0.1.1.1.1). En outre, la majorité des études sont focalisées sur des relations duales et non sur des réseaux d'organisations (0.1.1.1.2).

0.1.1.1.1 Des recherches axées sur le secteur privé alors que le partage des missions de service public par des organisations publiques et privées posent des défis aux organisations publiques

Le secteur public n'est pas épargné par cette tendance à l'effacement des frontières organisationnelles ; l'image des gouvernements centraux, unifiés, hiérarchisés, n'est plus réaliste (Berry et *al.*, 2009). La multiplication des partenariats publics/ privés et la prise en charge de services publics par des associations et entreprises privées en sont des illustrations. La réponse, apportée par certaines organisations privées à des exigences de service public, amène les deux mondes à collaborer. Le partage complexe des réponses aux missions de service public, entre organisations publiques et privées multiplie le nombre de parties-prenantes à l'élaboration de ces réponses. Le management de

l'ensemble par les services publics est rendu plus difficile et le public ne s'y retrouve pas (Hudson, 2004).

Comme le rappelle (Kominis et Dudau, 2012), la participation des associations à but non lucratif à des domaines dont ils détiennent l'expertise, comme la prise en charge des personnes âgées, du handicap, mais aussi de la petite enfance est certes justifiée, mais apporte également des défis aux organisations publiques.

Les relations inter-organisationnelles sont aussi fréquentes dans le secteur public que dans le secteur privé, mais les chercheurs se focalisent principalement sur les relations inter-organisationnelles d'entreprises privées, ce qui amène certains à inciter ce type de recherche, indispensables à une meilleure compréhension et accompagnement des organisations publiques (Cäker et Siverbo, 2011; Kurunmäki et Miller, 2011; Barretta et Busco, 2011).

Notre recherche participe à répondre à ces appels, en investiguant le champ du contrôle inter-organisationnel, impliquant des organisations publiques et privées dans une structure en réseaux complexes.

0.1.1.1.2 Des études actuelles focalisées sur les relations duales

Cette structure en réseau est une particularité qu'il convient de préciser. Depuis les appels d'Hopwood et Otley *(op. cit.)*, le nombre d'études concernant le contrôle de gestion des relations inter-organisationnelles s'est considérablement accru, mais la plupart de ces recherches concernent uniquement des relations duales (Marques et *al.*, 2011). Très peu de recherches analysent les processus liés aux outils de contrôle de gestion dans une perspective de réseau, impliquant de multiples interactions entre les organisations (Caglio et Ditillo, 2008; Berry et *al.*, 2009). Cependant, la structure duale, associée à une dynamique gagnant-gagnant Nogatchewsky (2009) recouvre des problématiques différentes des structures en réseau, qui impliquent des acteurs aux intérêts changeants et parfois divergents, comme le notent Kickert et *al.* (1997) à propos des réseaux d'organisations publiques.

L'analyse des réseaux inter-organisationnels impliquant des structures publiques et privées recouvre ainsi un intérêt renouvelé.

0.1.1.2 L'investigation des thématiques de l'implication de la formation et de l'interaction des groupes sur la formation des outils de contrôle

Dans le champ du contrôle inter-organisationnel, l'analyse des outils de gestion permet principalement de qualifier les relations que les structures du réseau entretiennent ou de préciser l'impact de ces introductions sur la gouvernance des organisations. Cependant, la manière dont les outils sont mis en œuvre dans un réseau, constitué d'acteurs aux intérêts parfois divergents suscite encore de nombreuses interrogations. L'analyse de la formation et de l'interaction des groupes et l'étude de l'implication de ces mécanismes pour la formation des outils de contrôle sont des pistes de recherche exploratoires à investiguer, comme le précisent Berry et *al.* (2009: p. 11) *« Collaboration beyond internal and external boundaries often involves co-ordination between groups with divergent and sometimes mutually inconsistent goals and interests. How these groups form and interact, and the implication of these processes for the design of control systems, are interesting avenues for exploration ».*

La recherche s'inscrit dans le courant d'étude actuel en Sciences de Gestion, qui invite à s'interroger sur les conditions d'introduction, de mise en usage et d'appropriation des outils de gestion.

0.1.1.3 Le processus de construction des outils de gestion, essentiel pour la vie future de l'organisation

Ces outils de gestion, omniprésents dans les organisations (De Vaujany, 2005), observent des modalités d'introduction diverses, qui peuvent répondre à deux logiques : l'implantation d'un outil existant dans une autre organisation ou la conception par la structure. Entre ces deux extrêmes, de nombreuses possibilités sont envisageables. L'outil peut être conçu par une entité extérieure, introduit par une autorité supérieure, imposée par des normes professionnelles, ou encore construit par la structure.

La construction d'un outil de gestion en est une des modalités. Ce terme de construction se réfère à la co-production de plusieurs acteurs dans la réalisation de l'outil. Se focaliser sur ce processus suppose la mise en exergue du rôle central des acteurs, et de la nécessité de leur participation pour s'assurer d'une adhésion de leur part (Dreveton, 2003).

Notre analyse se focalise sur la construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, dans le contexte très particulier de l'instrumentation du secteur médico-social.

0.1.2 Enjeux empiriques

Les enjeux empiriques sont liés à l'instrumentation du secteur médico-social. Ce champ d'activité, qui prend une importance croissante dans la société actuelle, est aujourd'hui en bouleversement sur de nombreux aspects (0.1.2.1). Dans ce contexte, l'enjeu essentiel de l'instrumentation du secteur (0.1.2.2) a notamment été concrétisé par la mise en œuvre du premier outil commun à l'ensemble du secteur (0.1.2.3).

0.1.2.1 Le médico-social, un secteur complexe et d'envergure

Le secteur médico-social est constitué de multiples entités très diverses qui ont pour objectif général la prise en charge de personnes en perte d'autonomie.
Les publics pris en charge par ce secteur présentent une grande hétérogénéité, puisque la perte d'autonomie est une expression englobant la dépendance liée à l'âge, la situation de handicap des enfants et des adultes, ainsi que la grande précarité et l'addictologie.
Les 30000 établissements et services du territoire sont répartis dans des structures de taille très diverses, pouvant accueillir entre une dizaine et plusieurs milliers d'usagers – dans le cas de certaines associations présentes sur l'ensemble du territoire.
Formalisées par des statuts juridiques différents, certaines structures sont des associations, juridiquement privées non commerciales, d'autres sont des établissements ou services publics, et quelques structures sont privées à but lucratif, principalement dans le champ de la dépendance de la personne âgée.

La prise en charge des personnes en perte d'autonomie, auparavant assurée par les familles, doit aujourd'hui être garantie par la société. Ce transfert fait émerger un défi aux organisations publiques et privées, pour assurer cette mission de service public. En outre, l'allongement de la durée de vie, principalement dû aux progrès de la médecine et à l'amélioration globale des conditions d'existence est à la fois une avancée notable et un challenge pour les pouvoirs publics. La durée de vie moyenne des français est de 81 ans et celle des françaises de 85 ans (source étude INED –institut national d'études démographiques). Si la durée de vie augmente, la dépendance liée à l'âge croît également.

Ainsi, il convient de prendre en charge un nombre croissant de personnes de plus en plus dépendantes, alors que les moyens financiers ont tendance à se raréfier. Les 2,4 millions de places existantes à ce jour ne suffiront pas à répondre à la demande de prise en charge dans l'avenir. Le médico-social fait ainsi l'objet d'enjeux de taille auxquels les chercheurs en Sciences de Gestion peuvent apporter des réponses pour l'amélioration de la performance du secteur.

0.1.2.2 L'enjeu fort de l'instrumentation du secteur médico-social dans un contexte de bouleversement

Ce secteur est aujourd'hui sujet à de multiples bouleversements. La rationalisation des dépenses publiques, combinée à la multiplication des demandes de prise en charge de cas de plus en plus lourds, implique de nombreuses modifications.

- Les multiples associations sont incitées à se regrouper pour mutualiser leurs ressources.
- La logique des procédures, autorisant les créations et modifications majeures des structures, a été inversée : au lieu d'émaner des structures médico-sociales, les nouvelles procédures sont des appels à projet émis par les autorités de tarification et de régulation.
- Les évaluations internes et externes sont devenues obligatoires et doivent être effectuées dans des délais très courts
- Les contrats d'objectifs et de moyens se multiplient entre les structures et leurs autorités de tarifications

Dans ce contexte de bouleversement du secteur sur tous les plans (Bouquet, 2006), les tentatives d'instrumentation des organisations se multiplient, et avec elles, la nécessité de compréhension et d'accompagnement.

0.1.2.3 La mise en œuvre du premier outil commun à l'ensemble du secteur

Parmi ces tentatives, l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) a développé, en collaboration avec de nombreux acteurs du secteur, un outil de pilotage de la performance[1] des établissements et services médico-sociaux[2]. Ce premier outil commun à l'ensemble du secteur a fait l'objet d'une expérimentation sur cinq-cents structures, réparties sur cinq régions. Nous nous appuyons sur la mise en place de cet outil pour analyser le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel.

A la rencontre de questionnements théoriques encore à explorer et d'une problématique empirique forte, la question de recherche qui guide l'ensemble de la thèse est la suivante :

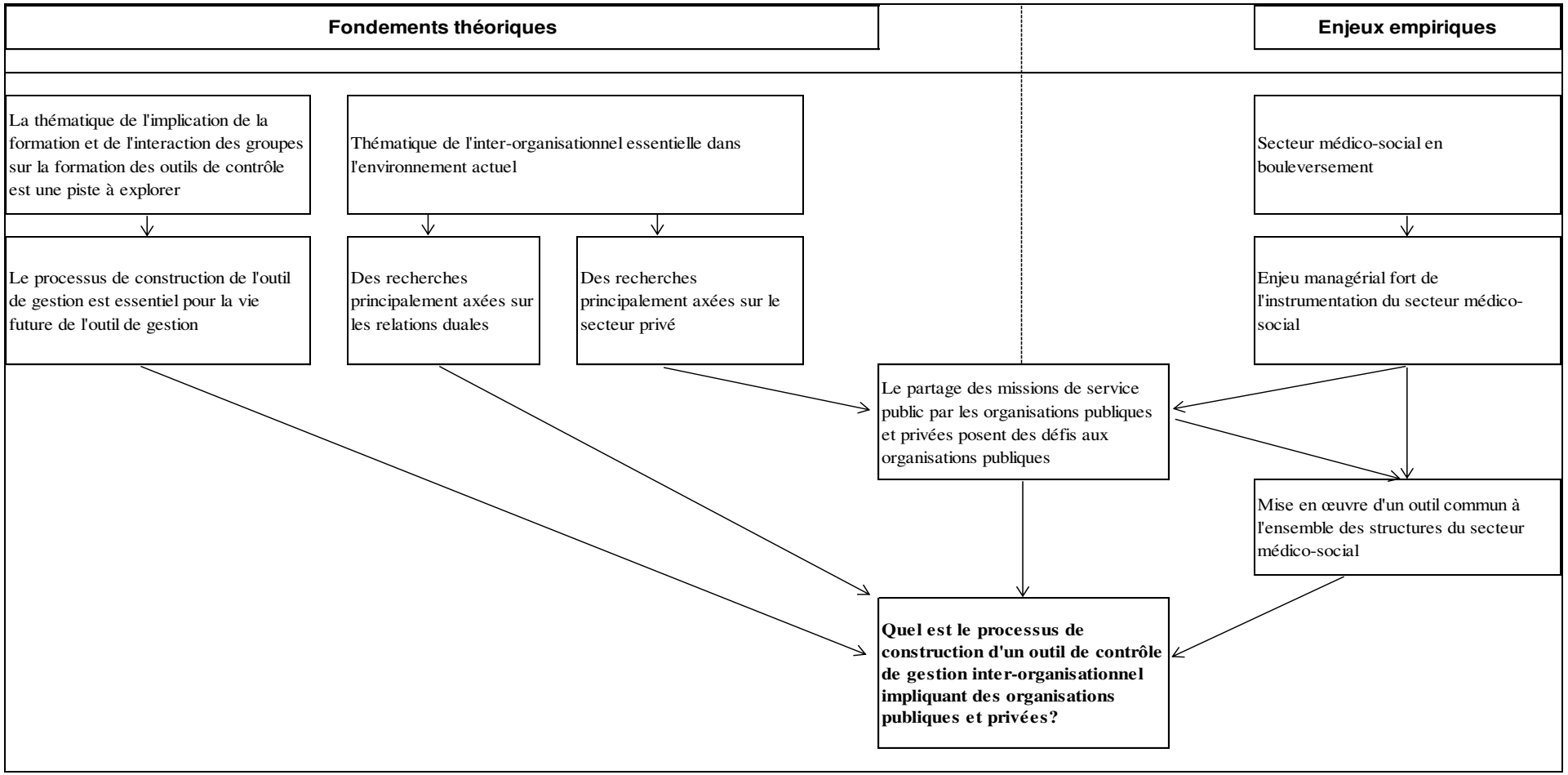
Quel est le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel impliquant des organisations publiques et privées?

La Figure 1 reprend l'ensemble des points abordés dans la construction de la problématique de recherche.

[1] Le terme de pilotage de la performance est celui utilisé par les acteurs de terrain qui ont participé à la mise en œuvre de l'outil. Dans le travail de thèse, nous ne jugeons pas de l'adéquation de ce terme à l'outil proposé. Nous adhérons à la définition de la performance proposée par Bourguignon (2009: p. 1125) : « la réalisation des objectifs organisationnels, quelles que soient la nature et la variété de ces objectifs. Cette réalisation peut se comprendre au sens strict (résultat, aboutissement) ou au sens large du processus qui mène au résultat (action). La performance est multidimensionnelle, à l'image des buts organisationnels ; elle est subjective et dépend des référents choisi (buts, cibles) ».

[2] Le détail du projet est l'objet du chapitre 5 de la thèse : « La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social. ».

Figure 1 : Fondements théoriques et enjeux empiriques de la question de recherche principale de la thèse



0.2 Les sous-questions de la recherche

Cette interrogation principale se subdivise en sous-questions de recherche, relatives à la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel et aux rôles des acteurs et actants dans la construction de l'outil (Tableau 1). La compréhension du processus de construction de l'outil s'effectue selon deux dimensions : une perspective temporelle d'analyse longitudinale du processus et une analyse du sens que la construction revêt pour les acteurs inclus dans le projet.

L'analyse de la trajectoire de l'outil contribue à remédier au constat dressé par Burns et Scapens (2000) de manque d'analyse de la trajectoire de la mise en place des outils de gestion dans les organisations. Les questions relatives à ce point sont les suivantes :

- Quelles sont les phases de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ?
- Quels sont les facteurs guidant la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ?
- Comment maîtriser la trajectoire d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ?

Enfin, pour contribuer à l'analyse du lien entre la manière dont les groupes interagissent et la conséquence sur les outils (Berry et *al.,* 2009), d'autres questions sont relatives à la construction de sens pour les acteurs du secteur :

- Comment l'outil se construit-il pour les différentes entités du secteur ?
- Quels sont les rôles endossés par les acteurs du réseau lors de la construction de l'outil de contrôle de gestion ?
- En quoi les rôles endossés par les acteurs permettent-ils de faire évoluer la trajectoire ?
- Comment s'assurer de l'endossement du meilleur rôle par les acteurs ?

Tableau 1 : Les sous-questions de recherche

Thématique	Sous-questions de recherche
La trajectoire de l'outil	- Quelles sont les phases de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ?
	- Quels sont les facteurs guidant la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ?
	- Comment maîtriser la trajectoire d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ?
La construction de sens	- Comment l'outil se construit-il pour les différentes entités du secteur ?
	- Quels sont les rôles endossés par les acteurs du réseau lors de la construction de l'outil de contrôle de gestion ?
	- En quoi les rôles endossés par les acteurs permettent-il de faire évoluer la trajectoire ?
	- Comment s'assurer de l'endossement du meilleur rôle pour les acteurs ?

0.3 Une recherche de terrain déclinée en observation participante

Pour répondre à l'ensemble de ces interrogations, nous avons mené une observation participante, au sein d'une agence régionale de santé (ARS), en tant que responsable du déploiement du tableau de bord médico-social ANAP pour l'une des cinq régions expérimentatrices. Notre positionnement au sein de cette agence nous permet d'être au cœur du processus, et de mettre en place un dispositif de collecte de données riche. Cependant, la démarche reste une observation participante, et non une recherche-action, dans le sens où nous n'influençons pas le processus à des fins de compréhension.

0.4 Le cadre théorique de l'anthropologie symétrique

Le processus est analysé à la lumière de l'anthropologie symétrique, élément constitutif de la théorie de la traduction (Callon, 1986; Akrich et *al.*, 1988a; Latour, 1992; Latour, 2005; Akrich et *al.*, 2006).La théorie de la traduction est un courant de sociologie, initié par des chercheurs de l'Ecole des Mines dans les années 1980, qui s'interroge sur les conditions de production de la science (Latour, 2005) et du succès des innovations (Akrich et *al.*, 1988a ; Akrich et *al.*, 1988b). Pour proposer des principes pour améliorer la gestion des innovations, les auteurs précisent qu'il convient de mieux comprendre les mécanismes qui mènent à leur succès ou à leur échec ; pour y parvenir, il convient d'avoir une exigence particulière, il faut « *restituer l'innovation à chaud* », (p. 9). C'est dire que le chercheur se doit d'être au cœur du processus en train de se faire, avant que les acteurs

n'aient procédé aux scellés de la boîte noire que constitue l'innovation *a posteriori*. Les acteurs, compris au sens large, peuvent être des humains ou des non-humains qui cherchent à influencer les autres acteurs pour qu'ils se rallient à leur cause par des mécanismes de traduction. Ces derniers ont lieu au sein d'un réseau, autre concept central de la théorie de la traduction également appelée la théorie de l'acteur-réseau. Pour les théoriciens de la traduction, une création devient innovation lorsque le réseau porte le projet (Latour, 1992 : p. 55). La théorie de la traduction est très fréquemment mobilisée en contrôle de gestion (Chiapello et Baker, 2011), mais certains textes ne sont que très peu évoqués (Justesen et Mouritsen, 2011). Le texte constituant l'anthropologie symétrique en fait partie. La mobilisation de cette théorie permet de combiner deux approches habituellement considérées incompatibles : l'approche déterministe et l'approche socio-technique pour l'analyse de la trajectoire des outils de gestion (Dreveton et Rocher, 2012: p. 17), il s'agit d'un*« modèle unificateur d'approches opposées qu'il est possible d'appliquer à l'étude de la trajectoire des outils de gestion »*.

0.5 L'objectif de la thèse

La thèse s'inscrit dans une démarche exploratoire et compréhensive du processus de construction de l'outil de contrôle de gestion.

D'un point de vue théorique, les résultats contribuent à enrichir les connaissances du domaine de l'introduction des outils de contrôle de gestion inter-organisationnels, dans le cas très particulier d'une collaboration de multiples entités publiques et privées.

En effet, l'analyse de la trajectoire montre que la construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, dans une configuration en réseau, implique des particularités à prendre en compte pour éviter la démobilisation des acteurs. Le choix de la construction d'un outil selon une méthode participative, invitant des acteurs aux objectifs multiples à être actifs dans le processus, implique de connaître leurs objectifs, de renouveler leur implication, et de ne pas s'effrayer devant la multiplication des controverses relatives au projet.

En outre, l'analyse des rôles et des stratégies des acteurs permet de comprendre le sens que les acteurs donnent à l'outil et les causes réelles de leur participation.

D'un point de vue pratique, la recherche permet de formuler des recommandations pour l'amélioration du processus. Les préconisations formulées sont destinées à un acteur particulier du processus : le traducteur. Ce dernier désigne l'acteur qui permet de faire le

lien entre les différents acteurs du réseau. Dans le cas analysé, il s'agit de l'ANAP, agence mandatée pour la mise en place du projet. L'étude du processus permet de faire un retour sur le projet mené par cette structure, à la lumière de l'anthropologie symétrique qui met en exergue les dimensions statiques et dynamiques de la construction de l'outil.

0.6 Architecture de la thèse

L'analyse du processus de construction de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel est organisée autour des thèmes de la trajectoire de l'outil et du rôle des acteurs dans le processus.
L'architecture générale de la thèse est représentée dans la Figure 2, en distinguant les thèmes retenus pour l'analyse du processus de construction – trajectoire et acteurs – et le type de connaissance émis – théorique ou pratique.

La thèse est constituée de trois parties. La première présente la revue de littérature et le cadre théorique de la recherche. Elle est constituée de deux chapitres.

Le premier chapitre répond à une interrogation préliminaire, indispensable à la compréhension du processus : qu'est-ce qu'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ? A cette fin, nous présentons le rapport entre les outils et les collectifs qui les portent, et les différentes modalités d'études de la mise en œuvre des outils de gestion dans les organisations. Cela permet de comprendre plus en profondeur les différents processus relatifs aux outils de gestion, et de justifier le choix du terme de construction de l'outil. Nous présentons ensuite les différentes conceptions que peut recouvrir la notion d'outil de contrôle de gestion dans la littérature, les avancées des chercheurs sur le contrôle inter-organisationnel, et les outils liés.

Nous présentons dans le deuxième chapitre le cadre de l'anthropologie symétrique, incluse dans l'ensemble plus large de la théorie de la traduction. Nous effectuons une présentation des concepts majeurs, relatifs à cette approche et évoquons les études des chercheurs en contrôle de gestion qui ont mobilisé la théorie de la traduction. Cette section permet de situer notre travail par rapport à la littérature existante.

La deuxième partie est relative au cadre méthodologique et empirique de la recherche. Elle a pour objectif de situer la démarche entreprise et le terrain de la recherche sur lequel nous nous appuyons. Elle est constituée de deux chapitres.
Le troisième chapitre présente le design de la recherche. Nous revenons sur les fondements épistémologiques et ontologiques sur lesquels s'appuie l'analyse. Nous précisons nos propositions de recherche, puis détaillons notre méthodologie de recherche : le positionnement adopté d'observateur qui participe, les modalités de collecte et de traitement des données.

Le quatrième chapitre est destiné à présenter le contexte du secteur médico-social afin de mieux appréhender d'une part le contexte de l'inter-organisationnel dans lequel la recherche s'inscrit, et d'autre part le contenu du tableau de bord, tel qu'il est lors de son expérimentation.

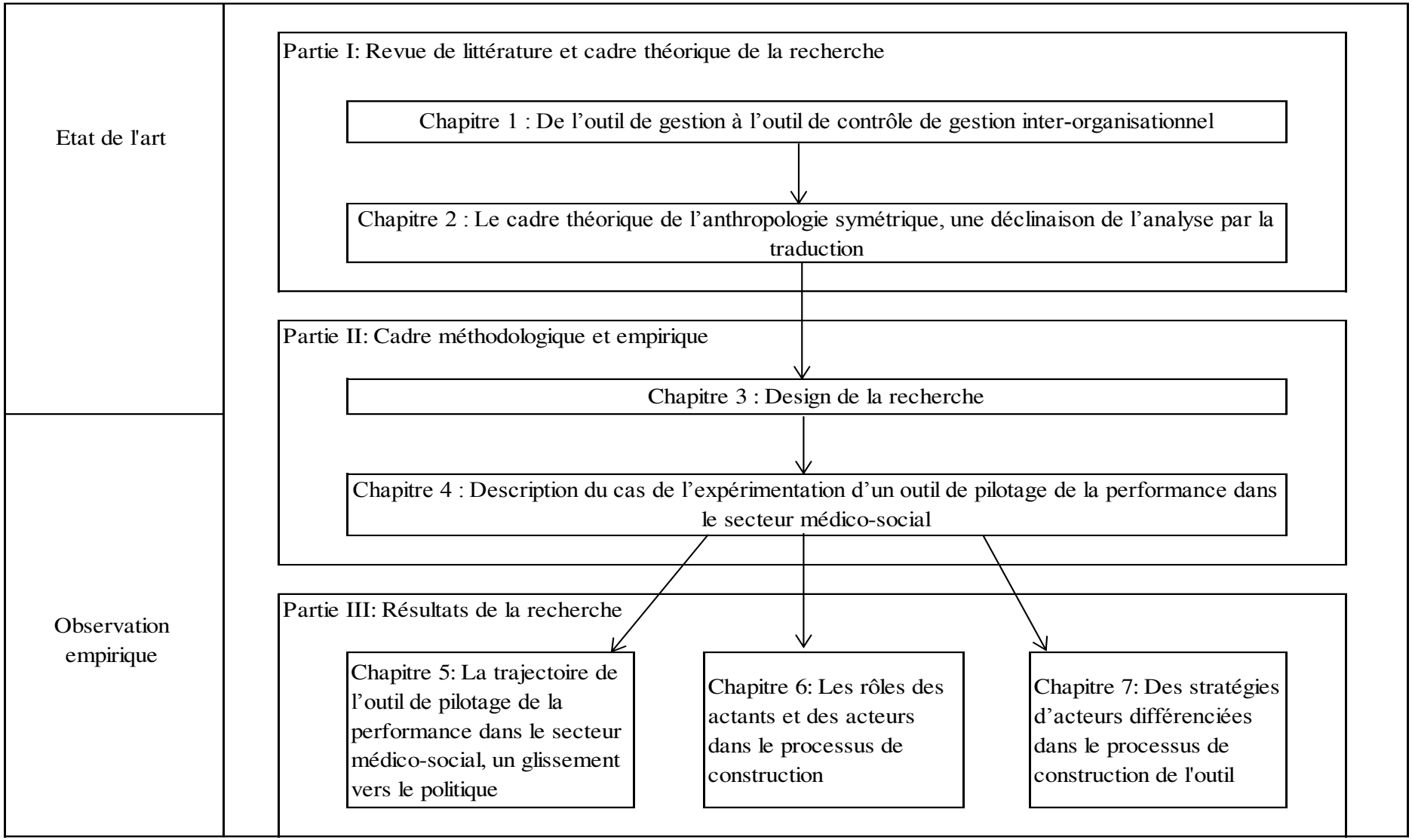
La troisième partie, constituée de trois chapitres, a pour objectif la présentation des résultats de la recherche.

L'objectif du cinquième chapitre est de détailler la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion. Le prisme de lecture de l'anthropologie symétrique nous permet d'identifier les moments de trajectoire et les passages entre ces moments, en fonction des modalités techniques et politiques qui prédominent tout au long de la trajectoire.

Le sixième chapitre présente les rôles que les acteurs attribuent à l'outil, nous les catégorisons en fonction des dimensions politique et technique et aux rôles que les acteurs ont dans la construction de l'outil. Il présente d'une part les rôles que le traducteur a attribués aux autres acteurs du processus et d'autre part les rôles que ces derniers ont effectivement endossés.

Le septième chapitre présente les stratégies des acteurs qui influencent la trajectoire de l'outil. Après avoir précisé la complémentarité de l'analyse stratégique et de la théorie de la traduction, nous présentons les objectifs affichés par les acteurs dans leurs discours. Les controverses qui émaillent le projet révèlent les stratégies des acteurs. La mise en regard des objectifs, des controverses, et des attentes des acteurs en termes de dotation permet d'identifier des stratégies différenciées d'acteurs.

Figure 2 : L'architecture de la thèse



Première Partie : Revue de littérature et cadre théorique de la recherche

La première partie de la thèse a pour objectif de préciser le champ théorique dans lequel nous nous inscrivons, selon deux modalités. La première est la précision de l'objet de la recherche, la construction de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. La seconde est l'explicitation du cadre théorique retenu pour l'analyse, l'anthropologie symétrique, une approche relevant de la théorie de la traduction.

Dans un premier chapitre, pour énoncer ce que recouvre le processus de construction de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, nous avons choisi de définir ces termes en regard de la littérature et de préciser les différentes approches académiques développant ce sujet. Cette démarche nous conduit à distinguer plusieurs courants liant les outils et les collectifs qui les portent, et à préciser les perspectives d'analyse de l'introduction des outils de gestion dans les organisations. Cette revue de la littérature nous permet de préciser l'approche que nous retenons, à la fois dans le rapport entre les outils et le collectif et dans les modalités d'introduction de l'outil, en faisant référence au processus de construction. Pour préciser la notion d'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, nous proposons de revenir tout d'abord sur le terme d'« outil de contrôle de gestion ». Nous étayons le choix de la définition que nous retenons, puis détaillons davantage le concept en spécifiant l'apport de la dimension inter-organisationnelle à l'outil de contrôle de gestion, et aux objectifs d'introduction des outils dans cette configuration.

Après avoir précisé ce que nous entendions par « la construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel », nous nous proposons dans le deuxième chapitre de dépeindre le cadre conceptuel de la recherche. L'explicitation du cadre mobilisé, la théorie de la traduction, est indispensable à la compréhension de l'analyse effectuée. Les résultats de la recherche ont du sens s'ils sont compris selon le prisme de lecture choisi. Ce chapitre fait l'objet de l'explicitation des expressions « théorie de la traduction » et « anthropologie symétrique ». Nous proposons également un aperçu de la mobilisation de ces cadres d'analyse par les chercheurs en contrôle de gestion.

Chapitre 1 De l'outil de gestion à l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel

L'objet de ce premier chapitre est de préciser ce que recouvre le concept d'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. A cette fin, nous proposons tout d'abord de revenir sur la manière dont les chercheurs examinent les outils de gestion (en Sciences de Gestion), puis, nous circonscrivons notre analyse aux outils de contrôle de gestion inter-organisationnels.

Pour énoncer les approches existantes dans la littérature académique traitant des outils de gestion (1.1), nous analysons le rapport que les chercheurs envisagent entre les outils et le collectif auquel ils sont destinés, au travers des rôles attribués à l'outil et des perspectives d'analyse recensées, en fonction du rapport décrit entre l'outil et les acteurs. Les modalités d'introduction de ces outils dans les organisations sont d'une grande variété : ils peuvent être transplantés d'un contexte à un autre sans autre forme d'adaptation au contexte ou entièrement pensés par un acteur pour correspondre aux besoins des utilisateurs, mais toutes les modalités intermédiaires entre ces deux extrêmes sont également envisageables. La variété de ces modalités d'introduction des outils implique des angles d'analyse différenciés. Nous détaillons les principaux, en nous focalisant sur les approches de la diffusion, l'adoption, l'appropriation et enfin la construction des outils de gestion.

Nous recentrons ensuite l'analyse sur les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels, pour en préciser la notion et rendre compte des recherches effectuées sur le sujet (1.2). Nous précisons dans cette partie du chapitre la définition d'outil de contrôle de gestion à laquelle nous nous référons, et nous établissons une revue de littérature, distinguant les relations inter-organisationnelles duales de celles en réseau. Nous montrons ainsi l'intérêt spécifique de notre recherche, qui répond à un manque de la littérature, dont plusieurs chercheurs ont souligné l'intérêt. Les objectifs de l'introduction d'outils de contrôle de gestion inter-organisationnels évoqués dans la littérature sont ensuite énoncés. Ils répondent à deux logiques : l'établissement et le maintien de la relation inter-organisationnelle et la surveillance des intérêts propres des organisations.

1.1 Les outils de gestion : pour une analyse des dimensions collectives et processuelles

La première partie de ce chapitre a pour objectif de clarifier l'approche que nous adoptons dans le cadre des recherches existantes sur les outils de gestion et leurs modalités d'introduction dans les organisations. Bien que nous nous focalisions sur les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels, nous devons faire un détour nécessaire par les approches relatives aux outils de gestion.

En effet, les outils de contrôle de gestion font partie d'un ensemble plus vaste : les outils de gestion.

Chiapello et Gilbert (2013) distinguent trois manières de définir les outils de gestion. La dimension fonctionnelle précise la fonction de l'outil : pour être un outil de gestion, il convient qu'il ait *« un rapport avec la performance de l'organisation, vue du côté de la direction de l'organisation »* (p. 34). La dimension structurelle insiste sur la matérialité, la réalité objective de l'outil. La dimension processuelle correspond à la mise en usage des outils.

Selon la première approche, Moisdon (1997: p.7) définit ces derniers comme « *un ensemble de raisonnements et de connaissances reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation […] et destiné à instruire les divers actes de la gestion : prévoir décider contrôler* ». Hatchuel et Weil (1992) approfondissent le concept d'outil de gestion en précisant qu'il s'agit de trois éléments en interaction : le substrat technique, la philosophie de l'action et la vision simplifiée de l'organisation. Le substrat technique est l'abstraction qui permet à l'outil de fonctionner. La philosophie de l'action est le « système de concepts qui désigne les objets et les objectifs qui forment la cible de la rationalisation » (Hatchuel et Weil, 1992 : p. 124) : elle confère au substrat technique une nature managériale. La vision simplifiée de l'organisation est la « scène primitive » qui est associée à l'outil et lui confère une « vertu mobilisatrice » (Hatchuel et Weil, 1992 : p. 125).

Moisdon (1997) distingue encore plusieurs strates dans l'instrumentation de la gestion :

- *L'objet de gestion* correspond à tout signe, technique ou savoir-faire local et élémentaire dont le but est d'orienter ou de faciliter une action collective ou micro-sociale. La schématisation par exemple facilite – et parfois oriente – l'action collective. Cependant, l'objet de gestion peut être immatériel. Il s'agit

donc d'une composante très large, puisqu'un simple salut de la main pourrait correspondre à cette définition.

- *La règle de gestion* est le discours ou la pratique interne ou externe à destination des membres de l'organisation et dont la visée est explicitement normative. Cet aspect est immatériel, ce qui laisse à penser qu'il s'agit d'une transmission de connaissance de type « socialisation » si l'on se réfère à la typologie de Nonaka et Takeuchi (1995).
- *L'outil de gestion* se réfère à un ensemble d'objets de gestion intégrés de façon systématique et codifiés dans une logique fonctionnelle ou toute autre logique d'acteur, et respectant un certain nombre de règles de gestion. Il s'agit ici de la formalisation de l'objet de gestion, mais intégré dans une règle de gestion.
- *Un dispositif de gestion* est un ensemble d'éléments du design organisationnel porté par une intention stratégique, et qui vise à intégrer les outils de façon cohérente et dans le respect de certaines règles de gestion. Cette composante est la vision d'ensemble du management, qui sera insufflée par la stratégie de l'organisation.

Dans cette section, nous évoquons en premier lieu le rapport entre les outils et les acteurs qui les mettent en œuvre (1.1.1). Pour cela, nous revenons sur les rôles que les acteurs attribuent aux outils et aux perspectives de recherche envisageables, entre instrumentale et socio-cognitive. Cela nous permet de préciser les différentes approches qui mêlent ces deux perspectives. Cet état des lieux aboutit à l'énonciation de l'approche que nous retenons, considérant le rapport entre les acteurs et les outils inclus dans un processus d'entre-définition.

En second lieu, nous rappelons les modalités d'analyse possibles de l'introduction des outils de gestion dans les organisations (1.1.2). Certains chercheurs se focalisent sur le processus de diffusion des outils de gestion. Nous évoquerons les différentes conceptions de la diffusion, qui peut être envisagée selon un processus linéaire, mimétique ou encore tourbillonnaire. D'autres auteurs privilégient l'approche de l'adoption des outils, en la séparant du processus de diffusion. L'appropriation des outils de gestion, qui ne distingue pas les acteurs qui conçoivent de ceux qui utilisent l'outil, constitue une perspective subséquente. Enfin, l'approche focalisée sur la construction de l'outil est explicitée. Ce processus appuie l'importance de l'interaction entre les acteurs pour parvenir à un outil qui est par conséquent amené à évoluer.

1.1.1 Outils de gestion et collectif : dualité ou imbrication ?

Nous précisons tout d'abord les différents rôles qu'endossent les outils de gestion identifiés dans la littérature en Sciences de Gestion (1.1.1.1) puis nous identifions les deux perspectives majeures de recherche sur les outils de gestion, opposant perspective instrumentale et socio-cognitive (1.1.1.2). Nous proposons ensuite une lecture croisée de ces deux éléments, rapprochant rôles et perspectives de recherche (1.1.1.3). Au lieu d'opposer les outils et les acteurs, de nombreuses contributions proposent de considérer l'interaction entre les outils et les acteurs comme indispensable à la compréhension du processus. Nous énonçons les différences notables entre ces approches et précisons celle à laquelle nous nous référons (1.1.1.4).

1.1.1.1 Les rôles des outils de gestion

L'étude des rôles que les outils de gestion endossent dans les organisations présente un foisonnement de points de vue. L'analyse de la littérature montre que les acteurs attribuent des rôles aux outils de gestion, qui peuvent être successifs ou simultanés et résumés suivant quatre fonctions principales : l'outil peut favoriser la compréhension du réel (1.1.1.1.1), inciter à l'action (1.1.1.1.2), à la justification (1.1.1.1.3), ou permettre l'apprentissage (1.1.1.1.4).

1.1.1.1.1 La compréhension du réel

Le premier rôle qu'un outil de gestion peut remplir est celui de simplifier le réel pour mieux l'appréhender. Les processus des organisations sont éminemment complexes. Les outils de gestion permettent de rassembler, de simplifier puis d'analyser les informations dont le gestionnaire a besoin pour comprendre son environnement.

C'est ce qui amène Berry (1983) à définir l'instrument de gestion comme l'ensemble des *« moyens conceptuels ou matériels visant à réduire la complexité et à simplifier le réel dans la conduite des entreprises ».* La réduction de la complexité aboutit à une lecture du réel, *via* l'utilisation de l'outil comme un référentiel (Lorino, 2002). Cette investigation du fonctionnement organisationnel (Moisdon, 1997) peut conduire à une meilleure analyse du contexte (Gilbert, 1998). Le rôle de compréhension du réel comporte ainsi plusieurs aspects : la simplification, la lecture du réel et l'appui à l'analyse.

1.1.1.1.2 L'incitation à l'action

Un outil de gestion peut également favoriser l'action. Les outils apportent un appui à la gestion opérationnelle (Gilbert, 1998). Plus largement, pour Moisdon (1997), l'outil de gestion permet d'instruire les divers actes de la gestion : « prévoir, décider, contrôler ». Lorsque plusieurs choix se présentent, l'outil de gestion peut avoir un rôle d'aide à la décision (Rocher, 2009), voire même au-delà, il peut avoir un rôle prescriptif (de Vaujany, 2006), d'orientation ou de pilotage de l'action collective (Detchessahar et Journé, 2007).
Ainsi, le rôle d'incitation à l'action de l'outil de gestion recouvre les notions d'aide à la décision, de prescription, et d'orientation des actions.

1.1.1.1.3 Aide à la justification

Dans certains cas, l'outil de gestion est utilisé par des acteurs pour justifier leurs actes ou leurs comportements. Cette justification peut s'opérer *a priori*. Lorsque les objectifs sont incertains et que les décisions font l'objet de débats et de négociations, l'outil peut être une « munition » (Rocher (2009), qui s'appuie sur l'analyse de Burchell et *al.*, (1980)). Dans ce cas, l'outil permet d'apporter des arguments en faveur d'une des positions.
La justification peut également se produire *a posteriori.* Dans un cas d'incertitude forte, l'outil est un moyen de justification et de légitimation des actions passées (Rocher, 2009). L'outil permet d'aboutir à une conformation des comportements (Moisdon, 1997), puisqu'il peut être prescripteur de conduite (Gilbert, 1998). L'aide à la justification permet d'accompagner la mutation (Moisdon, 1997).

1.1.1.1.4 Facteur d'apprentissage

L'outil peut favoriser l'apprentissage individuel et collectif des acteurs de l'organisation. Il est porteur d'apprentissage (Moisdon, 1997). Selon Rocher (2009), ce rôle se met en œuvre lorsque l'objectif de l'action est connu, mais que ses conséquences ne sont pas certaines. Dans ce cas, l'outil permet l'apprentissage puisqu'il va engendrer un retour sur les choix pris auparavant. Pour Lorino (2003), l'outil est ainsi un prétexte à être intelligent ensemble. Certains auteurs précisent notamment que les outils de pilotage de la performance favorise la gestion des tensions entre centralisation et décentralisation des décisions (Busco et *al.*, 2008). La formalisation permet encore aux acteurs d'échanger et de construire de nouvelles connaissances partagées.

1.1.1.2 Les perspectives instrumentale et socio-cognitive

La définition de l'outil de gestion dépend de la manière dont on l'appréhende : deux perspectives se dessinent, la première sera qualifiée d'instrumentale et la seconde de socio-cognitive.

La perspective instrumentale a trait à la formalisation de l'outil, (Chalayer Rouchon et *al.*, 2006) : elle est représentationniste et computationnelle (Lorino, 2002), matérielle (Bayart, 1996), technique (Gilbert, 1998). L'outil peut être défini par ses qualités intrinsèques (Grimand, 2006) ; il est dissociable des acteurs qui le créent et le mettent en place. C'est un substrat technique qui est l'abstraction sur laquelle repose l'outil et qui lui permet de fonctionner.

La seconde perspective s'attache au positionnement de l'acteur par rapport à l'outil de gestion ; elle est qualifiée de pragmatique et sémiotique (Lorino, 2002), idéelle (Bayart, 1996), sociale et cognitive (Gilbert, 1998), contextuelle (Hatchuel et Weil, 1992). L'acteur est indissociable de l'outil. Ce dernier fait référence à un mythe (Grimand, 2006), à une philosophie gestionnaire (Hatchuel et Weil, 1992), qui contient l'esprit de la conception et des usages de l'outil. L'outil de gestion n'a ainsi plus seulement une fonction technique mais revêt également une dimension humaine indispensable à la compréhension du concept.

1.1.1.3 Mise en regard des quatre rôles et deux perspectives

Le Tableau 2 présente les différents rôles endossés par les outils de gestion selon la littérature, classés en fonction des perspectives de recherche identifiées.

La compréhension du réel est un rôle concordant avec la perspective instrumentale. Les outils techniquement fiables permettent une simplification de la réalité, une meilleure appréhension de celle-ci. Pour que l'outil joue son rôle permettant de simplifier et d'appréhender le réel, les aspects technique et instrumental de l'outil sont essentiels.

L'incitation à l'action est un rôle qui peut être cohérent avec la perspective instrumentale. L'aide à la gestion opérationnelle et à la décision sont facilitées par les dimensions techniques de l'outil.

Cependant, l'incitation à l'action peut être également cohérente avec la perspective socio-cognitive dans son rôle d'appui au pilotage de l'action collective. En effet, l'appropriation par les acteurs est primordiale dans une perspective de conduite du changement. Les caractéristiques techniques restent importantes, mais sont moins prégnantes dans les analyses.

L'aide à la justification et le facteur d'apprentissage sont des rôles correspondant à la perspective socio-cognitive. Ces deux rôles décrits par les auteurs mettent l'accent sur la manière dont les acteurs interagissent avec l'outil.

Tableau 2 : Une typologie des rôles des outils de gestion au regard des perspectives de recherche

Rôles / Perspectives	Compréhension du réel	Incitation à l'action	Aide à la justification	Facteur d'apprentissage
Instrumentale	Référentiel, Lecture du réel (Lorino, 2002)	Instruire les divers actes de la gestion (Moisdon, 1997)		
	Réduction de la complexité (Berry, 1983)	Outil d'aide à la gestion opérationnelle (Gilbert, 1998)		
	Accès à une plus grande rationalité (Moisdon, 1997)	Aide à la décision (Rocher, 2009)		
	Instrument d'analyse du contexte (Gilbert, 1998)			
	Investigation du fonctionnement organisationnel (Moisdon, 1997)			
Socio-cognitive		Rôle prescriptif (De Vaujany, 2006)	Munition/moyen de justification (Rocher, 2009)	Porteur d'apprentissage (Moisdon, 1997)
		Orienter l'action collective (De Vaujany, 2006)	Conformation des comportements (Moisdon, 1997)	Outil d'apprentissage (Rocher, 2009)
		Piloter l'action collective (Detchessahar et Journé, 2007)	Accompagnement de la mutation (Moisdon, 1997)	Prétexte à être intelligent ensemble (Lorino, 2003)
			Prescripteurs de conduite (Gilbert, 1998)	

Pour dépasser la distinction instrumentale et socio-cognitive, la perspective socio-technique propose de s'affranchir de cette distinction binaire. Les concepts fondamentaux de la théorie sont présentés dans le chapitre 2 de la thèse « Le cadre théorique de l'anthropologie symétrique, une déclinaison de l'analyse par la traduction ». Nous nous

focalisons uniquement sur la manière dont les auteurs qui relèvent de ce champ analysent les outils de gestion.

1.1.1.4 Les perspectives combinant les approches instrumentales et socio-cognitives

Les perspectives évoquées dans ce paragraphe développent des optiques qui combinent les approches instrumentales et socio-cognitives.

L'approche « acteur-réseau » et le processus « d'entre-définition »

Pour Akrich et *al.* (2006), les théoriciens de la traduction dépassent la distinction technique/ sociologique. Pour ces auteurs, penser l'outil uniquement sous l'un des deux angles n'a pas de sens, l'innovation ne voit pas le jour seulement parce que ses qualités intrinsèques sont exceptionnelles, mais parce que les innovateurs savent mêler les aspects techniques et sociaux de l'innovation.

« S'agissant de montrer comment [les objets techniques] construisent, maintiennent, stabilisent un ensemble des liens entre divers actants, nous ne pouvons nous contenter ni d'un simple déterminisme technologique, qui ne tiendrait aucun compte de ce qui est associé et finalement remplacerait par un effet de structure ce qui, pour nous, relève du réseau, ni d'un constructivisme social, qui dénie aux objets une consistance propre et n'accorde de fait le statut d'actants qu'aux humains, stricto sensu*. »* p. 161.

Les outils et le collectif qui les met en œuvre entretiennent une relation qualifiée d' « entre-définition » : les objets techniques n'existent que parce qu'ils sont portés par un réseau, ce même réseau existant en fonction de l'objet technique.

« La « réalisation » (au sens de rendre réel) des objets techniques passe par un processus d'entre-définition, et de spécification conjointe des objets par les humains et des humains par les objets » (Akrich et *al.,* 2006, p. 178).

Les objets-frontière de Star et Griesemer

Star et Griesemer (1989) s'inscrivent dans la continuité des travaux sur l'intéressement des alliés proposé par les théoriciens de la traduction. Ils s'en distinguent par le fait que l'approche par la traduction prévoit un point de passage obligé unique pour tous les

acteurs, alors que l'analyse par les objets-frontières prévoit la production de multiples points de passage obligés, liés à des groupes d'alliés distincts.

Les objets-frontière, qui peuvent être abstraits ou concrets, ont un rôle clé dans la création et le maintien de la cohérence entre des mondes sociaux distincts. Un objet-frontière est, selon les auteurs, indispensable à la traduction : il s'adapte aux groupes sociaux qui l'utilisent mais garde une identité unique, pour se rendre reconnaissable auprès de tous. *« Les objets-frontière sont des objets assez souples pour s'adapter aux besoins locaux et aux contraintes des différentes parties prenantes qui les utilisent, et assez robustes pour maintenir une identité commune à travers les sites »*. (Star et Griesemer, 1989: p. 393).

Les auteurs distinguent quatre types d'objets-frontière :

- *Les référentiels* sont des objets liés à des formes standardisées. Ils sont construits pour répondre à des problèmes d'hétérogénéité. Les musées et les librairies sont des exemples de référentiels.
- *L'idéal-type* est un objet tel un diagramme ou un atlas qui décrit un lieu ou une chose sans être extrêmement précis : ces derniers éludent une grande partie de la réalité pour la simplifier.
- *Les frontières coïncidentes* sont des objets qui ont les mêmes frontières mais des contenus différenciés. Ces objets permettent de travailler sur un même support avec des points de vue différents.
- *Les protocoles standardisés* sont des objets qui sont basés sur des méthodes de communication communes entre des groupes de travail dispersés. Les informations contenues dans ce type d'objets-frontière restent inchangées, même si elles sont transportées à de longues distances.

Cette approche, prolongeant l'analyse de la traduction, propose d'envisager les multiples traductions possibles en fonction des groupes sociaux présents.

La construction sociale de la technologie

L'approche de Pinch et Bijker (1984) invite à se démarquer d'une représentation linéaire de l'innovation. Ils développent une conception connue sous l'acronyme SCOT (Social Construction Of Technology). Les auteurs invitent à analyser les technologies non-fonctionnelles de la même manière que les technologies fonctionnelles. Cette représentation de l'innovation montre que les artefacts sont construits socialement. En prenant des cas divers, comme la lampe, la bicyclette, ou les déchets radioactifs, ils

adaptent l'approche constructiviste associée à l'analyse de la société pour l'appliquer à l'étude des technologies. Selon ces auteurs, les faits et les technologies sont construits socialement. Cela implique qu'un même artefact est considéré différemment selon les groupes sociaux avec lesquels ils interagissent. Cette approche insiste sur l'existence socialement construite des technologies.

« L'objectualisation » de Knorr-Cetina

Knorr Cetina (1997) propose une sociabilité centrée sur les objets. Les évolutions modernes des objets et du rapport que les acteurs entretiennent avec ces derniers imposent de compléter la notion d'individualisation, qui ne suffit plus à expliquer les identités des individus. Pour cette auteure, l'individualisation se focalise sur les relations humaines, mais oublie la manière dont les individus se sont étroitement liés au monde des objets. Les objets définissent les identités des individus, comme auparavant la famille ou les communautés. Une telle approche revient à dire que les objets remplacent les êtres humains comme partenaires des relations ou qu'ils médiatisent les relations humaines. Ce processus est qualifié d'« objectualisation ». Cette approche positionne ainsi les objets comme des moteurs de la construction des identités.

La sociomatérialité

La vision socio-matérielle, développée par Orlikowski (1992) s'inscrit dans la perspective de dépassement des perspectives techno-centrées ou émergentes, pour rendre compte de l'enchevêtrement de la technologie et de l'humain. *« Le social et le matériel sont considérés comme inextricablement reliés – il n'y a pas de social qui ne soit aussi matériel et de matériel qui ne soit aussi social »* (Orlikowski, 2007: p. 1437). Selon l'auteure, les perspectives énoncées précédemment présupposent une indépendance *a priori* du social et du matériel, qu'elle refuse. Ces derniers ne sont pas entre-définis mais enchevêtrés.

Le point commun de ces approches est le refus de la distinction frontale entre les objets et la réalité qui les entourent. Des nuances sont cependant très marquées entre les différentes approches. Les outils et les collectifs qui les portent se définissent mutuellement dans l'approche par la traduction, les objets-frontières sont une illustration particulière de cette conception. Selon une vision plus radicalement constructiviste, l'approche de Pinch et

Bijker considère que les outils ont une existence socialement construite. A l'opposé, pour Knorr-Cetina, les objets ont pris une telle place dans la société moderne qu'ils définissent les identités des individus. Orlikowski propose enfin une conception différente de la relation entre outil et collectif, puisqu'elle considère que ces derniers sont enchevêtrés, indissociables.

Notre approche correspond à celle de l'analyse par la traduction. En effet, nous considérons effectivement que les outils sont des entités différenciées des acteurs qui les portent, l'approche par la sociomatérialité est donc exclue. Nous ne considérons pas que les objets ont une importance telle qu'ils maîtrisent les identités des individus, d'où le rejet de l'approche de Knorr-Cetina. Selon nous, les objets ont cependant une existence propre, ce qui empêche la mobilisation de l'approche constructiviste radicale de Pinch et Bijker.

Nous retenons l'approche par l'entre-définition, qui montre que les acteurs et les outils ont des existences propres mais qu'ils sont étroitement liés, au point de se définir l'un l'autre.

1.1.2 De la diffusion à la construction : des modalités variées d'introduction des outils de gestion

Les outils de gestion sont de plus en plus présents dans les organisations. Ils sont achetés, conçus, vendus, imités, enseignés ; cette multiplicité d'interactions les élèvent progressivement au rang d'institution (de Vaujany, 2005). Qu'ils soient développés en interne ou proposés par des parties prenantes externes, la prolifération des outils de gestion (Moisdon, 1997) pose la question de la manière dont les acteurs entrent en interaction avec ces derniers, et de la manière dont les outils sont introduits dans les organisations. La littérature montre différentes modalités d'analyse du processus d'introduction des outils de gestion dans les organisations. Nous évoquons ces approches en suivant une progression partant du processus le plus éloigné de l'acteur et focalisé sur les phases de l'introduction des outils dans les organisations : la diffusion ; pour aboutir au processus le plus centré sur l'interaction entre les acteurs et son implication sur l'outil : la construction.

Nous décrivons les approches par la diffusion, selon trois modalités très différentes. La première est la diffusion conçue comme un processus linéaire, constitué de phases successives. La deuxième est la diffusion par mimétisme, théorisée par les auteurs néo-

institutionnalistes. La troisième est la diffusion vue comme un processus tourbillonnaire, approche proposée par les théoriciens de la traduction, remettant en cause le modèle linéaire. Nous évoquons ensuite l'approche par l'adoption qui sépare les étapes de conception et de réception de l'outil par les acteurs. La perspective appropriative est ensuite décrite, comme une conception remettant en cause la séparation des phases de conception et d'utilisation. Enfin, nous définissons la construction des outils de gestion comme un processus qui se focalise sur l'importance de l'interaction des acteurs pour aboutir à un outil qui évolue au fil des échanges.

1.1.2.1 La diffusion des outils vue comme un processus linéaire

Les recherches en Sciences de Gestion centrées sur les outils de gestion ont fréquemment recours aux analyses relatives aux innovations (Martineau, 2009). Ceci s'explique notamment par le fait qu'une innovation managériale peut être entendue au sens d'Alcouffe (2004: p. 65) : *« une innovation managériale est une combinaison nouvelle de moyens, matériels et/ ou conceptuels, déjà existants et/ou nouveaux, par rapport à l'état de l'art de la gestion au moment où elle apparaît pour la première fois et qui permet de mettre en œuvre une technique de gestion qui peut être perçue comme plus ou moins nouvelle par l'individu ou toute autre unité d'analyse la considérant. ».* Cette définition très large englobe l'introduction d'outils de gestion dans l'organisation, que ces derniers soient importés d'autres organisations ou fabriqués, nouveaux par rapport à l'état de l'art ou non, et perçu comme nouveau par les acteurs ou non. Pour Berry (1983), l'innovation managériale et les instruments de gestion répondent à une logique de marché, avec une offre et une demande.

Le courant de diffusion des innovations (diffusion of innovation research) se focalise sur la diffusion des innovations dans le temps et/ou dans l'espace (Wolfe, 1994). Les chercheurs de ce courant tentent de répondre à la question : *« quel est le modèle de diffusion d'une innovation au travers d'une population d'organisations susceptibles de l'adopter ? ».* Ces recherches tentent de comprendre la manière dont les innovations se diffusent au sein des organisations, pour identifier des facteurs sur lesquels il est possible d'agir pour influencer cette diffusion.

La diffusion des innovations est définie par Rogers (1995: p. 5) de la façon suivante : *« La diffusion est le processus par lequel une innovation est communiquée à travers certains canaux, dans le temps et parmi les membres d'un système social donné. »* Cette diffusion correspond ainsi à une action de communication, qui porte sur l'objet qu'est l'innovation. Elle se mesure selon deux logiques : la première est le rythme de diffusion, la seconde est le taux de diffusion dans un groupe social identifié. La représentation de l'innovation en fonction de ces deux variables amène Rogers (1995) à identifier quatre phases distinctes dans la diffusion.

- Le décollage de l'innovation est la phase durant laquelle le nombre d'adoptants progresse lentement.
- La phase de diffusion voit progresser le nombre d'adoptants de manière importante pour parvenir à la moitié des adoptants potentiels de l'innovation.
- Lors de la condensation, le nombre d'adoptant augmente, mais avec moins d'intensité qu'auparavant.
- La dernière phase, de saturation, correspond à celle où peu d'acteurs décident d'adopter l'innovation.

Ces phases montrent un processus de diffusion linéaire.

Le rythme et l'étendue de l'adoption d'une innovation dépendent, pour Rogers (1995), d'un certain nombre de variables explicatives :

- Les attributs de l'innovation ont un impact sur le rythme et l'étendue de l'adoption. L'avantage relatif de cette innovation par rapport à l'ancien système, la compatibilité avec le système existant, la complexité de l'innovation, la possibilité d'essai et le caractère observable jouent un rôle dans le processus de diffusion. Plus ces attributs sont perçus positivement par les acteurs, plus la diffusion sera efficace.
- La nature de la décision d'adoption influe sur le rythme de l'adoption. Le caractère optionnel ou imposé de l'adoption et le caractère individuel ou collectif ont un impact sur l'adoption de l'innovation. Les innovations optionnelles collectives sont les plus lentes à se diffuser, les innovations optionnelles individuelles sont légèrement plus rapides, les innovations imposées sont généralement les plus rapide à être diffusées, si l'obligation d'adoption est respectée.

- Deux types de canaux de communication sont identifiés : les médias de masse et les canaux interpersonnels. Selon la phase de diffusion, les canaux de communication ont des effets différents.
- La nature du système social (normes, réseaux…) : le système social est un ensemble d'unités reliées entre elles et engagées dans des tâches communes pour un objectif commun. Ces unités peuvent être des individus, des groupes informels, des organisations ou des sous-systèmes.
- Efforts promotionnels des agents de changement. Certains acteurs jouent un rôle particulier dans la diffusion de l'innovation, de promotion. Leurs actions ont un effet sur le rythme de l'adoption.

L'approche linéaire de la diffusion décrit des étapes d'introduction d'une innovation qui est acceptée principalement grâce à ses qualités intrinsèques. D'autres approches, comme celle décrite ci-après, remettent en cause l'approche linéaire.

1.1.2.2 La diffusion par mimétisme

L'approche néo-institutionnelle remet en cause l'approche linéaire de la diffusion des innovations. En premier lieu, la proposition supposant que les qualités intrinsèques des innovations conditionnent leur succès s'effondre, sinon, comment expliquer la diffusion d'innovations peu performantes ?

La théorie néo-institutionnelle est un courant de sociologie des organisations puisant ses racines dans l'institutionnalisme de Selznick[1], reconnaissant d'autres facteurs que la recherche d'efficience dans les mécanismes d'adoption de pratiques ou de stratégies organisationnelles (Meyer et Rowan, 1977). L'adoption de certaines pratiques est déterminée par des facteurs culturels, normatifs et cognitifs (Scott, 1992) d'organisations opérant dans un champ organisationnel[2].

Scott (2001) identifie trois piliers de la théorie néo-institutionnelle, chacun étant associé à un type d'isomorphisme[3] :

[1] L'ouvrage de référence de l'auteur étant le suivant : Selznick P. (1949), TVA and the Grassroots, Berkeley, CA: University of California Press

[2] Le champ organisationnel est une notion centrale et un apport majeur de la TNI. Pour Scott (2001), le champ organisationnel est une communauté d'organisations qui participe à un système commun de création de sens, et dont les participants interagissent plus fréquemment et plus fatalement les uns avec les autres qu'avec les autres acteurs, extérieurs au champ.

[3] Un isomorphisme est la relation entre une organisation et son contexte organisationnel, mais il est souvent pris dans le sens de réponse identique aux pressions (Greenwood et *al.,* 2008).

- Le pilier régulateur instaure les cadres basés sur des règles faisant passer les coutumes informelles vers le formel. Ce pilier est lié à l'isomorphisme coercitif, qui survient quand les membres puissants du champ organisationnel exercent leur autorité ou leur pouvoir (Scott, 1987) *e.g.* les institutions régulatrices imposent des lois et des sanctions pour promouvoir la convergence.
- Le pilier normatif représente les obligations sociales qui définissent les objectifs et les moyens appropriés de les atteindre. Ce pilier est lié à l'isomorphisme normatif, qui s'exerce quand des demandes provenant d'institutions ayant une légitimité morale sont perçues comme des obligations. Les corps professionnels, les consultants, les écoles de commerce, les journaux spécialisés peuvent promouvoir de nouvelles pratiques, en tant que solution globale standard à la pointe du progrès. (*e.g.* la méthode ABC dans l'article de Hopper et Major, 2007).
- Le pilier culturel cognitif repose sur les conceptions partagées de la réalité sociale qui cadre les comportements communs et les logiques d'action. Le comportement associé est mimétique: les compréhensions prises pour acquises, souvent inconscientes, donnent une structure, du sens et de la prédictibilité à la vie humaine. L'isomorphisme mimétique est dirigé par l'imitation et l'incertitude. Les organisations adoptent de nouvelles pratiques si elles sont suivies par des entreprises qui réussissent, par effet de mode.

L'étude des conséquences des pressions institutionnelles à l'intérieur des organisations a fait apparaître l'existence possible de tensions entre les structures formelles et informelles (Hopper et Major, *op. cit.*). Lorsque les organisations adoptent des pratiques en réponse à des pressions institutionnelles, malgré leur inadéquation à l'action, il y a un risque de découplage. Dans ce cas, l'organisation adopte de nouvelles pratiques pour être conforme aux pressions, mais celles-ci ne sont ni intégrées ni opérationnelles. Les anciennes pratiques perdurent, en étant déconnectées des pratiques affichées ou de nouvelles pratiques se mettent en place, pour faire le lien entre la pratique affichée et la pratique opérationnelle (Meyer et Rowan, 1977; Scott, 2001).

Dans une approche similaire mais plus axée sur les technologies, Abrahamson (1991) propose une grille de lecture des causes de diffusion et de rejet des technologies qui s'articule autour de deux dimensions : les influences extérieures et les effets d'imitation. Quatre perspectives théoriques expliquant la décision d'adoption sont identifiées :

- Le choix efficient correspond aux théories qui montrent que les adoptants effectuent des choix rationnels dans un objectif technique d'efficience. Les

organisations prennent des décisions sans être influencées par des entités extérieures. Aucun mécanisme d'imitation n'a lieu. Cette perspective est cohérente avec les propositions de Rogers (1995).

- La sélection forcée s'apparente aux théories qui expliquent les décisions imposées par des organisations externes, sans mécanisme d'imitation. Ce type de perspective est cohérent avec les innovations prescrites par les organismes gouvernementaux. Dans ce cas, l'organisation qui met en œuvre l'innovation n'a pas de choix.
- L'effet de mode stipule que certaines organisations qui fixent une mode ont un impact sur la diffusion de l'innovation. Cette diffusion s'effectue au sein d'un groupe, les organisations extérieures à ce groupe n'influencent pas la décision. Cette perspective correspond aux innovations diffusées au sein d'une filière d'activité, par le biais des universités, des consultants ou des médias de masse. Elle est donc moins coercitive que dans la perspective de la sélection forcée.
- Le mimétisme développe une vision néo-institutionnaliste de la diffusion des innovations. Dans ce cas, les organisations extérieures ont un impact important sur la diffusion de l'innovation et les mécanismes d'imitation jouent un rôle décisif.

L'approche de la diffusion par mimétisme montre que les innovations peuvent être introduites dans les organisations indépendamment de leurs conditions intrinsèques. Cette approche met en exergue l'importance des pressions du champ organisationnel dans la diffusion des organisations.

1.1.2.3 La diffusion assimilée à un processus tourbillonnaire

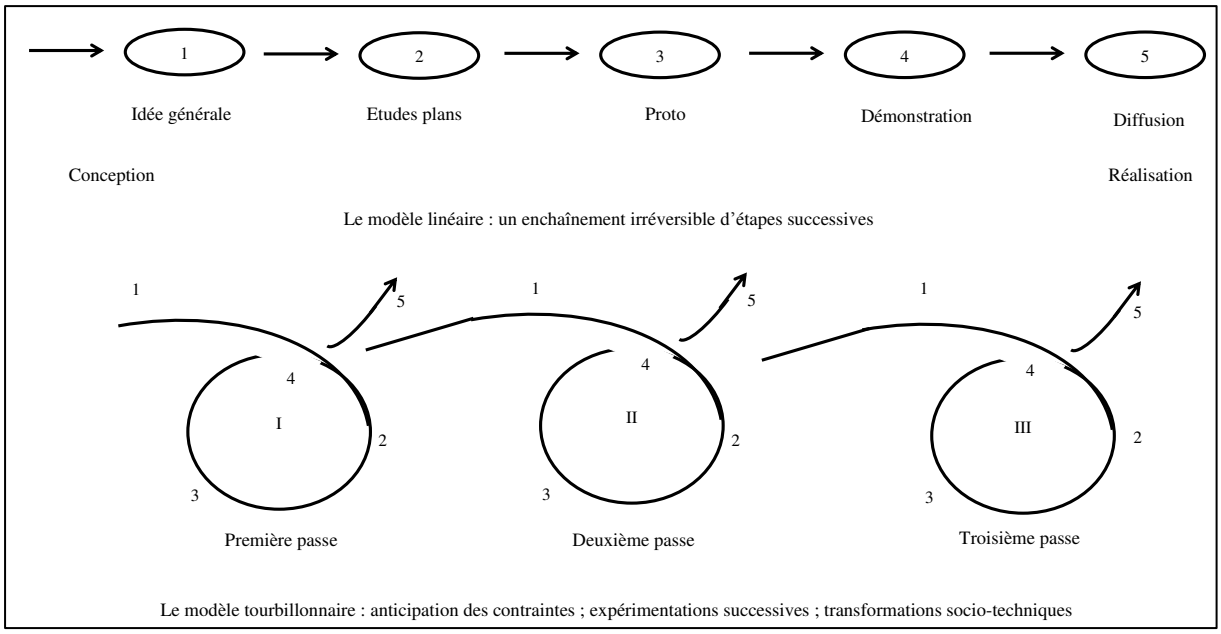
Pour Callon (1994), la séparation de la conception et de la diffusion des innovations est artificielle. Le processus d'adoption est ainsi un processus d'adaptation continue. L'article d'Akrich et *al.* (1888b) propose une formalisation qui remet en cause le modèle linéaire de la diffusion des innovations : le modèle tourbillonnaire. Selon cette perspective, les étapes qui permettent d'aboutir à des innovations ne se suivent pas mais sont « consciencieusement embrouillées ». Les phases retenues par les auteurs sont l'idée générale (1), les études et les plans (2), le prototype (3), la démonstration (4), et la diffusion (5) (cf. Figure 3).

Au lieu de se suivre de façon linéaire, le modèle montre que ces phases peuvent avoir lieu en même temps, ou se reproduire plusieurs fois. Les étapes peuvent être initiées par des acteurs qui n'étaient pas ceux prévus initialement (l'idée initiale de l'innovation n'est pas réservée aux services de recherche et développement, mais peut émerger de tout acteur). Le modèle tourbillonnaire permet de suivre les multiples négociations socio-techniques qui permettent d'aboutir aux innovations. Les différentes passes sont les formes successives que prend l'innovation, au fur et à mesure que les compromis se succèdent. Ces échanges constituent ce que les auteurs appellent l'intéressement.

Ce schéma met en exergue l'importance des négociations et des compromis entre les acteurs. Il permet également de concevoir que l'innovation est constamment modulée, en fonction de ces négociations entre les acteurs.

Ce modèle remet également en cause la séparation entre la conception et la diffusion. Pour les auteurs, si une invention se transforme une première fois en innovation parce qu'elle trouve un marché, elle ne constitue qu'une victoire, et n'est pas suffisante. Il convient ensuite d'acquérir de nouveaux marchés, d'adapter l'innovation aux besoins du marché et de renouveler le succès de l'innovation.

Figure 3 : Le modèle tourbillonnaire de l'innovation



Source : Akrich et *al.* (1888b : p. 21)

1.1.2.4 L'adoption des outils

Rogers (1995) est l'un des auteurs qui distingue la diffusion de l'adoption des innovations. L'adoption est, selon cet auteur, le processus par lequel un acteur passe de la connaissance d'une innovation à la formation d'une attitude envers cette innovation. L'adoption implique la décision d'accepter ou de refuser une innovation. L'auteur distingue l'adoption individuelle de l'adoption collective.

Cette conception fait écho au courant des « théories processuelles » identifié par Wolfe (1994). Ces théories tentent de répondre à la question *« quels sont les processus par lesquels les organisations passent pour introduire des innovations ? »*. Ce courant de recherche analyse les raisons pour lesquelles les organisations adoptent une innovation et les différentes phases qui interviennent dans l'introduction d'une innovation. Selon Wolfe (1994), les recherches de ce courant se focalisent sur les analyses intra-organisationnelles. Pour cet auteur, les phases identifiées dans la littérature suivent un modèle général :

- une unité de prise de décision prend conscience de l'existence d'une innovation ;
- un problème ou une opportunité est adapté à l'innovation ;
- les coûts et les avantages de l'innovation sont évalués ;
- des soutiens ou des opposants tentent d'influencer le processus ;
- une décision est prise d'adopter ou de rejeter l'innovation ;
- l'innovation est mise en œuvre ;
- la décision de l'innovation est revue et confirmée ou révisée ;
- l'innovation devient acceptée comme routine ;
- l'innovation est infusée, donc acceptée à son plein potentiel.

Pour Wolfe (1994), l'introduction d'une innovation suit donc un modèle linéaire, même si les phases identifiées peuvent recouvrir des dénominations différenciées et si ces dernières peuvent se chevaucher.

1.1.2.5 Appropriation des outils de gestion

L'approche par l'appropriation remet en cause la distinction entre conception et usage des outils de gestion. L'étude de l'appropriation de l'outil de gestion mène à qualifier les relations que les acteurs entretiennent avec l'outil afin de permettre son usage futur. Dans le sens commun proposé par Larousse, s'approprier un outil suppose de le rendre propre ou impropre à un usage (De Vaujany 2005). Les recherches sur ce thème se réfèrent à

différentes conceptions de l'appropriation. Parmi les éléments constitutifs de l'appropriation, les points suivants méritent d'être développés :

- L'interaction entre l'outil et l'acteur est le point de départ de l'appropriation. Pour DeSanctis et Poole (1994: p. 121), l'appropriation des technologies correspond à la manière dont les personnes vont interagir avec les structures existantes. *L'Adaptive Structuration Theory* examine deux types de structures, *« les types de structures qui sont fournis par les technologies avancées et les structures qui émergent finalement dans les actions humaines lorsque les gens interagissent avec ces technologies »*. Orlikowski (1992) préfère à l'appropriation la notion d' « enactment », qui correspond à la manière dont l'action humaine rend réelles des structures émergentes à travers l'interaction récurrente entre acteur et technologie dans la pratique.
- L'appropriation suppose la construction de sens pour les acteurs. Pour Rabardel, (1995: p. 12), l'appropriation est définie comme *« le processus par lequel le sujet reconstruit pour lui-même des schèmes d'utilisation d'un artefact au cours d'une activité significative pour lui »*. Dans la même logique, mettant en exergue le mécanisme de construction du sens, pour Grimand (2006: p. 17), l'appropriation est *« un processus interprétatif, de négociation et de construction du sens à l'intérieur duquel les acteurs questionnent, élaborent, réinventent les modèles de l'action collective »*.
- L'appropriation implique parfois la résistance, ou le détournement de l'usage prévu initialement. Pour Cova et Cova (2001), l'appropriation se développe comme une *« forme de résistance à la normalisation »*. Dans le domaine médical, Dechamp et Romeyer (2006: p. 14) ont souligné *« une forme d'appropriation particulière : le contournement de la vision organisante fortement influencé par les discours corporatistes de la communauté médicale. »*.

Ainsi, l'appropriation suppose l'interaction entre un acteur et un outil, la construction de sens et peut impliquer une modification de l'usage prévu initialement.

Afin d'étudier le processus d'appropriation dans toute sa richesse, de Vaujany (2006) propose une grille de lecture particulière. Il précise l'existence de perspectives distinctes, qu'il convient de cumuler pour la compréhension de l'appropriation ; il s'agit des points de vues rationnels, psycho-cognitifs et socio-politiques. Ainsi, la perspective rationnelle conçoit l'outil comme un vecteur de rationalisation de la décision et de l'action managériale. Le prisme psycho-cognitif, quant à lui, se représente l'outil comme un

support d'apprentissage, son appropriation permet la réflexion. La représentation socio-politique considère enfin l'outil comme l'occasion de manifestations de jeux de pouvoir, permettant la valorisation, la rhétorique et l'influence, l'appropriation permet la structuration des rapports sociaux.

Dans une communication récente, Grimand (2012) a proposé une quatrième dimension complémentaire, la perspective symbolique. Dans ce cas, l'appropriation correspond à la construction du sens : l'outil favorise l'identité, peut permettre une légitimation de l'action.

A la suite des propositions des différents auteurs, l'appropriation est un processus qui implique l'interaction entre un outil et un acteur, dans une construction de sens, et qui peut supposer un usage différent de celui prévu initialement. L'appropriation s'articule selon quatre modalités : rationnelle, psycho-cognitive, socio-politique et symbolique.

Dans sa conception la plus large, l'appropriation suppose la connaissance de l'existence de l'outil, son utilisation et son amélioration progressive, par l'élaboration de routines organisationnelles cumulatives (de Vaujany 2006). Selon cette dernière proposition, l'appropriation n'est pas un phénomène ponctuel ; il s'agit d'un processus long qui commence avant l'utilisation, se poursuit lorsque l'outil est en usage et que des routines cumulatives apparaissent (Figure 4).

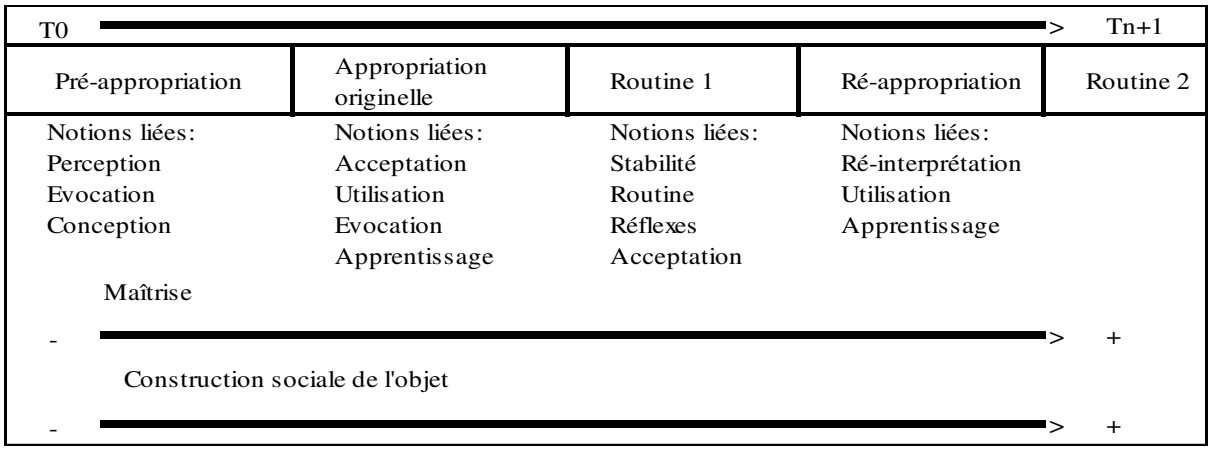
La première phase de ce processus est la pré-appropriation. Durant cette phase, soit l'outil n'est pas encore présent dans l'organisation, (il n'a pas été implanté), soit il est en construction mais n'est pas opérationnel. Cependant, l'outil est *a minima*, évoqué par certains acteurs de l'organisation, et les futurs utilisateurs se construisent une représentation de l'outil. Dans cette perspective, de Vaujany (2006) précise qu'à l'occasion de premières discussions et de son évocation, l'outil de gestion est l'objet d'une première interprétation. L'outil est alors perçu, évoqué, conçu, sa maîtrise est faible et il n'est pas encore socialement construit. La Figure 4 reprend l'outil analytique proposé par de Vaujany (2005), présentant de manière synthétique les phases constituant l'appropriation. Pour Carton et *al.* (2006), la phase préalable à introduction de l'outil de gestion, alors désignée comme pré-implantation, fait l'objet de mécanismes d'appropriation. Brunel et Roux (2006: p. 96) proposent une définition générale de la pré-appropriation : *« La pré-appropriation correspond à une phase où l'imaginaire travaille à l'interprétation de la réalité et à l'élaboration du désir. […] La pré-appropriation*

constitue donc essentiellement un travail de décodage et de tri symbolique du réel par rapport au manque ontologique d'être de l'individu. »

La deuxième phase est l'appropriation originelle. L'outil a été mis en œuvre dans l'organisation, il commence à être accepté, utilisé, il est toujours évoqué et fait l'objet d'apprentissages de la part des acteurs.

Les phases suivantes alternent l'instauration de routines, stabilisant des réflexes d'utilisation, et favorisant l'acceptation de l'outil, et phases de réappropriation, remettant en cause ces routines, par des mécanismes de réinterprétation dus à l'utilisation par les acteurs, parfois différente de celle prévue initialement.

Figure 4 : Le processus d'appropriation



Source : de Vaujany (2005), p. 34

1.1.2.6 La construction des outils de gestion

La construction d'un outil de gestion est un processus global qui inclut la conception et les modifications de l'outil en fonction des échanges entre les acteurs. Le choix de ce terme souligne l'importance de l'action directe et proactive des acteurs dans le processus. La construction est un processus de long terme, elle ne se limite pas à la conception. C'est en ce sens qu'Hatchuel et *al.* (1997, p. 215) indiquent que : *« cette phase de construction de la « technologie gestionnaire », que l'on pouvait avant considérer comme transitoire, peut devenir alors assez longue pour être considérée comme quasi permanente ».*

Dreveton (2003) utilise le terme de construction pour insister sur l'importance de l'action des acteurs dans le processus. Cet auteur analyse le processus de construction d'un outil

de gestion dans une agence publique de traitement des déchets. Il identifie trois étapes majeures : l'identification d'un problème, la recherche d'une solution et son développement. L'identification du problème est assimilée à un mécanisme de transplantation de l'outil et les deux étapes suivantes correspondent au processus de construction de l'outil. La transplantation correspond au transfert de l'outil de gestion d'une organisation vers une autre. L'auteur identifie trois limites relatives à cette démarche. En premier lieu, le changement de contexte organisationnel peut limiter l'implantation de l'outil En deuxième lieu, les objectifs de l'outil transplanté peuvent s'avérer incompatibles avec ceux présents dans l'organisation. En dernier lieu, les intérêts des individus de l'organisation, s'ils sont divergents, peuvent limiter l'introduction de l'outil.

Face à ces difficultés, l'organisation étudiée choisit de construire un nouvel outil, plutôt que d'imposer l'outil transplanté. Le processus de construction est alors précisé. Dreveton (2003) identifie deux avantages majeurs à ce processus. D'une part, la multiplication des interactions entre les acteurs permet d'aboutir à un outil adapté aux différents acteurs concernés. D'autre part, la participation des acteurs favorise le développement de l'outil.

Notre recherche se situe dans le prolongement de l'analyse de Dreveton sur l'instrumentation dans le secteur public. Nous adhérons à sa définition du processus de construction, ainsi qu'aux avantages qu'il procure pour l'implantation d'un outil de gestion. Nous nous en distinguons cependant sur plusieurs points. Le contexte de la recherche est différent, ce qui induit des particularités et des implications théoriques et managériales contrastées.

En premier lieu, notre recherche ne se situe pas exclusivement dans le secteur public, mais au sein d'un secteur constitué de multiples entités aux statuts juridiques très divers, sous la forme d'un réseau d'organisations publiques et privées. Cette spécificité constitue l'un des intérêts de la recherche.

En second lieu, le questionnement de départ est différent. Le cas analysé par Dreveton (2003) montre une volonté de construire un outil pour répondre à une problématique de gestion effective : une agence publique doit développer un outil de calcul de coûts à destination de collectivités locales. Le cas que nous analysons consiste en la construction d'un outil de contrôle de gestion qui n'apparaît pas comme une nécessité impérative. Le projet s'inscrit dans une perspective de long terme, dans l'objectif de l'amélioration du pilotage de la performance des établissements et services.

Le cas analysé par Dreveton (2003) montre que le souhait des agents était de transplanter un outil de calculs de coûts existant dans une autre organisation : c'est face à l'échec qu'ils ont préféré construire un outil plus adapté. Dans le cas de l'ANAP, la volonté de faire participer tous les acteurs dans le processus de construction est présente dès l'origine du projet.

1.2 Vers une définition de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel

Nous avons précisé dans une première section le rapport collectif-outils et les modalités d'analyse de l'introduction des outils de gestion dans les organisations. Notre propos se limite cependant aux outils de contrôle de gestion inter-organisationnels. Cette section a pour objectif l'appréhension du concept d'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel.

A cette fin, la première sous-section vise à préciser le terme d'outil de contrôle de gestion (1.2.1). Nous évoquons les différentes définitions apportées par la littérature anglo-saxonne[1], afin de rendre compte des concepts auxquels se réfèrent les auteurs.

La seconde sous-section a pour objectif d'affiner la définition du concept central de la recherche en précisant l'incidence de la dimension inter-organisationnelle sur les outils de contrôle de gestion et leur mise en œuvre (1.2.2).

1.2.1 Un outil de contrôle de gestion…

La notion d'outil de contrôle de gestion fait l'objet de multiples définitions. La traduction littérale en anglais de ce terme est *« management control system »* (MCS). Cependant, cet acronyme fait appel à des réalités très diverses. Comme le rappellent Malmi et Brown (2008), certains auteurs proposent une définition très large, d'autres ont une conception étroite, séparant contrôle de gestion et contrôle stratégique, ou considérant les outils de gestion comme de simples moyens de parvenir aux buts. Le manque de précision dans l'utilisation des termes entraîne, selon les auteurs, des risques d'erreur d'interprétation des résultats. Pour Malmi et Brown (2008), il convient d'être précis sur la définition retenue par les chercheurs, pour s'assurer de la cohérence entre l'interprétation des résultats et la nature de l'outil étudié[2].

Afin de répondre à cette nécessité, nous distinguons trois types de termes utilisé par les chercheurs en contrôle de gestion : les systèmes de comptabilité de gestion (*MAS : Management Accouting Systems*), les outils de pilotage de la performance (*PMS : Performance Management Systems*) et les dispositifs de contrôle de gestion (*MCS :*

[1] Nous nous basons sur des articles publiés dans les revues académiques suivantes: Accounting, Organization and Society, The Accouting Review, Management Accouting Research, Contemporary Accounting Research, International Journal of Business & Management, Advances in Accounting, Journal of Management Accounting Research.

[2] "Future research needs to be more explicit about the kind of controls it addresses." p289.

Management Control Systems). Nous précisons les notions qu'englobent ces trois types d'outils de contrôle de gestion, et terminons par la définition que nous retenons pour cette recherche.

1.2.1.1 Les « Management Accounting Systems » : des outils de comptabilité de gestion

Pour Malmi et Brown (2008), les « *management accounting systems* » (MAS) sont des outils de gestion permettant aux managers de disposer d'informations comptables pour appuyer la prise de décision à tous les niveaux de l'organisation. Il s'agit de dispositifs conçus pour fonctionner en autonomie, sans intervention du contrôleur pour orienter les décisions. Ce type d'outils de contrôle de gestion correspond à la conception la plus basique des outils. Il s'agit d'un substrat technique visant à faciliter la prise de décision opérationnelle. Pour Chenhall (2003), les MAS permettent le recours systématique des pratiques de comptabilité de gestion comme la budgétisation ou le calcul de coûts.

Si, pour certains, le MAS est un *« auxiliaire du manager, réputé neutre »* (Aggeri and Labatut, 2010), pour d'autres, ces outils doivent être construits socialement et les acteurs doivent avoir confiance en ces derniers pour les utiliser (van der Meer-Kooistra et Vosselman, 2006). Les MAS peuvent prendre la forme de logiciels destinés à la prise de décision opérationnelle mais qui ne sont pas interconnectés avec d'autres systèmes.

Pour Malmi and Brown (2008), les MAS sont un sous-ensemble des MCS (définis ci-après).

1.2.1.2 Les « Performance Mangement Systems », des outils complexes et interconnectés du pilotage de la performance

Les *« Performance management systems » (PMS)* correspondent, selon Ferriera et Otley (2009), à l'ensemble des « *mécanismes formels et informels, les processus, les outils et réseaux utilisés par les organisations pour transmettre les objectifs clés et les buts provoqués par le management, pour assister les processus stratégiques et le management continu à travers l'analyse, la planification, la mesure, le contrôle, la récompense et plus largement le management de la performance, et pour soutenir et faciliter l'apprentissage organisationnel et le changement ».*

Pour ces auteurs, les PMS englobent un ensemble large d'éléments formels et informels. Cela signifie que l'interaction des acteurs, les processus, les réseaux peuvent également

être considérés comme un élément du dispositif. L'objectif final de ces mécanismes est la transmission des objectifs stratégiques de l'organisation, l'apprentissage organisationnel et la conduite du changement. Pour y parvenir, ils passent par les processus classiques du contrôle de gestion.

Pour ces auteurs, les principaux travaux utilisent le terme MCS alors que le PMS permet une approche plus holistique du mangement et du contrôle. Cette conception des outils de contrôle de gestion ne correspond pas à celle que nous retenons pour la recherche ; nous considérons que les outils de gestion sont des dispositifs formels.

1.2.1.3 Les « Management Control Systems » : des dispositifs de contrôle de gestion

Malmi et Brown (2008) rappellent que les définitions des MCS sont très disparates. Certains auteurs, comme Merchant et Van der Stede (2007) ont une vision étroite du contrôle, séparant contrôle de gestion et contrôle stratégique. D'autres ont une vision très globale : Mahama (2006), reprenant la proposition d'Ansari (1977) précise que les MCS peuvent englober les outils de pilotage de la performance et les processus de socialisation liés à ces systèmes.

Les MCS à l'origine et au service de la stratégie

De nombreuses contributions s'appuient sur les leviers de contrôle de Simons (1995), notamment pour expliquer la relation entre contrôle et stratégie (Henri, 2006; Ahrens and Chapman, 2006; Naro and Travaillé, 2009; Kominis and Dudau, 2012). Simons distingue le contrôle diagnostic du contrôle interactif. Le contrôle interactif favorise les processus d'émergence des stratégies, dans une logique d'exploration. Le contrôle diagnostic permet la mise en œuvre de ces stratégies, selon une perspective d'exploitation. Le cadre proposé par Simons (1995) réunit deux hypothèses importantes. Selon la première, c'est la nature des processus de communication entourant le système de contrôle, et non ses propriétés techniques, qui détermine s'il s'agit de processus diagnostiques ou interactifs Selon la seconde hypothèse, l'émergence des processus de communication autour du système de contrôle de gestion est elle-même un processus organique (Ahrens, 2006).

Les MCS : des dispositifs formels d'aide à la décision pour assurer la cohérence avec la stratégie organisationnelle

Dans la littérature, un débat s'est instauré entre les auteurs qui considèrent que les dispositifs de gestion comportent des mécanismes informels, d'autres s'opposent à ce point de vue.

Les outils de contrôle de gestion font fréquemment l'objet de catégorisations. Les auteurs distinguent les contrôles formels des contrôles informels, les contrôles visant l'action des contrôles sur les résultats, les contrôles étroits des larges, les contrôles financiers des contrôles non-financiers (Tsamenyi et *al.* 2011). Cependant, pour Langfield-Smith et Smith (2003), il existe une sorte de consensus sur le fait que les outils de contrôle de gestion sont constitués à la fois de contrôles formels et explicitement identifiés et de contrôles informels ou sociaux qui ne peuvent être influencés directement.

Pour Ferreira et Otley (2009), les MCS supposent l'utilisation systématique du contrôle de gestion en complément d'autres formes de contrôle, tels que les contrôles interpersonnels ou culturels pour parvenir à leurs buts. Burkert et *al.* (2011) appuient cette assertion, en rappelant que le contrôle personnel est particulièrement efficace, mais souvent ignoré. Cette conception du contrôle de gestion amène à considérer les outils de contrôle de gestion comme des packages, composés d'interconnexions sociales, de culture d'innovation et de contrôles formels (Chenhall et *al.*, 2011). Pour Auzair (2010), les MCS sont également à considérer comme des packages sur un *continuum*, allant du plus bureaucratique (contrôles impersonnels, restrictifs, étroits, formels et liés à l'action) au moins bureaucratique (contrôles interpersonnels, flexibles, larges, informels et basés sur les résultats).

La paternité de la notion de packages de contrôle revient à Malmi et Brown (2008) qui, dans leur article *« Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions »,* invitent à ne pas considérer les outils isolément, au risque de tirer des conclusions hâtives.

Les dispositifs de contrôle de gestion vus comme des packages impliquent la distinction de quatre types de contrôle : le contrôle de planification (plans d'actions opérationnels et planification à long terme), le contrôle cybernétique (budgets, systèmes de mesures financières, de mesure non-financières et hybrides), le contrôle administratif (gouvernance, structure organisationnelle, politique et procédures) et le contrôle culturel (clans, valeurs, symboles).

D'autres auteurs s'opposent à ce point de vue, et affirment que les outils de gestion sont avant tout des dispositifs formels (Meyssonnier, 2013). Selon cette perspective, Sandino (2007) propose notamment de distinguer :

- Les *« Basic MCS »*, similaires entre les organisations et utilisés pour collecter de l'information, programmer et établir des opérations basiques.
- Les *« Cost MCS »*, qui sont introduits pour parvenir à l'efficience et à la réduction des coûts.
- Les *« revenues MCS »*, utilisés pour croître et pour connaître le marché.
- Les *« Risk MCS »*, utilisés pour réduire les risques et protéger l'intégrité des actifs des organisations.

Pour Elbashir et *al.* (2011), les MCS sont les procédures et routines formelles qui permettent au manager d'avoir des mesures, indicateurs de performance, et des procédures pour le maintien ou l'altération des activités organisationnelles pour s'assurer de la cohérence avec les objectifs et la stratégie organisationnels. Ce que nous appelons outils de contrôle de gestion correspond à la définition d'Elbashir et *al.* (2011). Cette définition reprend des éléments décisifs : les MCS sont des dispositifs formels, à destination des managers des organisations. Ils permettent d'obtenir des éléments formels pour la prise de décision, en cohérence avec la stratégie.

1.2.2 … spécifique du fait de sa dimension inter-organisationnelle

Cette section a pour objectif de définir, au regard de la littérature, le terme d'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel.

Compte tenu des enjeux organisationnels et du cas analysé, nous aurions pu adopter une approche sectorielle. De nombreux auteurs s'interrogent sur la mise en œuvre des outils de gestion dans des secteurs particuliers, à l'hôpital (Lowe, 1997; Nobre, 2001; Voelker et *al.*, 2001; Mercier, 2012), au sein du secteur public (Barretta et Busco, 2011; Caperchione et Lapsley, 2011; Kominis et Dudau, 2012), dans le secteur des services (Goureaux et Meyssonnier, 2011; Fitzsimmons et Fitzsimmons, 2011; Looy et *al.*, 2011), dans le secteur associatif (Kaplan, 2001; Cornforth, 2005; Amans et *al.*, 2010; Fabre, 2010). Au contraire, nous avons préféré une approche inter-organisationnelle, qui permet de mettre en exergue les difficultés liées à la multiplicité des acteurs dans la construction d'un outil commun.

Pour Cäker et Siverbo (2011), le contrôle de gestion inter-organisationnel recouvre les mêmes réalités que le contrôle intra-organisationnel. Il a les mêmes objectifs, mais une frontière sépare les contrôlés du contrôleur.

> *« Le contrôle de gestion est utilisé dans les organisations pour encourager, permettre et forcer les managers et les employés à agir dans l'intérêt de l'organisation. Dans le contrôle de gestion inter-organisationnel, les contrôlés sont de l'autre côté de la frontière organisationnelle que le contrôleur mais l'objectif du contrôle est le même. »* Cäker et Siverbo (2011: p. 330)

Les objectifs du contrôle sont identiques à l'intra-organisationnel, mais l'existence de la frontière entre le contrôleur et les contrôlés induit des spécificités à prendre en compte. Pour les identifier, nous établissons une revue de la littérature (1.2.2.1), en distinguant les contributions relatives à la dimension inter-organisationnelle duale de celles liées aux organisations en réseau. Nous préciserons les points spécifiques à la dimension inter-organisationnelle à prendre en compte lors de l'introduction des outils de gestion.

Dans un second temps, nous apporterons une réponse à la question suivante : pourquoi les organisations mettent-elles en place des outils de contrôle de gestion inter-organisationnels ? (1.2.2.2). La littérature nous permet de distinguer deux types d'objectifs : certains sont liés aux intérêts propres des organisations, d'autres sont liés à la relation inter-organisationnelle.

1.2.2.1 Les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels dans la littérature académique

Dans leur revue de littérature, Berry et *al.* (2009) mettent en exergue les thèmes émergeants dans le champ du contrôle de gestion en se basant sur les thèmes développés par Otley et *al.* (1995). Les recherches en contrôle de gestion inter-organisationnel sont évoquées comme un thème émergeant, classé dans une rubrique intitulée « contrôle de gestion et nouvelles formes d'organisations ». Depuis l'appel d'Hopwood (1996), les recherches se sont multipliées sur ce thème. Caglio et Ditillo (2008) ont proposé une revue de littérature[1], focalisée sur le contrôle de gestion dans les relations inter-

[1] Caglio et Ditillo (2008) examinent une cinquantaine d'articles traitant du contrôle de gestion inter-organisationnel, publiés dans les journaux suivants : *Accounting, Organizations and Society,*

organisationnelles. Pour ces auteurs, l'étendue du contrôle inter-organisationnel impose de différencier les archétypes de contrôle, les mécanismes de contrôle de gestion et l'ensemble incluant les coûts et la comptabilité.

Les archétypes de contrôle

L'objectif des études portant sur les archétypes de contrôle est d'établir des taxonomies mettant en exergue les types de contrôle exercés entre les organisations. Nombre de ces études mobilisent la théorie des coûts de transaction, initiée par Williamson (1975), dans le prolongement des travaux de Coase (1937). Cette théorie démontre l'intérêt de développer des modes de gouvernance différenciés en fonction du contexte dans lequel s'insère l'organisation. Les échanges entre les organisations génèrent des coûts de transaction (Arrow, 1969). Ces coûts sont liés à l'incertitude et aux difficultés d'accès à l'information entre les organisations. L'analyse comparative des coûts mène à différencier trois types de gouvernance : par le marché, par la hiérarchie et selon un mode alternatif, aussi appelé hybride. Trois facteurs sont habituellement retenus pour déterminer le meilleur mode de gouvernance : la fréquence des échanges, l'incertitude liée à la transaction et la spécificité des actifs. Un actif est spécifique lorsqu'il nécessite un investissement important, durable et qu'il est peu redéployable.

Les analyses portant sur les archétypes de contrôle reprennent cette classification et l'adaptent aux modes de contrôle des relations inter-organisationnelles.

En premier lieu, les études expliquant le contrôle par le marché montrent qu'il s'agit d'un contrôle lié à la concurrence, notamment sur les prix (Håkansson et Lind, 2004), et sur la réputation (Speklé, 2001). Ce mode de contrôle consiste en l'évaluation de la performance des différentes parties prenantes. Ce type de contrôle est à privilégier dans le cas de transactions portant sur des actifs peu spécifiques (van der Meer-Kooistra et Vosselman, 2000; Speklé, 2001; Langfield-Smith et Smith, 2003; Sartorius et Kirsten, 2005). Les conclusions des auteurs liées à la fréquence des transactions sont contradictoires : van der Meer-Kooistra et Vosselman (2000) et Langfield-Smith et Smith (2003) précisent que le contrôle par le marché a lieu lorsque les transactions sont fréquentes, alors que Sartorius et Kirsten (2005) montrent que ce type de contrôle a lieu lorsque la fréquence des transactions est faible ou moyenne. Pour Vosselman (2002), la fréquence des transactions varie d'occasionnelle à récurrente. De la même manière, le lien

Contemporary Accounting Research, Journal of Accounting and Public Policy, Journal of Accounting Research, Management, Journal of Cost Management, Accounting Research, The Accounting Review.

entre l'incertitude liée à la transaction et le mode de contrôle adopté n'est pas évident. Pour Speklé (2001) et Vosselman (2002), la fréquence varie entre faible et important.

Le contrôle par la hiérarchie, également appelé contrôle bureaucratique, implique une contractualisation détaillée incluant des dispositifs de sanction entre des organisations qui souhaitent contrôler les activités et les résultats des partenaires, notamment par la mise en place de dispositifs d'arbitrages pour résoudre les conflits. Ce type de contrôle est à privilégier en cas de forte spécificité des actifs (van der Meer-Kooistra et Vosselman, 2000; van den Bogaard et Speklé, 2003; Langfield-Smith et Smith, 2003; Sartorius et Kirsten, 2005), et lorsque l'incertitude liée à la transaction est faible (Speklé, 2001; van den Bogaard et Speklé, 2003). La fréquence des transactions n'apparaît pas comme un facteur déterminant le mode de contrôle, les auteurs n'étant pas unanimes sur ce point.

Le contrôle hybride, lié aux archétypes alternatifs, correspond aux relations inter-organisationnelles régies par des contrats assez ouverts pour permettre de nouvelles négociations. Ce type de contrôle suppose des interactions fréquentes (Håkansson et Lind, 2004). La confiance joue un rôle important dans ce type de relations inter-organisationnelles (van der Meer-Kooistra et Vosselman, 2000; Langfield-Smith et Smith, 2003). Le contrôle hybride est mis en œuvre dans le cas d'une spécificité des actifs haute ou modérée (van der Meer-Kooistra et Vosselman, 2000; Speklé, 2001; Langfield-Smith et Smith, 2003).

Limites de l'approche par les coûts de transaction

Comme le précisent Caglio and Ditillo (2008), il existe de nombreuses situations qui divergent des formes initiales de contrôle par le marché et par la hiérarchie. La diversité des formes hybrides entraîne des conclusions parfois contradictoires entre les auteurs (Tanguy, 2011).

En outre, la mobilisation de la théorie des coûts de transaction est utile, mais non suffisante pour certains auteurs. Parmi ces derniers, Donada et Nogatchewsky (2006) montrent que l'analyse transactionnelle gagne à être complétée par la théorie de l'échange social (Blau, 1964). Ces derniers s'intéressent aux modes de contrôle exercés par les acheteurs sur leurs fournisseurs, dans des relations asymétriques. Dans ces relations duales asymétriques, les auteurs identifient un dominant, appelé seigneur « *lord »,* et un dominé, le vassal *« vassal »*. En se basant sur trois études de cas dans des secteurs

différenciés (l'agronomie, la maintenance aéronautique et la pharmacie), analysés par le prisme des théories de la transaction et de l'échange social, les auteurs présentent trois résultats. Le premier résultat est relatif à l'acheteur « seigneur ». Ce dernier exerce initialement un contrôle basé sur les marchés. Pour tirer profit le plus possible de la relation inter-organisationnelle, un contrôle bureaucratique est mis en œuvre. Pour maintenir la coopération avec le niveau opérationnel dans le temps, il complète avec un contrôle social. Le deuxième résultat est relatif à l'acheteur vassal, qui ne peut qu'exercer un contrôle social pour réduire les risques de transaction. Le dernier résultat montre que les comportements relationnels des partenaires les plus dépendants semblent être des stratégies pour modérer les effets négatifs de leur dépendance.

La théorie de coûts de transaction ne permet de mettre en évidence qu'un seul des trois types de contrôle identifiés par Hopwood (1974). L'étude de Carlsson-Wall et *al.* (2011) montre l'importance de se focaliser sur les différentes facettes du contrôle inter-organisationnel. Les auteurs invitent à ne pas analyser uniquement le contrôle administratif mais également le contrôle social et individuel. Dans le cas analysé, concernant un service de soins à domicile suédois, le contrôle administratif a eu peu d'impact sur les pratiques, le contrôle social l'a supplanté en formant une hiérarchie informelle, et en insistant sur l'importance de la flexibilité. La flexibilité est également un élément de contrôle individuel important.

Les archétypes de contrôle ne constituant pas l'objet de notre recherche, nous nous attardons dans les prochains paragraphes sur la littérature qui porte sur les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels[1]. Nous distinguons les études relatives aux relations duales des recherches portant sur des organisations formées en réseau. La majorité des analyses sur les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels se focalise sur des relations duales (Marques et *al.* 2011), nous allons donc présenter les principaux résultats des recherches dans ce domaine. Cependant, nous nous devons de préciser les spécificités liées à l'organisation en réseau, pour expliciter l'intérêt spécifique de notre recherche, qui répond à un manque dans la littérature.

[1] Conformément à la définition retenue de l'outil de contrôle de gestion, nous incluons dans cette analyse les deux strates identifiées par Caglio et Ditillo (2008), à savoir les mécanismes de contrôle de gestion et l'ensemble englobant les coûts et la comptabilité

1.2.2.1.1 Les outils de contrôle de gestion dans les relations inter-organisationnelles duales

Pour Caglio et Ditillo (2010), les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels inclus dans des relations duales sont des outils de problématisation, des points de passage obligés qui favorisent la gestion des relations d'interdépendances. Pour les auteurs, ces outils endossent trois types de rôles: intégratif, informatif et de prise de décision. Nous montrons dans ce sous-paragraphe ce qu'apportent les outils dans des relations inter-organisationnelles duales. Dans ce type de configuration, l'outil est un vecteur d'information qui permet la coopération. Nous évoquons également la relation entre confiance et contrôle, qui fait l'objet de nombreux débats dans ce champ.

L'outil vecteur d'informations entre les organisations

En premier lieu, certaines recherches se focalisent sur l'apport des outils de contrôle de gestion pour fournir de l'information, aux managers en interne ou aux autres partenaires. Selon cette perspective, Cooper et Slagmulder (2004) traitent du développement des techniques de gestion des coûts inter-organisationnels (client-fournisseur) durant la conception d'un produit et s'intéressent au contexte relationnel qui lui est associé, à partir d'une étude de cas exploratoire auprès de trois grandes entreprises japonaises. Ils montrent que ces entreprises ont développé des techniques de management des coûts inter-organisationnels pour dépasser l'asymétrie de l'information qui existe entre clients et fournisseurs, et pour permettre à leurs équipes de création de se coordonner et de coopérer pour parvenir à des solutions peu coûteuses et efficientes.

L'outil vecteur d'information est également mis en exergue par Mouritsen et *al.* (2001) qui réalisent une étude de cas dans deux entreprises innovantes dans le secteur de la haute technologie, qui viennent de sous-traiter une partie de leur activité. La première a sous-traité le travail de développement et la seconde a sous-traité une large part de ses processus de production. Les chercheurs ont suivi le processus d'introduction du contrôle de gestion inter-organisationnel. Leurs résultats montrent que les nouveaux outils de contrôle de gestion peuvent faciliter la traduction des processus de production et de développement à distance, en fournissant aux managers de l'information. Ils précisent cependant que ces outils n'ont pas eu un simple rôle informatif, ils ont également joué un rôle de représentation des entreprises, permettant de traduire des autres aspects de la vie organisationnelle des organisations. Les effets de l'introduction de ces outils de contrôle

sont inter-organisationnels et intra-organisationnels : ils ont facilité la traduction de la stratégie des entreprises, leurs compétences, technologies et produits.

La relation entre confiance et contrôle

La relation entre confiance et contrôle est un sujet récurrent des recherches en contrôle de gestion. Pour certains auteurs, la confiance est un préalable à la relation. Pour d'autres, c'est une conséquence de la relation, ou de la mise en œuvre des outils de contrôle. Selon d'autres auteurs, la confiance peut inhiber la mise en œuvre des dispositifs de gestion. Cohérents avec cette dernière perspective, Cäker and Siverbo (2011) s'intéressent aux *joint-venture* mises en œuvre dans le secteur public pour réaliser des économies d'échelle. Après avoir élaboré une cartographie des dynamiques des packages de contrôle, ils montrent que la confiance n'est pas affectée par l'introduction de contrôles formels. La confiance a un effet d'éviction sur le contrôle : le souhait de maintenir la confiance implique un sous-développement des mécanismes de contrôle, et le souhait de maintenir la confiance inhibe la réalisation d'économies d'échelles.

Pour Dekker (2004), la confiance est secondaire, elle peut être mise en œuvre dans le cadre d'une relation établie, mais n'est pas nécessaire. Cet auteur s'appuie sur une étude de cas pour proposer un cadre d'analyse du contrôle des relations inter-organisationnelles, basé sur la surveillance et la coordination des acteurs. Le cas s'intéresse à l'alliance stratégique de deux entreprises avec leurs fournisseurs pour une innovation conjointe portant sur des systèmes techniques, dans le domaine ferroviaire. Selon cet auteur, la réussite de la coordination passe par deux étapes successives. En premier lieu, l'organisation se doit de choisir les bons partenaires, et d'établir des contrôles formels. En second lieu, une confiance peut s'instaurer entre les acteurs, s'ils font preuve de bonne volonté. Pour Dekker (2004), la diminution des problèmes liés à la coordination et à la coopération amoindrissent le recours aux contrôles formels. Ainsi, pour cet auteur, la confiance est possible lorsque les acteurs ont déjà mis en place des dispositifs de contrôle, mais n'est pas indispensable.

Au contraire, pour Vélez et *al.* (2008), la confiance peut naître de la mise en place d'outils de contrôle de gestion. Ces auteurs étudient la relation entre les outils de contrôle de gestion et la confiance inter-organisationnelle par une étude de cas longitudinale entre une industrie et sa chaîne de distribution, en reprenant le cadre de Dekker (2004). Pour ces auteurs, dans une relation ouverte et en évolution, les outils de contrôle de gestion

peuvent construire la confiance, voire la renforcer si celle-ci est déjà installée. Un taux de confiance élevé peut fournir une interface au sein de laquelle le succès encourage les partenaires à coopérer davantage, ce qui implique à nouveau plus de confiance pour maintenir la coopération. Selon cette assertion, le lien entre les dispositifs de contrôle et la confiance est renforcé : les outils de contrôle de gestion impliquent la confiance.

Enfin, Busco et *al.* (2006) montrent que la confiance et le contrôle ont une relation d'interdépendance. A partir d'une étude de cas longitudinale au sein d'une entreprise acquise par une grande organisation, les auteurs prouvent que les systèmes de comptabilité de gestion sont à la fois une source de confiance, et un objet issu de la confiance. Le système de comptabilité de gestion est défini comme un ensemble de règles, routines et rôles impliqués dans la production et la reproduction de la culture organisationnelle. Cet ensemble permet de gérer les anxiétés par les routines. Les transformations organisationnelles peuvent être facilitées par l'introduction d'un système global de mesure de la performance, notamment parce qu'il comporte les rationalités sous-jacentes des processus de changement.

L'outil permettant la coopération

Dekker (2003) analyse les mécanismes de coordination entre clients et fournisseurs dans le cadre de la gestion de la chaîne logistique[1]. Il s'interroge sur les effets de l'utilisation d'un modèle de comptabilité de gestion sur la gestion de l'interdépendance de la chaîne d'approvisionnement. Il conclue que le rôle de la comptabilité de gestion est central dans les mécanismes de coordination de la gestion de la chaîne logistique. L'implication, les effets de réputation et la confiance sont identifiés comme des mécanismes puissants pour la gestion de la relation avec les fournisseurs. Les entreprises les utilisent pour leurs négociations, ce qui introduit plus d'échanges, plus de communication et les fournisseurs font des propositions d'amélioration. Cette contribution montre les effets des outils de comptabilité et contrôle sur la coordination et la coopération des acteurs.

[1] Plus fréquemment utilisé en anglais sous le terme *supply chain management*. Pour Frankel et *al.* (2008: p. 1), « la gestion de la chaîne logistique englobe la planification et le management de toutes les activités relevant de la recherche de fournisseurs, de l'approvisionnement, de la transformation et toutes les activités du management logistique. Il inclut aussi la coordination et la coopération avec les partenaires de la chaîne qui peuvent être les fournisseurs, les intermédiaires, les prestataires de services logistiques et les clients. Par essence, le SCM intègre le management de l'offre et de la demande dans et entre les entreprises. »

Baiman et Rajan (2002) établissent une revue de littérature qui étaye le positionnement selon lequel le contrôle de gestion induit la coopération. En effet, selon ces auteurs, pour faciliter les difficultés liées à l'incitation transactionnelle, la mise en œuvre des mécanismes de contrôle renforce les dispositions coopératives des différentes parties.

Frances et Garnsey (1996) analysent les mécanismes de contrôle de gestion fondés sur des systèmes d'information. Le cas de la grande distribution leur permet de montrer que l'utilisation des systèmes d'information renforce les liens et réduit les coûts.

L'article de Mahama (2006) se base sur une étude de cas dans le secteur des mines australiennes pour analyser le lien entre les outils de pilotage de la performance et la coopération. L'auteur établit un lien direct entre les outils de pilotage de la performance et la coopération selon trois dimensions : le partage de l'information, la résolution des problèmes et l'aptitude au changement. Il montre également que les outils de pilotage de la performance ont un lien indirect avec la diminution de l'utilisation du pouvoir. Ils concluent que les outils de pilotage de la performance ont un rôle facilitateur dans les processus de socialisation et la performance des relations.

1.2.2.1.2 Les problématiques différentes des organisations en réseau

La configuration en réseau présente des problématiques différentes des configurations duales. En effet, dans une relation duale, le nombre d'acteurs est plus restreint, et l'intérêt de chacun dans la relation est clairement identifié.

La première difficulté identifiée dans l'organisation en réseau par rapport aux relations inter-organisationnelles duales est la formation de ce réseau, qui implique plus d'acteurs, et suppose la construction de liens entre ces derniers. A partir d'une étude de cas, Håkansson et Lind (2004) montrent que les méthodes de comptabilité établies jouent un rôle clé dans la formation de la relation. Certaines informations incluses dans les systèmes de comptabilité ont un lien direct avec les échanges qui prennent place, mais la majorité des informations est liée aux relations futures de coordination.

Mouritsen et Thrane (2006) montrent, au travers de leur observation de trois réseaux horizontaux, le rôle de la comptabilité dans les relations inter-organisationnelles. Ils précisent que dans le contexte de réseaux d'entreprises indépendantes, le contrôle crée la durabilité et la prévisibilité. Ces préoccupations sont accentuées par l'organisation en réseau. Plus le nombre d'acteurs est important, plus les acteurs se doivent de mettre en place des dispositifs pour s'assurer de la longévité de la coopération.

La coopération entre plusieurs acteurs est analysée par Kurunmäki et Miller (2011), qui s'intéressent au processus de modernisation du gouvernement et de flexibilisation dans la loi *« Health Act »* de 1999 au Royaume-Uni. Cette réforme et les outils qui en sont issus ont placé les idées de coopération et de partenariat au cœur des relations inter-organisationnelles dans le secteur public. Ces outils ont donné une importance aux rôles des pratiques de contrôle de gestion comme facilitateur de la coopération entre les acteurs. Ce sont des instruments de médiation qui lient la politique stratégique avec les actions quotidiennes des praticiens. Ils montrent que la coopération a émergé initialement comme un phénomène local, et s'est ensuite développée autour des procédures administratives. Ils considèrent que la limite de la coopération est liée au fait qu'elle se décompose en trois strates : les discours, les pratiques et les processus. Si l'une des étapes n'est pas franchie, la coopération n'est pas effective. La multiplication des strates accentue la difficulté de la coopération des organisations en réseau.

Marques et *al.* (2011) étudient les utilisations des outils de contrôle de gestion dans un réseau coordonné par un acteur public, en prenant le cas de l'industrie portuaire portugaise. Pour ces auteurs, dans ce type de réseau, la nature et l'utilisation des outils de contrôle de gestion par le coordonnateur public sont façonnées par deux éléments. Le premier est l'évaluation du coordonnateur du réseau des motivations des différentes organisations à coopérer. Le second est l'évaluation de la contribution des différentes organisations à la performance du réseau. Cette recherche met en exergue les particularités du réseau mixte, au sein duquel les organisations publiques et privées sont amenées à coopérer. Les auteurs insistent sur le fait que ce type de recherches répond à deux insuffisances de la littérature. La première est le manque d'études qui suivent une perspective en réseau, impliquant de multiples interactions entre les organisations. La seconde est le manque de recherches s'intéressant à l'utilisation de ces mécanismes dans le cas de réseaux mixtes, impliquant des organisations publiques et privées.

> *« Firstly, several studies have focused on one to- one relationships, but few take a network perspective which analyses the deployment of management control mechanisms in the context of networks involving multiple interactions between organizations. Secondly, even fewer studies have specifically tackled the use of these mechanisms in the context of mixed-type networks, where a public organization acts as the network coordinator responsible for key governance activities. »* (Marques et *al.,* 2011: p. 269)

Notre recherche s'inscrit dans cette logique de réponse à l'insuffisance de recherches sur l'introduction des outils de contrôle de gestion dans des réseaux mixtes, impliquant des organisations publiques et privées. Cependant, l'article de Marques et *al.* (2011) se focalise sur la nature et l'utilisation des outils de contrôle de gestion. Nous situons notre analyse en amont de cette étape, lors du processus de construction de l'outil.

1.2.2.1.3 Les spécificités de la dimension inter-organisationnelle à prendre en compte pour la construction d'un outil ?

L'aspect inter-organisationnel apporte des particularités à l'introduction des outils de contrôle de gestion.

Mettre en cohérence des objectifs divers

Dans tous les types de relations inter-organisationnelles, la mise en œuvre des outils de contrôle de gestion inter-organisationnels implique la coopération entre plusieurs organisations qui peuvent avoir des objectifs distincts. Dans le cas d'une organisation en réseau, les objectifs à concilier sont plus nombreux car le réseau est plus étendu. Le coordonnateur du réseau se doit d'assurer la mise en cohérence de ces objectifs. Outre la multiplicité des objectifs, les interactions sont plus fréquentes et le temps d'introduction des outils peut s'avérer plus long.

S'assurer de la motivation des différents acteurs pour coopérer et s'impliquer dans la performance globale

Le nombre d'acteurs à impliquer dans le projet étant plus élevé, le coordonnateur du réseau doit s'assurer de la motivation des différents acteurs à coopérer, et de l'implication de chacun dans la performance globale du réseau (Marques et *al.* 2011).

Les effets de l'inter-organisationnel sur l'intra-organisationnel

La mise en œuvre des outils de contrôle de gestion inter-organisationnels a des effets sur l'intra-organisationnel (Mouritsen et *al.*, 2001). Carlsson-Wall et *al.* (2011) précisent notamment que l'interdépendance des contrôles intra et inter-organisationnels a un impact sur les pratiques.

1.2.2.2 Les objectifs de la mise en place d'outils de gestion inter-organisationnels

Ce paragraphe vise à énoncer les objectifs évoqués dans la littérature pour la mise en œuvre des outils de contrôle de gestion inter-organisationnels. L'analyse des articles relatifs aux outils de contrôle de gestion inter-organisationnel permet d'identifier deux types principaux d'objectifs : les premiers sont liés à la relation inter-organisationnelle, les seconds sont liés au contrôle des intérêts propres des organisations.

1.2.2.2.1 Les objectifs liés à la relation inter-organisationnelle

Au début d'une relation inter-organisationnelle, de tels outils servent à l'établissement de la relation (Håkansson et Lind 2004). L'approche par la théorie de la traduction apporte un regard particulier sur les outils comme objet de médiation. Il permet pour Mouritsen et *al.* (2001) de re-présenter chaque organisation par la traduction des vies organisationnelles, c'est "un acteur aidant à la médiation, la fabrication et la construction de relations inter-organisationnelles par l'autorégulation [rapport aux clients externes] et les mécanismes d'orchestration [prises de décisions internes au réseau]." (Mouritsen et Thrane 2006). Ce sont des instruments de médiation qui lient la culture politique large avec les actions quotidiennes des praticiens (Kurunmaki et Muller 2011).

1.2.2.2.2 Les objectifs liés au contrôle des intérêts des organisations

De tels outils répondent fréquemment à la nécessité de mise en place d'un contrôle (Mouritsen et *al.,* 2001). Ils favorisent le rétablissement de l'asymétrie de l'information (Cooper et Slagmulder, 2004; Mouritsen et *al.*, 2001). Les outils permettent également aux équipes de se coordonner et coopérer (Cooper et Slagmulder 2004). Enfin, pour Dekker (2003), dans les relations inter-organisationnelles, les outils permettent la négociation.

Conclusion du chapitre 1

Ce premier chapitre permet de comprendre ce que recouvre l'objet de la recherche, l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel.

Nous avons tout d'abord recensé les rôles que les acteurs attribuent aux outils de gestion dans les organisations, selon la littérature. Nous aboutissons à une typologie mettant en exergue quatre types de rôles : la compréhension du réel, l'incitation à l'action, l'aide à la justification et l'appui à l'apprentissage. Ces rôles sont inclus dans des perspectives d'analyse différenciées de la part des auteurs en Sciences de Gestion : la perspective instrumentale, qui se focalise sur les propriétés techniques et intrinsèques de l'outil de gestion et la perspective socio-cognitive, selon laquelle la dimension humaine prévaut. Les rôles d'aide à la justification et d'appui à l'apprentissage sont liés à la perspective socio-cognitive, celui de compréhension du réel correspond à la vision instrumentale. Le rôle d'incitation à l'action relève des deux perspectives, instrumentale et socio-cognitive.

De nombreuses contributions académiques proposent des approches destinées à dépasser la séparation de ces deux perspectives. Nous adhérons à la proposition des théoriciens de la traduction qui considèrent que l'outil et les acteurs entrent en contact selon un processus d'entre-définition. Nous considérons donc que l'outil et les acteurs sont des entités distinctes, mais qui s'influencent, au point de se définir mutuellement.

Nous avons montré que les modalités d'analyse des outils de gestion sont très diverses. Certains auteurs se focalisent sur leur diffusion dans les organisations. Ils s'intéressent alors aux facteurs qui favorisent la diffusion des outils, selon des approches différenciées : linéaire, mimétique et tourbillonnaire. L'approche linéaire de la diffusion montre que les qualités intrinsèques de l'objet sont déterminantes dans le processus de diffusion, qui est alors constitué de phases qui se suivent. L'approche mimétique est en désaccord avec cette vision déterministe, qui n'explique pas pourquoi certaines innovations qui ne sont pas intrinsèquement efficientes se diffusent tout de même au sein des organisations. Les auteurs de ce courant (les néo-institutionnalistes) mettent en exergue l'importance de mécanismes isomorphiques. L'approche tourbillonnaire de la diffusion des innovations se positionne également en opposition à l'approche linéaire. Les différentes étapes ne se suivent pas de façon linéaire mais sont « consciencieusement embrouillées ». Les acteurs de la diffusion ne sont pas nécessairement ceux prévus initialement et les phases ne se suivent pas dans le temps de façon linéaire. L'approche par l'adoption montre également des phases distinctes qui aboutissent à une utilisation par

les acteurs. Cette approche se situe après la diffusion. La perspective de l'appropriation des outils de gestion met en exergue l'importance de s'interroger sur la manière dont les acteurs s'emparent de l'outil et le mettent en usage. L'analyse de la construction de l'outil de gestion insiste sur le rôle des acteurs dans le processus. Dreveton (2003) a proposé une analyse du processus dans le cas d'organisations publiques, après l'échec de la transplantation d'un outil existant. Nous positionnons notre recherche dans la suite de cette approche. L'originalité du projet se retrouve dans la configuration initiale de notre recherche, qui se focalise sur la construction de l'outil dans un réseau constitué d'organisations publiques et privées.

Notre positionnement théorique vis-à-vis du champ des outils de gestion et de leur analyse étant précisé, nous définissons ensuite plus précisément le terme d'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, et évoquons la littérature existante dans ce domaine.

Les outils de contrôle de gestion sont dénommés selon des termes différenciés, qui renvoient à des réalités distinctes. Les outils de comptabilité de gestion sont des outils opérationnels qui ne sont pas interconnectés au sein de l'organisation. Les outils de management de la performance sont des systèmes très globaux qui favorisent le pilotage des organisations. Les outils de contrôle de gestion peuvent être définis de façon étroite, proche des outils de comptabilité de gestion, ou aussi larges que les outils de management de la performance. A la suite d'Elbashir et *al.* (2011), nous retenons une définition des outils de contrôle de gestion supposant l'existence d'une modalité formalisée du contrôle, et permettant aux managers d'obtenir des mesures, indicateurs, performance et procédures pour le management des activités organisationnelles et pour s'assurer de la cohérence des actions avec les objectifs et la stratégie de l'organisation.

L'outil de contrôle de gestion ainsi défini comporte des spécificités liées à sa dimension inter-organisationnelle. La littérature sur les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels se focalise davantage sur les relations duales. Nous avons évoqué les apports des contributions de ce domaine. Dans une configuration inter-organisationnelle, les outils sont des vecteurs d'information essentiels entre les organisations, et permettent la coopération. De nombreux auteurs se sont focalisés sur la relation entre contrôle et confiance, essentielle dans une configuration inter-organisationnelle. Ces recherches centrées sur les relations duales sont complétées par d'autres qui s'intéressent au contrôle dans les configurations en réseau. La première difficulté de la mise en œuvre d'un contrôle dans une configuration en réseau est la formation (Håkansson et Lind, 2004) et la

durabilité (Mouritsen et Thrane, 2006) du réseau. Cela est d'autant plus délicat que les strates de coopération sont multiples : entre les discours, les pratiques et les processus, il convient d'aligner les strates de contrôle (Kurunmäki et Miller, 2011). Cela amène Marques et *al.* (2011) à montrer que dans une configuration en réseau constitué d'organismes publics, le coordonnateur du réseau doit s'assurer de la motivation et de la contribution de chacun des acteurs à la performance du réseau. Des spécificités sont ainsi à prendre en compte lors de la construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. Il convient de mettre en cohérence les objectifs divers des acteurs, de s'assurer de la motivation des différents acteurs, et de ne pas négliger les effets de l'inter-organisationnel sur l'intra-organisationnel. La mise en œuvre des outils de contrôle de gestion inter-organisationnels est identifiée dans la littérature comme répondant à deux types objectifs, d'une part, liés à la relation inter-organisationnelle, d'autre part, liés au contrôle des intérêts des organisations.

Nous avons précisé dans ce chapitre la manière dont nous nous situons par rapport à la littérature. Nous nous inscrivons dans le champ de recherche sur les outils de gestion, en se focalisant sur le processus de construction de l'outil. Plus précisément, nous nous intéressons au processus de construction des outils de contrôle de gestion inter-organisationnel, que nous entendons comme des *management control system,* au sens défini par Elbashir et *al.* (2011), qui concerne des organisations dont les frontières séparent le contrôlé du contrôleur. Nous nous attachons à approfondir la compréhension du processus de construction des outils de contrôle de gestion inter-organisationnels dans une configuration en réseau.

Chapitre 2 Le cadre théorique de l'anthropologie symétrique, une déclinaison de l'analyse par la traduction

Ce chapitre apporte des éclairages sur le cadre théorique mobilisé pour l'analyse de la construction de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. La théorie de la traduction est un courant de sociologie des organisations, initié dans les années quatre-vingts par des chercheurs de l'école des Mines[1]. Ces derniers analysent les conditions de production de la science et tentent de comprendre les raisons du succès et de l'échec des innovations. Le terme de théorie de la traduction est utilisé par les chercheurs français, les auteurs anglo-saxons préférant l'acronyme ANT « Actor-Network Theory » (ou Théorie de l'Acteur-Réseau : TAR). Cette appellation est, selon Law (1999), une combinaison de termes volontairement oxymoriques, qui combine et élude les distinctions entre la structure et l'acteur, pris comme un agent individuel.

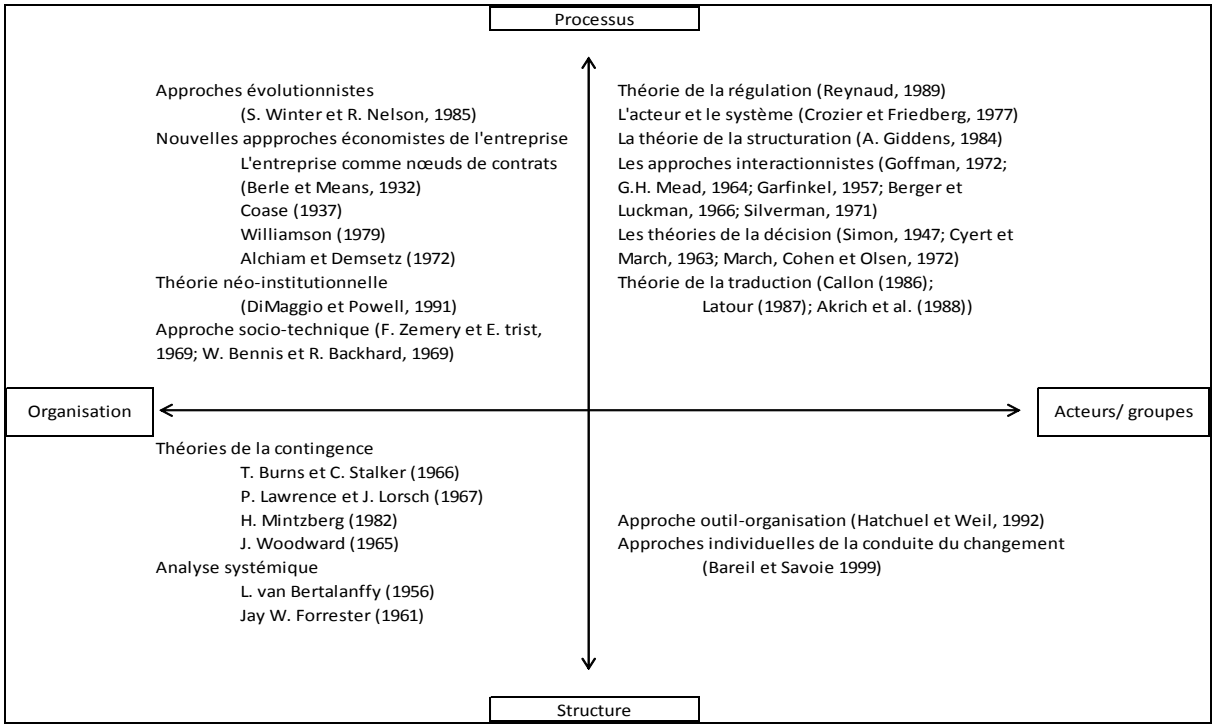
Les concepts relatifs à cette approche sont fréquemment mobilisés par les chercheurs en contrôle de gestion (Bollecker et Azan, 2008). L'un des auteurs fondateurs de la théorie, Bruno Latour, est l'un des plus cités, notamment dans les revues anglo-saxonnes (Chiapello et Baker, 2011). Cependant, certaines de ces contributions ne sont pas ou peu empruntées (Justesen et Mouritsen, 2011). C'est particulièrement le cas de l'ouvrage de Latour (1997), *Nous n'avons jamais été modernes, essai d'anthropologie symétrique*. Pourtant, comme le soulignent Dreveton et Rocher (2012), cette approche permet d'allier des perspectives dynamiques et statiques pour l'analyse de la trajectoire des outils de gestion. Nous exposons en premier lieu les raisons de la mobilisation de la théorie de la traduction parmi de nombreuses théories existantes (2.1). Nous précisons, dans un deuxième temps, les concepts fondamentaux de la théorie de la traduction sur lesquels nous nous appuyons dans le cadre de cette recherche (2.2). Dans un troisième temps, nous présentons certains travaux d'auteurs en contrôle de gestion qui mobilisent la théorie de la traduction pour l'analyse des outils de contrôle de gestion (2.3). Enfin, nous présentons les concepts fondamentaux de l'anthropologie symétrique, que nous mobilisons pour l'analyse de la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel (2.4).

[1] On peut notamment citer Callon (1986), qui détaille les principes ontologiques et les moments de traduction Latour (1987), qui apporte un éclairage sur les concepts fondamentaux de l'approche et Akrich et al. (1988). qui insistent sur les porte-parole et le réseau.

2.1 Justification du cadre théorique

Afin de définir un cadre théorique en cohérence avec l'objet de la recherche, nous avons positionné les théories développées dans les ouvrages de Rojot (2003) et Plane (2012) en fonction de deux axes d'analyse, présentés dans la Figure 5. Le premier prend en compte la dimension dynamique de la théorie, en distinguant les théories relatives aux processus de celles se focalisant sur la structure, statique, des phénomènes étudiés. Le second considère le niveau de granularité de l'objet de recherche, en différenciant les approches qui se focalisent sur les organisations des approches concernant les acteurs.

Figure 5 : Positionnement de théories des organisations au regard de la dynamique et de la granularité de l'objet de recherche



Le choix du cadre théorique suit une logique en deux étapes.

La première consiste en l'exclusion de certaines théories. Nous avons écarté les théories qui proposent une analyse à un niveau organisationnel, puisque nous tentons de comprendre le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, en se focalisant sur la manière dont les acteurs participent à la construction de l'outil et au sens que la construction de l'outil a pour eux. Ainsi, nous ne retenons pas les théories situées dans les quadrants de gauche de la Figure 5.

Nous avons également exclu les théories qui analysent des mécanismes statiques, privilégiant les approches par les processus, cohérentes avec l'objet de la recherche.

La seconde étape revient à établir un choix entre les théories du quadrant Processus et Acteurs.

Plusieurs théories se focalisent sur les acteurs et la construction de leurs interactions, mais ne portent pas une importance significative aux dispositifs de gestion :

- La théorie de la régulation conjointe de Reynaud (1989) rend compte de la façon dont les acteurs agencent les contraintes pour produire leurs propres règles de l'action collective.
- La théorie de l'acteur stratégique (Crozier et Friedberg 1977) aurait permis de décrire les relations de pouvoir qui ont lieu dans un système d'action concret. Cependant, la théorie ne prend pas en compte le rôle central de l'outil dans le système d'action concret.
- Les approches interactionnistes se focalisent sur la construction sociale des interactions humaines.
- La théorie de la structuration de Giddens (1986) propose une vision circulaire de la construction du monde social : des dimensions structurantes existent et conditionnent les relations sociales et l'interaction modifie les dimensions structurantes. Ainsi, la structure est à la fois la cause et le produit des relations sociales.

Les théories de la décision rassemblent des auteurs qui s'interrogent principalement sur le processus menant à la prise de décision managériale. La décision managériale n'est pas la thématique de recherche retenue.

La théorie de la traduction a été choisie comme grille de lecture de la construction de l'outil puisqu'elle est en cohérence avec l'objet de la recherche, elle permet une analyse processuelle du cas et met au centre du réseau les non-humains, tel que l'outil analysé.

Nous avons vu dans la section 2.2 les raisons de la mobilisation de l'approche par la traduction en regard de théories proches, mettant en exergue une approche processuelle d'un cas où les outils de gestion ont une réelle existence.

2.2 Les fondements de l'analyse par la traduction

La théorie de la traduction, ou théorie de l'acteur réseau, est un courant de sociologie de la connaissance scientifique qui appartient, selon Potter (1996), au constructivisme phénoménologique, dont les prémisses sont attribués à Berger et Luckmann (1966). Les développements des théoriciens de l'ANT se sont focalisés sur une approche anthropologique. Ils analysent l'activité des laboratoires comme des cultures exotiques, en observant les scientifiques qui analysent les données comme les anthropologues étudient les populations de contrées lointaines. Ces recherches se sont focalisées sur la documentation des rôles des différentes activités de production des faits (Lowe, 2001). Les faits sont les énoncés que les scientifiques considèrent acquis, et sur lesquels ils s'appuient pour étayer leurs théories. Ces faits sont très rares, puisqu'ils supposent l'absence de remise en cause ; *« un fait est un énoncé qui est répété par quelqu'un d'autre sans qualification pour être utilisé sans contestation comme prémisse d'un raisonnement »* (Latour, 2006a: p. 40). Les énoncés, beaucoup plus courants, font l'objet de traductions entre plusieurs acteurs, rassemblés dans un ensemble que les théoriciens de la traduction appellent « réseau ». Nous allons présenter ces concepts centraux pour préciser le cadre dans lequel s'inscrit l'analyse. Dans un premier temps, la notion de traduction est appréhendée selon plusieurs approches (2.2.1). Ensuite, le concept de réseau est évoqué (2.2.2). Enfin, nous revenons sur les propos de certains chercheurs, qui déplorent le faible pouvoir explicatif de la théorie (2.2.3).

2.2.1 La traduction, un concept à plusieurs définitions

La traduction est un concept fondamental de la théorie. Les définitions de ce concept ont évolué, cependant, elles ne se contredisent pas et peuvent être mobilisées conjointement pour décrire les processus avec précision. En premier lieu, nous présentons la traduction comme mécanisme liant deux mondes, le macrocosme et le microcosme (2.2.1.1).En deuxième lieu, nous précisons l'approche de la traduction par les moments qui surviennent dans le processus (2.2.1.2). Enfin, nous reprenons la définition de la traduction, liant des acteurs dans le processus (2.2.1.3).

2.2.1.1 La traduction comme lien entre des mondes

La traduction est décrite par Callon et *al.* (2001) comme un processus en trois temps : le premier est la réduction du monde – ou macrocosme – au petit monde du laboratoire – aussi dénommé microcosme. Le deuxième temps est celui de la recherche au sein du microcosme, supposant le travail d'un collectif qui élabore des objets simplifiés à l'aide d'une forte concentration de compétences et d'instruments divers. Le troisième temps, très délicat, est le retour vers le macrocosme. Ces allers-et-retours entre les mondes sont applicables à la production des faits scientifiques, mais également, comme le précisent Dreveton et Rocher (2010), à l'introduction des outils de gestion dans les organisations.

2.2.1.2 Les moments de traduction

La traduction implique des processus entrecroisés et interagissant les uns avec les autres, que les auteurs ont appelé moments. Ces moments sont tout d'abord détaillés dans l'ouvrage de Callon (1986), puis complétés dans celui de Callon et *al.* (2001).

Une première définition des moments de traduction

Callon (1986) détaille quatre moments de traduction[1] : il s'agit de la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation :

- La problématisation revient à formuler une question qui rend nécessaire la convergence des acteurs concernés. Elle consiste à faire passer les actants d'une position particulière et isolée à une acceptation de coopération (Amblard et *al.*, 2005). Pour Callon (1986), la problématisation est constituée de deux processus : l'inter-définition des acteurs et la définition de points de passage obligés.
    - L'inter-définition des acteurs est un premier moment de cristallisation des identités des acteurs du réseau.
    - Le point de passage obligé est un lieu (physique, géographique ou institutionnel) ou un énoncé qui se révèle incontournable.
- L'intéressement est la construction de l'interface entre les intérêts des différentes parties prenantes et le renforcement des liens entre ces différents intérêts (Lowe,

[1] « Ces moments constituent les différentes phases d'un processus généralement appelé traduction, durant lequel l'identification des acteurs, la possibilité de l'interaction et les marges de manœuvre sont négociées et délimitées. » (Callon, 1986: p. 203).

1997). Callon (1986) revient sur l'étymologie de l'intéressement, inter-esse, pour expliquer que l'intéressement revient à se placer entre, s'interposer. Selon cet auteur, l'intéressement consiste en la construction de procédés qui peuvent être placés entre les entités qui veulent définir leurs identités. Ces procédés deviennent alors incontournables.

- L'enrôlement désigne pour Callon (1986) le *« procédé par lequel un ensemble de rôles inter-reliés est défini et attribué à des acteurs qui les acceptent »*. Il revient à la définition et à la coordination des rôles des acteurs.
- La mobilisation se réfère à la surveillance des divers intérêts pour qu'ils restent plus ou moins stables (Justesen et Mouritsen, 2011). Ce moment est conditionné par la représentativité des porte-parole. Si ce moment est réussi, le consensus est acquis, les marges de manœuvre de chaque entité vont être délimitées précisément.

Des éléments complémentaires à la compréhension des moments de traduction

L'ouvrage de Callon et *al.* (2001) apporte des éléments complémentaires de compréhension du mécanisme de traduction, qui portent sur l'analyse du contexte, l'importance des investissements de forme, le rallongement et l'irréversibilité du réseau et la vigilance.

- L'analyse du contexte est un moment qui précède la problématisation. Le traducteur cherche à comprendre le contexte dans lequel s'insèrent des relations entre humains et non-humains.
- L'accent est mis sur l'importance des investissements de forme. Il s'agit de supports qui permettent de lier les acteurs. Ils sont définis par Callon (1988: p. 87) comme *« le travail consenti par un acteur-traducteur pour substituer à des entités nombreuses et difficilement manipulables un ensemble d'intermédiaires moins nombreux, plus homogènes et plus faciles à maîtriser et à contrôler »*. Callon (1986) n'aborde pas l'investissement de forme sous le même angle que Thévenot (1985), auteur majeur de l'analyse par les conventions[1]. Selon cette conception, l'investissement de forme est plus large que l'investissement, et met en balance *« un coût et la généralité d'une forme qui sert d'équivalence et qui est*

[1] La théorie des conventions invite à analyser le choix du comportement des individus dans une situation d'incertitude, ainsi que les mécanismes d'ajustement qu'ils mettent en œuvre pour aboutir à une certaine convergence des comportements.

caractérisée par sa stabilité et son domaine de validité », (Thévenot, 1985 : p. 30). L'accent est mis sur la stabilité de l'investissement et la forme particulière qu'il peut prendre. Au contraire, les théoriciens de la traduction insistent sur l'utilité des investissements de forme pour le traducteur.

- Des moments supplémentaires sont identifiés :
    - Le rallongement et l'irréversibilité correspondent à la multiplication des entités du réseau, qui s'étend et prend une nouvelle dimension pour les acteurs, davantage incontournable.
    - La vigilance est l'invitation à se méfier des traductions concurrentes qui peuvent être menaçantes.

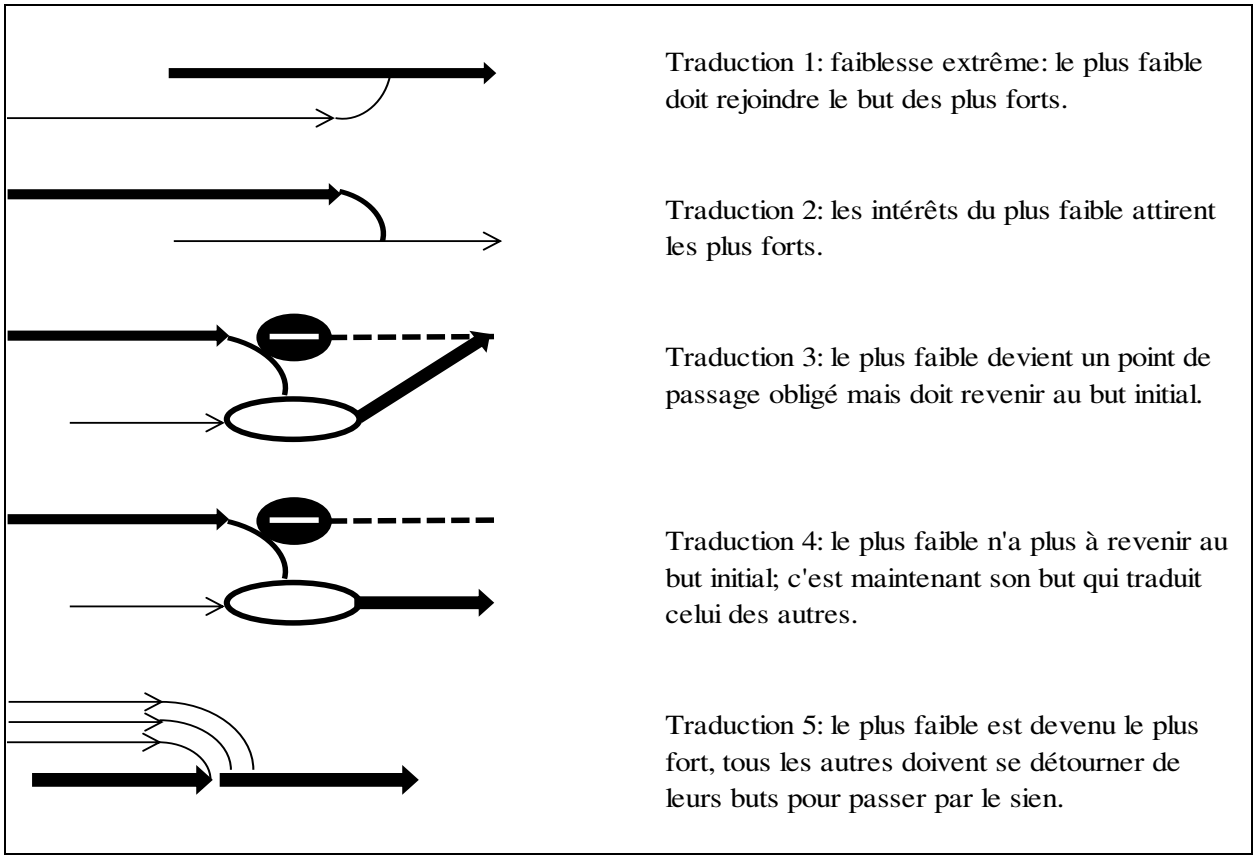
2.2.1.3 La traduction comme expression de rapports de forces

La traduction est également entendue comme l'expression d'un rapport de forces entre différents acteurs. La traduction est définie ainsi dans un texte fondateur de la théorie. Il s'agit de *« l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences grâce à quoi un acteur ou une force se font attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'un autre force »* (Callon et Latour, 2006: p. 12).

Selon cette définition, la traduction est le moment de production des controverses. A la suite de Govier (1999), une controverse est définie comme un échange de points de vue conflictuels au sujet d'un élément à enjeu fort pour les acteurs en présence. Ne pouvant être un phénomène ponctuel, une controverse se lève mais ne se résout pas de manière définitive, puisque l'accord peut être remis en cause dans un second temps (Callon et *al.,* 2001).

Cette conception de la traduction comme un rapport de force est illustrée par Latour (2005) par la proposition de stratégies de traduction. En effet, pour Latour (2005), transformer un énoncé en fait suppose de s'entourer d'alliés. Il présente différentes stratégies de traduction visant à intéresser les autres acteurs du réseau pour qu'ils deviennent des alliés. Ces cinq traductions sont rassemblées dans la Figure 6.

Figure 6 : les stratégies de traduction



Source : Latour (2005 : p.292)

Traduction n°1 : « je veux ce que vous voulez ».

Cette stratégie décrit le moyen le plus simple pour parvenir à intéresser de futurs alliés. Elle consiste en le recrutement d'acteurs qui vont immédiatement adhérer au projet parce qu'il répond à leurs intérêts explicites. Dans ce cas, l'acteur qui souhaite intéresser des acteurs est le plus faible. Il rejoint les intérêts des acteurs qu'il souhaite intéresser. Cette stratégie est qualifiée de dangereuse par Latour puisque les nouveaux alliés peuvent s'attribuer le succès de l'innovation.

Traduction n°2 : « ce que je veux, pourquoi ne le voulez-vous pas ? »

Dans ce cas, l'acteur qui souhaite intéresser les autres acteurs est à nouveau le plus faible. Il parvient à intéresser les autres acteurs pour une raison : le chemin du plus fort est coupé. Ce dernier se rallie à la cause du plus faible, à défaut de pouvoir continuer son chemin. Latour donne l'exemple d'un millionnaire qui souhaite développer un projet qui

s'avère insurmontable pour les scientifiques auxquels il s'adresse. Les scientifiques proposent au millionnaire d'investir dans un nouvel objectif plus réaliste. Dans ce cas, le plus fort trouve son chemin coupé et se rallie à la cause du plus faible.

Traduction n°3 : « si vous faisiez ne serait-ce qu'un petit détour ?

En déployant cette stratégie, l'acteur qui souhaite intéresser des alliés ne propose pas aux acteurs un nouvel objectif. Il propose simplement un chemin plus court pour y parvenir. Ainsi, l'acteur le plus faible coupe le chemin de l'acteur le plus fort, pour lui proposer un chemin plus court et bien indiqué. Cependant, le chemin n'est coupé que provisoirement, l'acteur doit donc revenir sur son chemin principal, assez rapidement pour qu'il n'ait pas l'impression de faire un détour, mais qu'il s'agit bien d'un raccourci. Cependant, cette stratégie pose deux difficultés : la première est de persuader l'acteur que le chemin emprunté est effectivement plus avantageux, le second est l'attribution du succès, le cas échéant.

Traduction n°4 : « redistribuer les intérêts et les buts »

Afin de contourner les difficultés posées par la stratégie précédente, cette traduction suppose d'éluder les intérêts explicites des acteurs. Cette suppression permet d'augmenter les marges de manœuvre de l'acteur qui souhaite intéresser de futurs alliés. A cette fin, l'auteur propose cinq tactiques :

- Déplacer les buts. La première solution pour « se débarrasser[1] » des intérêts explicites des acteurs est de proposer des interprétations différentes des buts exprimés par les acteurs. Le nouvel objectif peut alors devenir pertinent pour les futurs alliés.
- Inventer de nouveaux buts. Pour éviter d'être limité par les objectifs initiaux des acteurs que l'acteur souhaite intéresser, il convient de proposer de nouveaux buts, et de faire en sorte qu'ils deviennent incontournables.
- Inventer de nouveaux groupes sociaux. Pour Latour (2005), cette tactique est la plus évidente et la plus efficace. En effet, en mobilisant des acteurs isolés autour d'un projet, un nouveau groupe social est constitué et de nouveaux buts peuvent leur être assignés. Pour accomplir ces objectifs, l'acteur qui souhaite intéresser devient incontournable.

[1] Terme employé par l'auteur, p.274.

- Rendre le détour invisible. Cette tactique revient à éluder des parties d'un raisonnement pour éviter les contradictions. Ainsi pour justifier de choix, l'acteur qui souhaite intéresser ne décline pas l'intégralité des maillons de son raisonnement. Le détour qui pouvait paraître trop long n'est plus visible.
- Gagner les procès d'attribution. Lorsque les acteurs sont intéressés et deviennent de véritables alliés, il n'est plus possible de distinguer ceux qui sont à l'origine du projet de ceux qui sont venus ensuite. L'auteur invite à distinguer deux phases : le recrutement des alliés, qui permettent l'élaboration des faits et l'attribution des responsabilités à ceux dont on considère qu'ils ont accompli la plus grande partie du travail.

Traduction 5 : « se rendre indispensable ». Cette traduction est l'aboutissement des 4 autres traductions. L'acteur a intéressé les acteurs, qui sont devenus de véritables alliés. Les propos de cet acteur sont entendus et pris en compte par les alliés. Dans ce cas, l'acteur devient indispensable, il n'y a plus d'effort à fournir de sa part.

Latour propose une lecture linéaire des différentes stratégies, puisqu'elles permettent de passer progressivement d'une position de faiblesse à une position de force dans le réseau. Cependant, il convient de préciser que lors d'un projet, le traducteur n'a pas nécessairement la possibilité de déployer l'ensemble des traductions. C'est pourquoi il nous semble opportun de les considérer comme des options d'intéressement différenciées. C'est ainsi que nous les mobilisons dans le chapitre 7 de la thèse « Des stratégies d'acteurs différenciées dans le processus de construction de l'outil ».

La notion de traduction est un concept très vaste. Ce processus, qui fait le lien entre des mondes distincts, est constitué de moments durant lesquels les acteurs échangent sur des éléments qui leur paraissent primordiaux. La traduction a lieu entre des acteurs qui constituent un réseau. Il convient de préciser ces concepts.

2.2.2 La fabrication des faits au sein d'un réseau

Pour les théoriciens de la traduction, les faits scientifiques et les innovations sont construites au sein d'un réseau. Nous présentons dans un premier paragraphe ce que

recouvre ce terme de réseau, en insistant sur l'importance des humains et des non-humains (2.2.2.1). Dans un second paragraphe, nous explicitons la figure du traducteur, essentielle dans le processus de traduction (2.2.2.2).

2.2.2.1 Le réseau d'acteurs et d'actants

La traduction a lieu au sein d'un réseau, autre concept central de la théorie, également appelée la théorie de l'acteur-réseau. Le réseau est l'*« ensemble d'entités humaines ou non humaines, individuelles ou collectives, définies par leur rôles, leur identité, leur programme »* (Callon et Latour, 1992 : p. 55). Ce réseau est le lieu de réalisation des faits, il doit donc être constitué de manière à porter les projets. C'est pourquoi, Callon et Latour (2006) insistent sur l'importance de l'enrôlement de nombreux acteurs. *« Pour croître, il faut enrôler d'autres volontés en traduisant ce qu'elles veulent en réifiant cette traduction de manière à ce qu'elle ne puisse plus vouloir autre chose »* (Callon et Latour, 2006: p. 28).

La notion de réseau est dotée d'une position relativement paradoxale dans la théorie. Ce concept est à la base de la dénomination de la théorie, mais le concept est parfois absent de l'analyse, et est évolutif. Le réseau est assimilé dans un premier temps à une méta-organisation, et est aujourd'hui considéré comme un artefact conceptuel, un non-objet construit par les chercheurs (Latour, 2006b). Joffre et Loilier (2012) précisent cet état de fait et proposent, pour sortir de cette ambiguïté, de se focaliser sur les composants du réseau : les humains et les non-humains.

Le réseau est en effet constitué d'entités humaines, mais aussi d'entités non-humaines, encore appelées « actants », qui font également partie de ce réseau et participent au processus de traduction. Les actants ont une réelle influence sur les autres membres du réseau et peuvent être à l'origine de la modification de la composition du réseau.

Il est même impossible de dissocier les humains et les non-humains (Latour, 2006c). La mise en exergue des non-humains et de leur rôle actif dans le processus a amené de nombreux chercheurs en contrôle de gestion à mobiliser la théorie de la traduction.

Pour Akrich (2006: p. 178), les acteurs et les actants se définissent l'un l'autre. Il s'agit du processus d'entre-définition : *« la « réalisation » des objets techniques passe par un processus d'entre-définition, et de spécification conjointe des objets par les humains et des humains par les objets »*.

2.2.2.2 Le traducteur, un acteur clé du réseau, qui choisit les porte-parole

La traduction ne peut s'opérer que sous l'effet d'un traducteur, qui doit disposer de la légitimité nécessaire pour être accepté. Il favorise le recrutement des membres du réseau, et tente de gérer leurs relations, pour faire accepter le projet. Il doit constamment faire preuve de vigilance et s'assurer d'une transparence complète entre les acteurs pour que la confiance soit réelle. Latour souligne d'ailleurs que le pas peut être vite franchi entre l'attitude du *traduttore* (traducteur) et celle du *traditore* (traître) (Callon, 1986).

Le traducteur s'assure également de la légitimité et de l'implication des porte-parole. Les porte-parole sont des acteurs et actants qui sont choisis par le traducteur, soit pour leurs qualités intrinsèques, soit pour leurs capacités à faire adhérer les autres acteurs.

2.2.3 Les critiques de l'ANT, un excès d'hétérogénéité qui inhibe la capacité d'explication de la théorie ?

Pour Whittle et Spicer (2008), la théorie de l'acteur-réseau est une méthode utile pour comprendre la manière dont les acteurs sont enrôlés, les faits sont construits et les objets permettent l'action organisée. Cependant, ces auteurs affirment que le positionnement prétendument adopté par les théoriciens de la traduction n'est pas celui qu'ils adoptent effectivement. Ils prétendent relever d'un relativisme ontologique, d'une réflexivité épistémologique et d'un radicalisme politique, mais tendent vers une vision de l'organisation fondée sur le réalisme ontologique, une épistémologie positiviste et un conservatisme politique.
Pour ces auteurs, un tel positionnement empêche la construction d'analyses critiques des organisations.

Ces assertions font écho avec l'évolution de la théorie de l'acteur réseau, décrite par Law (1999). Dans les premiers temps, Law précise que les apports majeurs ont été la matérialité relationnelle et la performativité :

- La « matérialité relationnelle » est une conception du réel qui lie étroitement les objets et les acteurs. C'est l'aboutissement de la remise en cause de l'exclusivité de certains concepts comme le faux et le vrai, l'humain et le non-humain, l'activité et la passivité.

- La performativité nous apprend que les entités deviennent ce qu'elles sont en conséquence des relations dans lesquelles elles sont engagées. Leur performance est construite par ces relations.

Cependant, l'analyse de la manière dont les entités sont formées distingue à nouveau les concepts mêlés dans le cadre de la matérialité relationnelle. Peu à peu, la reprise des concepts au travers de l'appellation ANT a engendré deux conséquences opposées : d'une part, elle a permis le succès de la théorie ; d'autre part, elle a figé la théorie et a perdu sa capacité à appréhender la complexité.

Law appelle ainsi à concevoir la théorie comme une fractale : dans le champ des mathématiques, il s'agit d'un objet qui est « plus qu'un mais moins que beaucoup » (Law, 1999 : p. 12). Il invite à appréhender la théorie comme l'expression d'une pluralité de propositions, qui ont en commun le souhait d'appréhender la complexité et l'hétérogénéité.

Malgré ces critiques, l'ANT a été largement mobilisée par les chercheurs en gestion, et notamment dans le domaine du contrôle de gestion, certainement parce qu'elle ouvre de nouvelles perspectives par rapport aux outils de gestion (Chiapello et Gilbert, 2013). La section suivante propose un aperçu de la littérature sur les outils de contrôle de gestion qui mobilisent la théorie de la traduction.

2.3 Les recherches sur les outils de contrôle de gestion par le prisme de la théorie de la traduction

Chiapello et Baker (2011) établissent une revue de littérature pour rendre compte de l'introduction des théories françaises dans le champ de comptabilité-contrôle-audit anglo-saxon[1]. Latour est l'un des auteurs français les plus cités. Nous proposons dans cette section de rappeler les apports principaux de la théorie de la traduction dans les recherches liées aux thématiques des outils de contrôle de gestion. A cette fin, nous distinguons les propositions qui mobilisent la théorie de la traduction pour mettre en

[1] Les revues analysées sont les suivantes : Abacus ; Accounting, Auditing & Accountability Journal (AAAJ) ; Accounting, Business and Financial History (ABFH) ; Accounting History (AH) ; Accounting, Organizations and Society (AOS) ; Contemporary Accounting Research (CAR) ; Critical Perspectives on Accounting (CPA) ; European Accounting Review (EAR) ; Journal of Accounting and Economics (JAE) ; Journal of Accounting Research (JAR) ; Management Accounting Research (MAR) ; et The Accounting Review (TAR). Ils incluent les articles depuis la première version de la revue et jusqu'à mi-2009.

exergue l'importance des investissements de forme (2.3.1), de celles insistant sur l'importance du réseau, et des non-humains en tant qu'acteur du réseau (2.3.2) et de celles qui mobilisent la théorie de la traduction pour son aspect processuel, détaillant plusieurs moments de traduction (2.3.3).

2.3.1 Les outils de contrôle de gestion comme des investissements de forme

Certains auteurs identifient les systèmes de comptabilité de gestion à des investissements de forme (définis au sens de Callon (1988)), permettant au traducteur de réduire le nombre d'intermédiaires pour faciliter la traduction. Ces investissements de forme évoluent (2.3.1.1). Ils peuvent être la source d'une confiance qui favorise le changement (2.3.1.2) et peuvent aboutir à de nouvelles conceptions des organisations (2.3.1.3).

2.3.1.1 Des investissements de forme qui évoluent

En premier lieu, les outils de contrôle de gestion peuvent être considérés comme des investissements de forme qui évoluent. Selon cette perspective, Preston et *al.* (1992) analysent la mise en place d'un nouveau système budgétaire dans le secteur de la santé au Royaume-Uni. A partir d'une étude de cas, d'entretiens, de documents et d'observations, ils mobilisent le processus de traduction pour conclure que la fabrication d'un système de contrôle est un processus continu de traduction. La distinction traditionnelle entre la phase de conception et la phase d'implémentation est incohérente. En effet, selon ces auteurs, un système de comptabilité de gestion n'est jamais un package prêt à l'emploi. Il s'agit davantage d'un ensemble faiblement couplé d'idées et de technologies, qui est constamment modelé et remodelé, quand ils « voyagent » d'un contexte à l'autre. Le système de comptabilité de gestion est assimilé à un investissement de forme, constamment en évolution.

2.3.1.2 Une confiance générée par les investissements de forme

Les investissements de forme peuvent également permettre le changement par l'instauration de la confiance. Dans un contexte d'expérimentation de nouveaux systèmes comptables à l'hôpital, Chua (1995) développe une méthode ethnographique sur trois hôpitaux australiens pour comprendre comment et pourquoi les nouveaux systèmes comptables sont expérimentés dans les organisations. En mobilisant la théorie de la traduction, l'auteur conclut que le changement ne survient pas en raison d'une

connaissance économique. Les investissements de forme produits par des experts et des stratégies rhétoriques ont permis de mettre d'accord des intérêts divergents dans un réseau d'acteurs. L'instauration d'une confiance a permis le changement de se produire. Pour l'auteur, cette étude de cas explore la manière dont les données comptables jouent un rôle de persuasion et de commandement du consentement.

2.3.1.3 Des investissements de forme qui aboutissent à de nouvelles conceptions des organisations

Pour Chua (1995), dans le cas décrit dans le paragraphe précédent, la comptabilité a joué un rôle actif de transformation des représentations existantes des organisations de santé et de leurs activités : l'administration de l'hôpital a été associée au management d'une entreprise privée.

Similairement, les catégories chiffrées peuvent être considérées comme des investissements de forme, dont la mobilisation par certains acteurs peut aboutir à de nouvelles conceptions des organisations. Llewellyn et Northcott (2005) analysent l'importance des coûts moyens dans les hôpitaux britanniques. Deux questions principales sous-tendent leur travail : Comment les activités et les processus hospitaliers s'homogénéisent et tendent à converger vers une moyenne? Comment la moyenne est-elle promue comme une norme à laquelle les hôpitaux aspirent? Pour répondre à ces interrogations, ils mènent une investigation empirique, qu'ils complètent par une étude statistique, une collecte de documents de travail du NHS (National Health Service : système de santé publique du Royaume-Uni) et des entretiens. Ils mobilisent les concepts de centres de calculs, d'alliés, d'enrôlement et de cycle d'accumulation. Les auteurs affirment que lorsque les médecins, les patients et les pratiques cliniques sont « moulés » dans des catégories chiffrées, ils se standardisent, deviennent plus mesurables. Selon eux, ce processus aboutit à la création de l'hôpital moyen.

2.3.2 Les outils de contrôle de gestion, actants inclus dans un réseau

Certains auteurs insistent sur l'inclusion des outils de contrôle de gestion au sein d'un réseau (2.3.2.1). Ces non-humains sont de véritables actants, qui ont un rôle actif au sein du réseau (2.3.2.2). Ces réseaux agissent directement sur les systèmes existants (2.3.2.3), et permettent la diffusion d'innovations comptables (2.3.2.4).

2.3.2.1 Les outils inclus dans un réseau

Les écritures comptables sont incluses dans un réseau constitué de nombreux outils interdépendants (McNamara et *al.,* 2004) l'illustrent dans un article dans lequel ils s'intéressent à la construction et au management des connaissances organisationnelles. Ils identifient quatre types de réseaux de connaissance.

- Le premier est la connaissance qui survient par le réassemblage, le repositionnement, et la réutilisation de connaissances existantes.
- Le deuxième est l'importation et la standardisation des compétences.
- Le troisième est le partage entre les acteurs.
- Le dernier est la connaissance située, *i.e*. une connaissance contextualisée, liée à un environnement particulier.

La catégorisation de ces connaissances organisationnelles souligne l'hétérogénéité des conceptions des auteurs en management de la connaissance. L'article montre l'importance cruciale des inscriptions comptables dans les réseaux de connaissance. Ils soulignent ainsi la nécessité de compréhension des objets de connaissance comptable comme un élément d'un ensemble plus large de constellation de connaissances organisationnelles.

2.3.2.2 Les actants, qui agissent au sein du réseau

Le rôle d'actant des outils est notamment mis en exergue par Lowe (2001). Ce dernier s'interroge sur la manière dont les boîtes noires sont formées, créées et acceptées, et sur le rôle des boîtes noires existantes dans les organisations. Il analyse l'implantation d'une comptabilité en case-mix[1] dans un grand hôpital de Nouvelle Zélande. A partir d'une étude longitudinale, complétée d'entretiens et de réunions, il confirme le statut d'actant des systèmes d'information comptable. Dans un double mouvement, les organisations leur délèguent des opérations et les actants ont un rôle central dans la constitution de ces organisations. Les systèmes d'information comptable sont des objets de connaissance, qui maintiennent et managent les frontières organisationnelles. Il rappelle également que les boîtes noires ne sont jamais définitivement fermées, elles ont toujours la possibilité de s'ouvrir à nouveau.

[1] Cette méthode revient à une mise en perspective des coûts réels de l'hôpital avec les coûts moyens nationaux des mêmes postes de dépenses.

2.3.2.3 Des réseaux qui modifient les systèmes comptables

Briers et Chua (2001) s'interrogent sur la manière dont les réseaux peuvent changer les systèmes comptables d'une organisation. En élaborant une étude de cas à propos de l'implantation de la méthode ABC dans une entreprise de production, ils concluent qu'un système de management comptable peut être modifié par un réseau d'acteurs et d'actants. Ils mettent l'accent sur des objets-frontières qui permettent la stabilisation et la médiation des différents intérêts. Cinq types d'objets-frontières sont recensés: les repositionnements de données, les objets visionnaires, les objets idéaux-types, les frontières qui coïncident et les protocoles standardisés. Le changement comptable est qualifié d'antihéroïque et de cyclique. Antihéroïque parce qu'un acteur isolé ne peut conduire le changement en relevant tous les défis. Les efforts d'un grand nombre sont nécessairement cumulés au pouvoir de quelques-uns. Cyclique, parce que les nouvelles technologies sont adoptées par foi – les acteurs y croient, elles ont connu temporairement le succès et ont été abandonnées.

2.3.2.4 L'importance du réseau dans la diffusion d'innovations comptables

Dans une perspective plus historique, Jones et Dugdale (2002) soulignent l'importance du réseau dans les diffusions d'innovations comptables. Ces auteurs analysent la diffusion de la méthode ABC[1] pour comprendre la manière dont les théories comptables se construisent, et les relations entre théorie et pratique. Pour ces auteurs, la paternité de la construction de l'ABC ne peut être clairement attribuée à un auteur particulier. A partir d'une analyse de documents et d'articles de recherche, ils montrent qu'il s'agit d'un processus contingent et complexe de traduction, dans lequel les consultants en management et les systèmes informatiques des organisations ont plus d'impact que l'inventeur lui-même.

2.3.3 Le processus de traduction dans la mise en place d'outils de contrôle de gestion

La mobilisation des concepts liés aux moments de traduction sont également récurrents dans la littérature. Ce concept permet de décrypter le succès des innovations (2.3.3.1) ou

[1] Méthode de calcul de coûts favorisant l'analyse des ressources consommées en fonction des activités créatrices de valeur de l'organisation. Des inducteurs de ressources sont identifiés pour attribuer les ressources aux activités. Ces inducteurs sont ensuite utilisés pour répartir les coûts des processus opérationnels ou de soutien.

d'expliquer les trajectoires des outils de contrôle de gestion (2.3.3.2), qui dans certains cas dévient « pour des traductions » (2.3.3.3).

2.3.3.1 La traduction pour décrypter les succès des innovations

Alcouffe et *al.* (2008) cherchent à expliquer les différences de diffusion entre les innovations. Ils tentent de distinguer les échecs des succès. En outre, ils cherchent à comprendre si les explications apportées aux succès sont également valables pour comprendre les échecs. Ils mobilisent les différents moments de traduction pour décrypter la diffusion de deux innovations comptables en France : la méthode George Perrin[1] et la méthode ABC. La méthodologie déployée comporte un questionnaire, des données de seconde main, 25 entretiens pour la méthode ABC et une étude documentaire approfondie pour la méthode George Perrin.

Leurs résultats attestent que le changement dans le domaine du contrôle n'est pas prédéterminé mais est fait des allers et retours et de reformulations rhétoriques. La problématisation n'est pas seulement technique. Elle suppose la prise en compte des relations de pouvoir entre les innovations. L'intéressement est multiple, il peut être commercial, politique, éditorial, intellectuel, ou lié aux opportunités de carrière. En outre, les auteurs différencient l'intéressement du microcosme de celui du macrocosme de la société. Ces deux niveaux d'intéressement doivent être en accord.

Certaines controverses peuvent empêcher l'exportation de certaines innovations, ainsi que l'homogénéisation des pratiques de management comptable.

2.3.3.2 La traduction pour expliquer le voyage des outils

Dans cette optique, Quattrone et Hopper (2005) analysent le processus de traduction d'outils similaires dans des organisations très différentes. Ils s'interrogent sur les effets des ERP[2] sur les distances hiérarchiques dans les organisations. Ils établissent une étude de cas comparative entre deux multinationales, une américaine et une japonaise, et cherchent à analyser les effets de l'implantation d'un ERP sur le contrôle de gestion au sein des deux organisations. Les deux cas présentent des résultats très hétérogènes. Dans l'un des cas, l'ERP a maintenu les distances existantes et contraint l'intégration pour la

[1] Cette méthode, initiée par George Perrin en 1959, *Prix de revient et contrôle de gestion par la méthode GP,* revient à analyser le résultat de chaque vente effectuée par l'entreprise.

[2] Enterprise Resource Planning (en français : PGI : Progiciel de Gestion Intégré) : défini par Quattrone et Hopper (2005) comme de larges packages qui intègrent les différentes fonctions de l'entreprise dans un seul système avec une base de données partagée.

reproduction des contrôles hiérarchiques. Dans l'autre cas, l'ERP a permis de casser les barrières fonctionnelles et les distances : l'information est disponible pour chacun, tout le monde est contrôleur. Les ERP ont des effets très différents, selon la nature du réseau dont ils sont partie prenante, d'où le terme « d'Odyssée espace-temps » utilisé par les auteurs.

2.3.3.3 Des outils perdus dans les traductions

Dreveton et Rocher (2010) analysent la trajectoire d'un outil de gestion des déchets dans une région française à partir des moments de traduction, en déployant une recherche-intervention complétée d'entretiens. Ils s'interrogent sur la manière dont l'outil a été développé, mis en place puis progressivement accepté.

Les résultats montrent que des traductions successives conduisent à la transformation de l'outil, que certains objectifs se perdent dans des traductions. L'abandon de l'outil amène à de nouvelles transformations. En définitive, la finalité de l'outil se perd pour des traductions, afin d'intégrer les intérêts des élus.

Les recherches en contrôle de gestion qui mobilisent la théorie de la traduction sont d'une grande diversité. Le Tableau 3 rassemble l'ensemble des contributions sur lesquelles nous nous appuyons dans cette section. Nous avons distingué trois types de propositions :

- Les recherches qui insistent sur l'importance des investissements de forme. Les investissements de forme que constituent les outils de contrôle de gestion sont en constante évolution. Ils peuvent être à la source de l'instauration d'une confiance et leur présence peut impliquer l'existence de nouvelles conceptions que les acteurs ont des organisations.
- Les études qui mettent en exergue l'importance du réseau. Les outils de contrôle de gestion sont ainsi considérés comme des actants, inscrits au sein d'un réseau, dans lequel ils ont une action. Ce réseau peut modifier les systèmes existants et joue un rôle dans la diffusion des innovations comptables.
- Les propositions qui détaillent le processus de traduction. Ce processus permet de décrypter les raisons du succès des innovations, d'expliquer les trajectoires des outils, qui peuvent dans certains cas se perdre pour des traductions.

Notre recherche s'inscrit dans ce dernier courant d'étude. Nous cherchons à comprendre la trajectoire d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. Cependant, pour analyser cette trajectoire, nous ne mobilisons pas les moments de traduction, mais l'essai d'anthropologie symétrique proposé par Latour (1997). La mobilisation de cette théorie nous permet d'allier une analyse statique et une analyse processuelle de la construction de l'outil de contrôle de gestion au niveau d'un secteur.

Tableau 3 : Contributions scientifiques analysant les outils de contrôle de gestion avec la théorie de la traduction

Article	Contexte	Problématique	Méthodologie	Champ mobilisé dans la théorie	Contribution
Dreveton, B. and Rocher, S. (2010) '« Lost in Translation », Étude de La Construction D'un Outil de Gestion Dans Une Région Française. (French)', *Comptabilité Contrôle Audit*, **16**, 83–100.	Implantation d'un outil de gestion des déchets dans une région française	Comment cet outil a-t-il progressivement été développé puis mis en place et accepté?	Recherche-intervention puis entretiens	Processus de traductions pour décrire et expliquer la trajectoire de l'outil	Les traductions successives conduisent à la transformation de l'outil, les objectifs se perdent **dans** des traductions; mais l'abandon de l'outil amène à de nouvelles transformations, la finalité de l'outil se perd **pour** des traductions, afin d'intégrer les intérêts des élus.
Alcouffe, S., Berland, N. and Levant, Y. (2008) 'Actor-networks and the Diffusion of Management Accounting Innovations: A Comparative Study', *Management Accounting Research*, **19**, 1–17.	Comparaison de diffusion de deux innovations comptables en France	Comment expliquer la différence de diffusion? Comment distinguer le succès de l'échec? Les explications permettent-elles de comprendre autant la diffusion que la non-diffusion?	Questionnaire, données de seconde main, 25 entretiens (ABC) et étude documentaire approfondie (GPM)	Processus de traduction pour décrypter les deux innovations	Le changement dans le domaine du contrôle n'est pas prédéterminé mais est fait des allers et retours et de reformulations rhétoriques. La problématisation n'est pas seulement technique, il convient de prendre en compte les relations de pouvoir entre innovations. L'intéressement du microcosme doit être en accord avec le macrocosme de la société. Les controverses peuvent empêcher la mondialisation et la standardisation / homogénéisation des pratiques de management comptable.
Llewellyn, S. and Northcott, D. (2005) 'The Average Hospital', *Accounting, Organizations and Society*, **30**, 555–583.	Analyse de l'importance des coûts moyens à l'hôpital	Comment les activités et processus hospitaliers deviennent-ils moyens, tout en participant à la moyenne des coûts? Comment la moyenne est-elle promue comme une norme à laquelle les hôpitaux aspirent?	Investigation empirique. Étude statistique, document et working papers du NHS, entretiens.	Centres de calculs, alliés, enrôlement, cycle d'accumulation	Lorsque les médecins, les patients et les pratiques cliniques sont "moulés" dans des catégories chiffrées, ils se standardisent, deviennent plus mesurables et l'hôpital moyen est créé.
Quattrone, P. and Hopper, T. (2005) 'A "time–space Odyssey": Management Control Systems in Two Multinational Organisations', *Accounting, Organizations and Society*, **30**, 735–764.	Effets de l'implantation d'un ERP sur le contrôle de gestion de deux organisations multinationales	Les courants théoriques actuels représentent-ils convenablement les relations entre les entités d'une multinationale lors de l'implantation d'un ERP, censé éliminer les distances?	Etude de cas, entretiens sur 2 multinationales, une japonaise, une américaine.	Traductions, investissements de forme	Les deux cas présentent des résultats très hétérogènes, dans l'un des cas, l'ERP a maintenu les distances existantes et contraint l'intégration pour la reproduction des contrôles hiérarchiques, dans l'autre cas, l'ERP a permis de casser les barrières fonctionnelles et les distances, l'information est disponible pour chacun, tout le monde est contrôleur.
McNamara, C., Baxter, J. and Chua, W. F. (2004) 'Making and Managing Organisational Knowledge(s)', *Management Accounting Research*, **15**, 53–76.	Les constructions de connaissances organisationnelles et leur management dans une multinationale australienne	Comment expliquer la constitution des les connaissances organisationnelles par le discours critique?	Recherche de terrain; 17 entretiens, 3 réunions, 40 jours d'observation participante.	L'objet du réseau et les réseaux sont interdépendants	La construction des connaissances organisationnelles est inséparable des processus sous-tendant leur construction, et les réseaux de connaissance spécifiques ont donné lieu aux connaissances.
Jones, T. C. and Dugdale, D. (2002) 'The ABC Bandwagon and the Juggernaut of Modernity', *Accounting, Organizations and Society*, **27**, 121–163.	Construction de la méthode ABC	Comment se construisent les théories du management comptable? Quelles sont les relations entre théorie et pratique?	Reconstruction d'événements, documents, articles de recherche	Importance des non-humains dans le réseau	La construction de l'ABC ne peut être attribuée à un auteur particulier mais à un processus contingent et complexe de traduction, dans lequel les consultants en management et les systèmes informatiques ont plus d'impact que l'inventeur lui-même.
Briers, M. and Chua, W. F. (2001) 'The Role of Actor-networks and Boundary Objects in Management Accounting Change: a Field Study of an Implementation of Activity-based Costing', *Accounting, Organizations and Society*, **26**, 237–269.	Implantation de l'ABC dans une entreprise de production d'aluminium	En quoi les réseaux constitués d'acteurs et d'actants peuvent changer les systèmes comptables d'une organisation?	Etude de cas unique approfondie	Importance des non-humains dans le réseau	Un système de management comptable peut être modifié par un réseau d'acteurs et d'actants. Ils mettent l'accent sur des objets-frontières qui permettent la stabilisation et la médiation des différents intérêts. Le changement comptable est qualifié d'anti-héroïque et de cyclique.
Lowe, A. (2001) 'Accounting Information Systems as Knowledge-objects: Some Effects of Objectualization', *Management Accounting Research*, **12**, 75–100.	Implémentation d'un système de comptabilité en case-mix dans un grand hôpital de Nouvelle Zélande	Comment les boîtes noires sont-elles créées et acceptées? Quel est le rôle des boîtes noires existantes?	Etude de cas longitudinale, 21 entretiens, 46 réunions	Importance des non-humains dans le réseau	Les systèmes d'information comptables sont des actants, à qui les organisations délèguent, et qui sont centraux dans la constitution de ces organisations. La comptabilité est conçue comme un objet de connaissance, qui maintient et manage les frontières organisationnelles.
Chua, W. F. (1995) 'Experts, Networks and Inscriptions in the Fabrication of Accounting Images: A Story of the Representation of Three Public Hospitals', *Accounting, Organizations and Society*, **20**, 111–145.	Expérimentation des nouveaux systèmes comptables à l'hôpital	Comment et pourquoi les nouveaux systèmes comptables sont-ils expérimentés dans les organisations?	Ethnographie sur 3 hôpitaux	Réseau, non-humains, investissements de forme, logique d'intéressement	Le changement est survenu, non pas en raison d'une connaissance économique, mais parce qu'une confiance générée par les investissements de forme produits par des experts et des stratégies rhétoriques a permis de mettre d'accord des intérêts divergents dans un réseau d'acteurs.
Preston, A. M., Cooper, D. J. and Coombs, R. W. (1992) 'Fabricating Budgets: A Study of the Production of Management Budgeting in the National Health Service', *Accounting, Organizations and Society*, **17**, 561–593.	La fabrication d'un nouveau système budgétaire dans le secteur de la santé au Royaume Uni		Etude de cas, entretiens, documents, observations.	Processus de traduction: la conception et l'implémentation ne peuvent être dissociés	Un système de management comptable n'est jamais un package prêt à l'emploi, mais plutôt un ensemble faiblement couplé d'idées et de technologies, qui est constamment modelé et remodelé, quand ils « voyagent » d'un contexte à l'autre. La fabrication d'un système est un processus continu de traduction. La distinction traditionnelle entre la phase de conception et la phase d'implémentation est incohérente *«The management budgeting initiative is modified, strengthened and undermined in the process »*

2.4 L'anthropologie symétrique : allier processus et statique dans l'analyse de la trajectoire des outils de gestion

Dans l'ouvrage « *Nous n'avons jamais été modernes, essai d'anthropologie symétrique* », Latour (1997) propose une anthropologie symétrique, adaptée à l'analyse des réseaux, objets complexes emprunts de nature et de société. Cette sous-section est composée de plusieurs paragraphes qui ont pour objectif la présentation de l'approche et son adaptation à l'analyse de la construction des outils de gestion. Dans un premier temps, nous expliquerons le point de départ de l'analyse, lié à la conception de la modernité (2.4.1). Dans un deuxième temps, nous verrons que l'auteur considère qu'il convient de ne plus être moderne, en évitant de séparer médiation et purification (2.4.2). Dans un troisième temps, la proposition de cartographie de Latour pour l'analyse des quasi-objets est détaillée (2.4.3). Enfin, nous présenterons les possibilités d'adaptation de l'approche à l'analyse des outils de gestion (2.4.4).

2.4.1 Une modernité doublement asymétrique

Le point de départ de l'essai de Latour (1997) est la remise en cause des principes de la modernité. Il existe de nombreuses définitions de la notion de modernité, mais dans tous les cas, la notion de temps est primordiale. La modernité désigne par contraste l'archaïsme et la stabilité. Elle sépare également les gagnants, les modernes, des perdants, les anciens. Pour Latour, le terme moderne est donc doublement asymétrique : *« il désigne une brisure dans le passé régulier du temps ; il désigne un combat dans lequel il y a des vainqueurs et des vaincus. »* (p. 20). Inscrit dans le courant Sciences, Techniques et Société, Latour invite les autres chercheurs à s'affranchir de ces distinctions pour étudier les réseaux. *« Est-ce de notre faute si les réseaux sont à la fois réels comme la nature, narrés comme le discours, collectifs comme la société »* p. 15.

2.4.2 Cesser d'être moderne : ne plus séparer médiation et purification

Selon Latour, être moderne suppose d'effectuer une séparation entre les phénomènes de médiation[1] et de purification. *« L'hypothèse de cet essai […] est que le mot « moderne » désigne deux ensembles de pratiques entièrement différentes qui, pour rester efficaces,*

[1] Latour désigne de façon indifférenciée la médiation et la traduction dans l'ensemble de l'ouvrage

doivent demeurer distinctes mais qui ont cessé récemment de l'être[1]*. Le premier ensemble de pratiques crée, par « traduction », des mélanges entre genres d'êtres entièrement nouveaux, hybrides de nature et de culture. Le second crée, par « purification », deux zones ontologiques entièrement distinctes, celles des humains d'une part, celle des non-humains de l'autre. »* (p. 20-21).

La médiation
La médiation est la mise en réseau des acteurs humains et des actants non-humains pour l'innovation. Les termes médiation et traduction sont utilisés indifféremment par les auteurs. Il s'agit de l'ensemble des interactions entre les humains, les chercheurs, les politiques, et les objets qui aboutissent, dans une structure en réseau, à la production des innovations.

La purification
La purification consiste en la séparation de la nature (le monde des non-humains) et de la société (le monde des humains). Cette séparation des deux mondes permet aux innovations, et à la science, de devenir des évidences incontestables.

Pour l'auteur, l'efficacité de l'explication du monde par les modernes est conditionnée par la séparation des mécanismes de purification et de médiation. Cependant, le monde révèle l'impossibilité de séparer les phénomènes politiques et naturels. Ainsi, la séparation des deux mécanismes ne tient plus. En analysant simultanément la purification et la médiation, les chercheurs cessent d'être modernes. *« Dès que nous faisons porter notre attention à la fois sur le travail de purification et sur celui d'hybridation, nous cessons aussitôt d'être tout à fait modernes, notre avenir se met à changer. »* (p. 21).

La proposition de l'auteur est d'envisager les deux mécanismes pour l'étude des innovations : ne pas se focaliser uniquement sur la purification, comme les modernes, mais également mettre en exergue les mécanismes de médiation. Cela revient à être un non-moderne. (Latour, 1997).

La modernité permet la production des innovations en réseau mais en dissimulant les mécanismes sous-jacents qui favorisent la transformation de l'invention en innovation. Dans le même temps, la modernité suppose la justification *a posteriori* de leur existence à partir de faits indéniables. L'analyse des innovations ne peut se faire que lorsqu'elles sont en train de se faire, au laboratoire, pendant leur production.

[1] Latour précise que l'année 1989 est symptomatique de la fin de la modernité : la chute du mur de Berlin marque le triomphe du libéralisme et la même année, les premières conférences sur l'état de la planète se tiennent à Londres et à Amsterdam. Pour Latour, *« la symétrie parfaite entre l'effondrement du mur de la honte, et la disparition de la nature illimitée n'est cachée qu'aux riches et aux démocraties occidentales. »* p.18.

2.4.3 Allier médiation et purification pour l'analyse des quasi-objets

Pour Latour (1997), les quasi-objets sont des hybrides, qui ne sont ni entièrement émanant de la nature ni provenant de la société. Pour analyser ces hybrides, l'auteur invite à allier l'étude des mécanismes de médiation et de purification. Nous verrons dans un premier temps que la médiation et la purification sont inscrites dans les pôles nature et société (2.4.3.1). A partir de l'identification des pôles et des mécanismes de purification et de médiation, l'auteur propose une cartographie pour l'analyse de la construction des quasi-objets (2.4.3.2). L'objectif de cette cartographie est l'explication de la trajectoire du quasi-objet depuis son existence (son origine) jusqu'à son essence (son devenir) dans la tension entre les pôles nature et société

2.4.3.1 La purification et la médiation inscrits dans les pôles nature et société

Afin de saisir les conditions de production des innovations, Latour propose une lecture du réel qui combine l'identification de mécanismes de purification, à mettre en regard avec le processus de médiation.

Afin d'analyser les réseaux et les quasi-objets, deux pôles sont identifiés : la nature et la société. La Figure 7 montre les pôles identifiés aux extrémités d'une ligne verticale. Bien que Latour n'apporte pas de définition explicite des concepts, la lecture de l'ouvrage permet de comprendre que la nature désigne les éléments qui existent sans l'intervention humaine et que la société est l'ensemble des humains qui constituent le réseau.
Ces deux pôles sont le point de départ de l'analyse par purification : lorsqu'un acteur effectue une purification, il s'appuie sur des éléments de deux pôles pour justifier son assertion. La purification part des pôles nature et société pour expliquer les faits, qui deviennent des évidences.
A contrario, la médiation part des quasi-objets pour redéfinir les pôles. Un quasi-objet, également appelé hybride, est une innovation entre nature et société, ni complètement l'un ni totalement l'autre. Le mécanisme de médiation suppose ainsi la redéfinition des pôles extrêmes.

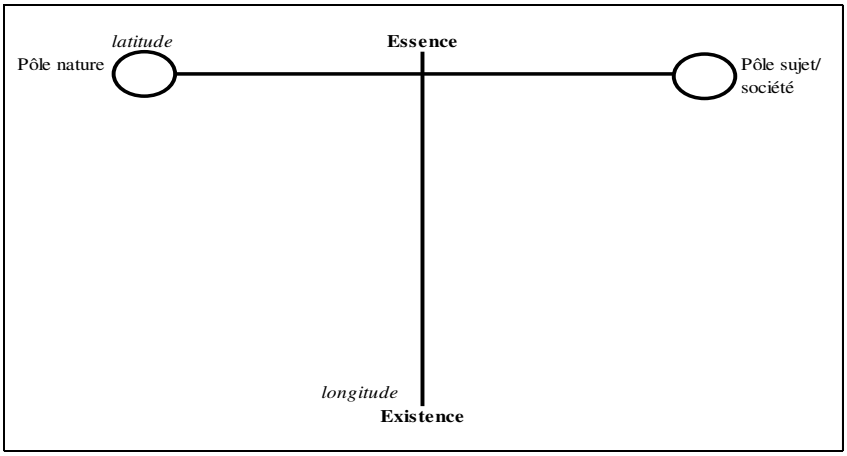
2.4.3.2 Une cartographie de la construction des quasi-objets

Latour (1997) propose une cartographie de la construction des quasi-objets pour rendre compte du passage de l'existence à l'essence du quasi-objet. L'existence est le point d'origine du quasi-objet, l'essence est le résultat de sa construction progressive. Entre ces deux points, des tensions entre les pôles nature et société font évoluer le quasi-objet vers son essence. Retracer l'ensemble des points par lesquels passe le quasi-objet revient à dessiner sa trajectoire.

L'association des mécanismes de purification et de médiation est nécessaire pour l'étude des réseaux et des quasi-objets. *« Comment parvenir aux réseaux, ces êtres de si curieuse topologie et d'ontologie plus inhabituelle encore, dans lesquels résident la capacité de lier et de trier, c'est à dire de produire le temps et l'espace ? […] il nous faut […] déployer la latitude et la longitude qui permettront de dessiner les cartes adaptées au travail de médiation comme à celui de purification »* (Latour, 1997 : p. 105).
La Figure 7 illustre la proposition de cartographie. Les pôles nature et société sont représentés aux extrémités ainsi que la latitude et la longitude.

- La longitude est associée au mécanisme de purification, il s'agit de la position sur la ligne qui va du naturel au social.
- La latitude correspond à la médiation, il s'agit du degré de stabilisation qui implique que le quasi-objet évolue depuis son existence (point initial) vers son essence[1].

Figure 7: Une cartographie pour l'analyse des quasi-objets

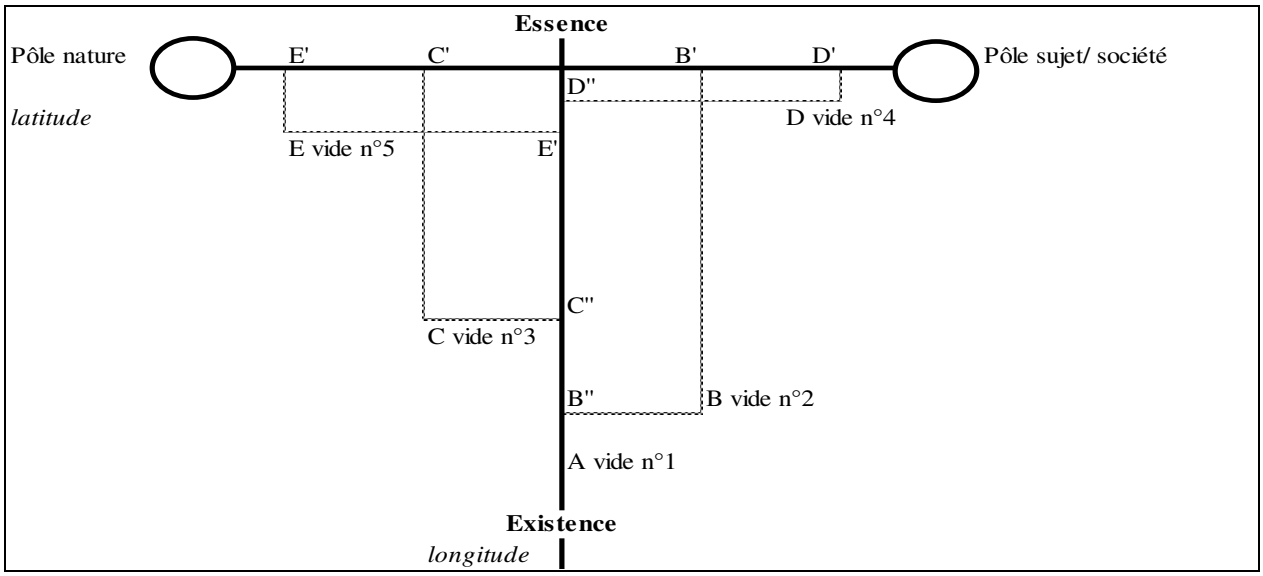


[1] Latour (1997) reprend la proposition de Sartre pour l'ensemble des humains et non-humains : l'existence des humains précède leur essence. « Ce que Sartre disait des humains, que leur existence précède leur essence, il faut le dire de tous les actants, de l'élasticité de l'air, comme de la société, de la matière comme de la conscience. » p. 117.

Pour Latour, la définition des quasi-objets n'est pas possible à un instant t, il est nécessaire de reproduire sa trajectoire pour en capter une réalité. En reprenant l'exemple de la nature du vide découverte par Boyle (cf. Figure 8) ; dans cette trajectoire, le premier vide, n°1, est instable, il n'est pas possible de distinguer le naturel du social. Le vide n°2 est un artefact fabriqué par l'homme, le n°3 est une réalité qui échappe aux hommes. Le vide n°4 correspond aux représentations du vide par les penseurs, le n°5 est une réalité extérieure à toute dimension humaine.

Pour Latour, l'analyse d'un fait n'est possible qu'en retraçant la trajectoire qui lie les différentes étapes du fait de son existence vers son essence. Selon l'auteur, l'essence du vide n'est pas l'une des configurations, mais la trajectoire qui les lie toutes.

Figure 8 : Trajectoire d'un quasi-objet : exemple de l'essence du vide



Source : Latour, 1997 : p. 117

2.4.4 L'anthropologie symétrique adaptée à l'analyse de la trajectoire des outils de gestion

Les outils de gestion sont précisément des quasi-objets, entre instrument technique et objet socio-politique (Lorino, 2002). L'approche de l'anthropologie symétrique permet d'analyser la trajectoire des outils de gestion, en mettant en exergue l'évolution dans le temps de l'outil et de ses caractéristiques majeures.

Cette théorie permet de cumuler deux approches habituellement considérées comme opposées : l'approche déterministe et l'analyse par les réseaux. Les tenants de l'approche

déterministe considèrent que les innovations se diffusent selon un processus linéaire et lié aux qualités intrinsèques de l'innovation. Dans l'approche par les réseaux, l'innovation est adoptée grâce à la mobilisation de l'ensemble du réseau, dans une démarche incrémentale et progressive.

La théorie permet de combiner une approche processuelle de l'innovation en train de se faire et une approche statique des phénomènes momentanément figés par les mécanismes de purification (Dreveton et Rocher, 2012).

Nous reprenons en partie la cartographie des quasi-objets proposée par Latour, et la mobilisons pour l'analyse de la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. En premier lieu, nous avons adopté la dénomination proposée par Dreveton et Rocher (2012) pour remplacer les pôles société et nature en politique et technique (2.4.4.1), ensuite nous avons distingué les moments de la trajectoire des passages entre les moments (2.4.4.2). Nous avons identifié les caractéristiques techniques et politiques des moments et passages (2.4.4.3), mais également les mécanismes de médiation et de purification des moments et passages (2.4.4.4).

2.4.4.1 Renommer les pôles société et nature

Une adaptation de cette grille de lecture à l'étude de la trajectoire des outils de gestion est proposée par Dreveton et Rocher (2012).

Ces auteurs remplacent les dénominations des pôles pour une adaptation à l'analyse de la construction d'un outil de gestion : la société est remplacée par la politique ; et la nature par la technique.

Dans l'analyse de Dreveton et Rocher (2012), l'outil adopte en premier lieu une trajectoire uniquement technique, puis totalement politique. Au final, l'outil, adapté politiquement, a perdu en chemin ses objectifs opérationnels, d'évaluation des politiques publiques. Pour les auteurs, cet échec relatif est dû à l'absence de simultanéité des deux mécanismes. En effet, la trajectoire de l'outil a suivi une médiation symétrique, mais d'abord technique, au détriment des enjeux politiques, puis uniquement politique, en abandonnant les objectifs techniques de l'outil.

Nous avons repris la proposition de ces auteurs pour renommer les pôles politique et technique. Le pôle politique est entendu, à la suite de Strum et Latour (2006: p. 80) *« la politique est ce qui permet le mélange des ressources hétérogènes pour produire le lien social qui devient de plus en plus difficile à rompre »*. Le pôle technique est relatif aux

qualités qualifiées d'intrinsèques à l'outil par les acteurs, on peut également qualifier ce pôle d'instrumental.

2.4.4.2 Des moments et des passages

Tout d'abord, nous avons distingué des moments de trajectoire et des passages entre les moments. Les moments de trajectoire sont marqués par la stabilisation provisoire de l'outil selon certaines caractéristiques. Les passages entre les moments sont les marqueurs de l'évolution de l'outil entre deux états.
Cette distinction a été définie pour apporter des éléments de compréhension à l'évolution de la trajectoire. En effet, la cartographie du vide de Latour ne présente que les points de trajectoire mais n'explique pas comment le vide est passé du point 1 au point 2.

2.4.4.3 Chaque moment est politique ou technique

Latour ne propose pas d'échelle pour la détermination du degré de politisation ou de technicité de l'innovation. Il dispose les points de la trajectoire plus ou moins proches des pôles, sans apporter d'explication sur cette disposition.
Nous avons considéré les différents points de trajectoire comme étant soit politique soit technique, mais nous n'avons pas apporté de nuance vis-à-vis du degré relatif de politique ou de technique dans les moments de trajectoire. Dans certains cas, les moments sont politiques et techniques, dans ce cas, le moment de trajectoire est composé de deux sous-moments (exemple le moment C se distingue en deux sous-moments : C1 et C2, l'un est politique, l'autre technique).

2.4.4.4 Des moments et des passages dominés par la purification ou la médiation

De la même manière que les passages et les moments de trajectoire sont politiques ou techniques, ils sont également dominés par des mécanismes de purification et de médiation. Nous avons pris le parti de décrire la trajectoire en précisant le mécanisme le plus prégnant à chaque moment et à chaque passage. Ceci nous permet de distinguer clairement les mécanismes en cours tout au long de la trajectoire.

Conclusion du chapitre 2

Ce chapitre détaille le cadre théorique de notre travail de thèse.

Dans un premier temps, nous avons explicité les concepts principaux de l'analyse par la traduction, aussi appelée Actor Network Theory. Nous revenons sur le terme de traduction, qui revêt de multiples définitions. La traduction peut être définie comme le lien entre les mondes du microcosme et du macrocosme, être expliquée par les moments qui la constituent, ou se comprendre comme l'expression de rapports de force entre des acteurs. La notion de réseau est évolutive dans la traduction. Nous entendons le réseau comme un ensemble d'acteurs humains et non-humains qui interagissent et tentent de s'influencer mutuellement pour obtenir des alliés. Parmi ces acteurs et actants, le traducteur est un acteur clé du réseau, qui rend possible la traduction. Les critiques apportées à la théorie sont relatives à l'excès d'hétérogénéité de certains concepts, inhibant les capacités explicatives de la théorie. Pour Law (1999), il convient d'appréhender l'analyse par la traduction comme l'expression d'une pluralité de propositions, qui ont en commun le souhait d'appréhender la complexité et l'hétérogénéité.

Dans un deuxième temps, nous avons proposé un panel de contributions scientifiques qui analysent les outils de gestion dans les organisations à la lumière de la théorie de la traduction. Nous avons distingué trois types de propositions :

- Certains auteurs mettent en évidence le rôle d'investissement de forme des outils de gestion. Ces derniers, qui évoluent dans le temps, peuvent générer une confiance entre les acteurs pour favoriser le changement et même modifier la conception que les acteurs ont de l'organisation.
- Pour d'autres, l'accent est mis sur la place des outils en tant qu'actants dans le réseau. Ces outils sont inclus dans un réseau, ils ont une réelle action, au même titre que les acteurs. Les réseaux ainsi constitués peuvent modifier les systèmes comptables et permettre la diffusion d'innovations.
- D'autres auteurs mettent en avant l'aspect processuel de l'introduction des outils de gestion, en détaillant des moments de traduction. L'analyse peut permettre le décryptage du succès des innovations, ou expliquer les trajectoires des outils qui peuvent parfois dévier.

Notre recherche se positionne dans le prolongement du troisième type de propositions, relatives à l'analyse processuelle. Cependant, nous nous en distinguons par la

mobilisation de l'anthropologie symétrique, qui nous permet d'analyser la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion.

L'anthropologie symétrique fait partie de l'analyse par la traduction. Pour Latour (1997), être moderne revient à séparer la médiation de la purification.

- La médiation est la mise en réseau des acteurs humains et des actants non-humains pour l'innovation. Les termes médiation et traduction sont utilisés indifféremment par les auteurs. Il s'agit de l'ensemble des interactions entre les humains, les chercheurs, les politiques et les objets qui aboutissent, dans une structure en réseau, à la production des innovations.
- La purification consiste en la séparation de la nature (le monde des non-humains) et de la société (le monde des humains). Cette séparation des deux mondes permet aux innovations, et à la science, de devenir une évidence incontestable.

La proposition de l'auteur est d'envisager les deux mécanismes pour l'étude des innovations : ne pas se focaliser sur la purification, comme les modernes, mais également mettre en exergue les mécanismes de médiation. Cela revient à être un non-moderne. A l'issue de cette analyse, Latour propose une cartographie de la construction des quasi-objets autour des pôles nature et société, pour tracer la trajectoire des quasi-objets, évoluant depuis leur existence et vers leur essence. Nous avons choisi d'adapter cette cartographie pour l'analyse de la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel.

Ce chapitre présente ainsi le cadre théorique que nous mobilisons pour analyser le cas du processus de construction de l'outil inter-organisationnel. Nous nous inscrivons dans la perspective de recherche de certains auteurs, qui analysent le processus de traduction dans la mise en œuvre des outils de contrôle de gestion, en apportant l'originalité de mobiliser l'anthropologie symétrique, qui permet de rendre compte, d'une part, des mécanismes statiques qui stabilisent l'outil dans certaines configurations et, d'autre part, des processus qui permettent à l'outil d'évoluer.

Deuxième Partie : Cadre méthodologique et empirique

Après avoir précisé dans une première partie l'état de l'art existant dans le champ de recherche sur les outils, les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels et les perspectives de recherche liées, nous présentons le cadre méthodologique et empirique de la recherche.

Pour cela, un premier chapitre (Chapitre 3) présente le *design* de la recherche. En premier lieu, nous présentons l'épistémologie interprétativiste dans laquelle nous nous inscrivons. Ce type de recherches implique un ancrage fort dans un terrain, pour comprendre ce que la réalité signifie pour ceux qui la vivent. Cette conception a un impact sur la formulation des propositions de la recherche, qui sont liées au positionnement que nous adoptons. C'est pourquoi nous énonçons ensuite les propositions de la recherche, issues de la littérature, et déclinées selon les modalités descriptives, explicatives et prescriptives. Ces propositions font l'objet d'analyses dans les chapitres de résultats, elles sont liées à la trajectoire des outils de gestion et à la construction de l'outil selon les acteurs du participant au projet.

Nous présentons ensuite la démarche de terrain par laquelle nous allons répondre aux propositions. Nous déployons une observation participante, ayant intégré un terrain de recherche pendant deux ans et demi, autour du projet de construction d'un outil pour le secteur médico-social. Cette présence de long terme a favorisé une collecte de données constituées des notes issues de l'observation, et de participation aux réunions, d'entretiens avec les acteurs du secteur, et de document de suivi du projet, depuis son commencement. Les données ainsi collectées sont traitées selon un procédé de codage particulier, dit à visée théorique.

Le second chapitre de cette seconde partie (Chapitre 4) consiste en la description du cas empirique de l'expérimentation de l'outil de pilotage de la performance que nous analysons. Pour comprendre le contexte dans lequel s'insère le projet, nous commençons par préciser ce que recouvre le secteur médico-social, au sein duquel l'outil est mis en œuvre. Ce secteur assez semblable au secteur social s'en distingue par le recours aux soins par les structures dont il est composé. Cela entraîne une différenciation dans le financement de ce secteur. Ce secteur est composé de multiples acteurs formant le réseau inter-organisationnel que nous analysons. Nous revenons sur les missions de chaque grande catégorie d'acteurs. Le médico-social a profondément évolué ces dernières années. Le secteur associatif, qui constitue une majeure partie du secteur, est constitué initialement par des familles qui souhaitent trouver une solution pour leurs proches en situation de perte d'autonomie. Ces structures deviennent progressivement des

organisations au sein desquelles la gestion prend une part croissante. Malgré des rapports particuliers, voire ambivalents entre les structures associatives et la gestion, le recours aux outils de gestion est de plus en plus fréquent. Dans ce contexte, un projet de construction d'outil de contrôle de gestion appelé « outil de pilotage de la performance des établissements et services médico-sociaux » a été construit. Ce projet, piloté par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) constitue le cas de construction d'outil de contrôle de gestion analysé dans la thèse. Dans ce cas, nous n'évaluons pas l'efficacité fonctionnelle de l'outil, et ne jugeons pas la pertinence de l'utilisation du terme de pilotage de la performance. Nous ne n'assimilons pas l'outil à un outil de pilotage de la performance au sens de *performance management system*, mais reprenons les termes proposés par l'ANAP pour ce projet. Nous évoquons le contenu du tableau de bord, ainsi que les acteurs et les objectifs du projet pour définir avec précision le cas analysé.

Chapitre 3 Design de la recherche

« Le design de la recherche est la trame qui permet d'articuler les différents éléments d'une recherche : problématique, littérature, données, analyse et résultat. » (Royer et Zarlowski, 2007: p. 144). Pour ces auteurs, il n'y a pas de règle universelle de construction de ce design, malgré son caractère primordial pour toute recherche. L'essentiel est d'assurer une logique générale à l'ensemble de la recherche et une cohérence entre les divers composants du design. Dans ce chapitre, nous proposons de préciser les différents éléments épistémologiques et méthodologiques, la stratégie de recherche, la collecte et le traitement des données qui permettent de formuler les résultats.

Le Tableau 4 résume les éléments principaux du design de la recherche pour répondre à la problématique de la thèse : Quel est le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ?
Notre analyse du processus de construction de l'outil de contrôle de gestion s'inscrit dans une épistémologie interprétativiste. Nous cherchons à comprendre le sens que les acteurs, qui mettent en œuvre la construction de l'outil, donnent au processus. A cette fin, une démarche d'observation participante longitudinale est déployée au sein de l'une des organisations constituant le réseau d'acteurs à l'origine de la construction de l'outil. Notre démarche emprunte une logique abductive d'exploration hybride, à visée compréhensive.

Tableau 4 : Résumé des éléments constituant le design de la recherche

Design de la recherche	
Mode de raisonnement	Abduction
Fondements épistémologiques	Interprétativisme
Méthodologie de recherche	Observation participante
Stratégie de recherche	Exploration à visée de compréhension d'un processus
Objet d'analyse	Construction d'un outil de gestion inter-organisationnel
Unité d'analyse	Secteur d'activité médico-social
Temporalité	Analyse longitudinale en partie rétrospective
Cadres d'analyse	Anthropologie symétrique (théorie de la traduction)

Nous présentons dans un premier temps notre démarche de recherche exploratoire et interprétativiste ancrée dans un paradigme phénoménologique (3.1), puis les propositions de recherche que nous avons formulées pour répondre aux questions de recherche (3.2). ensuite, nous détaillons la démarche de terrain, déclinée en observation participante (3.3).

Cette méthodologie est la source d'une collecte de données multiples (3.4), traitées selon un codage à visée théorique (3.5).

3.1 Une recherche exploratoire incluse dans un paradigme interprétativiste

« La réflexion épistémologique s'impose à tout chercheur soucieux d'effectuer une recherche sérieuse car elle permet d'asseoir la validité et la légitimité d'une recherche. » (Perret et Séville, 2007: p. 13).

Exposer ses réflexions épistémologiques revient à expliciter la conception du monde et l'objectif de la recherche qui sous-tendent toute recherche. Cette démarche, indispensable au contrôle de la recherche, permet d'accroître la validité de la connaissance qui en est issue (Perret et Séville, 2007).

Nous présentons, dans un premier temps, le positionnement épistémologique de la recherche (3.1.1), puis la démarche exploratoire et abductive de la recherche (3.1.2).

3.1.1 Un positionnement interprétativiste

Notre positionnement est interprétativiste. Contrairement au positivisme, reposant sur une hypothèse réaliste, le statut de cette démarche s'appuie sur une hypothèse relativiste : l'essence de l'objet ne peut être atteinte. La nature de la réalité dépend du sujet et de l'objet, elle est essentiellement mentale et perçue. La connaissance est engendrée par l'interprétation, par la compréhension du sens de la réalité que les acteurs lui donne (Allard-Poesi et Maréchal, 2007 ; Perret et Séville, 2007). Pour Geertz (1973: p. 74), qui développe une anthropologie interprétative, « *L'astuce n'est pas d'entrer en quelque correspondance d'esprit avec nos informateurs […] L'astuce est d'arriver à comprendre ce qu'ils pensent être en train de faire* ».

Nous revenons sur les hypothèses liées à cette épistémologie de recherche : la réalité est essentiellement mentale et perçue – hypothèse phénoménologique – (3.1.1.1) ; le sujet et l'objet sont fondamentalement interdépendants – hypothèse d'interactivité – (3.1.1.2). Ces éléments impliquent des critères de validité des recherches interprétativistes (3.1.1.3).

3.1.1.1 Une réalité mentale et perçue : la phénoménologie

Usunier et *al.* (2000) présentent les caractéristiques du paradigme phénoménologique, l'un des fondements de l'interprétativisme, en regard du paradigme positiviste. Les deux paradigmes sont présentés dans le Tableau 5.

Tableau 5 : Distinction des paradigmes positivistes et phénoménologique

	Paradigme Positiviste	**Paradigme phénoménologique**
Croyances de base	Le monde est externe et objectif	Le monde est socialement construit et subjectif
	L'observateur est indépendant	L'observateur est partie intégrante de ce qui est observé
	La Science est dépendante des valeurs	La Science est mue par les intérêts humains
Le chercheur doit :	Se concentrer sur les faits	Se concentrer sur le sens
	Rechercher les liens de causalité et les lois fondamentales	Essayer de comprendre le phénomène
	Réduire les phénomènes à leurs plus simples éléments	Observer chaque situation dans sa totalité
	Formuler les hypothèses et ensuite les tester	Développer des idées par induction, en partant des données
Les méthodes recommandées comprennent :	L'opérationnalisation des concepts, de telle sorte qu'ils puissent être mesurés	L'utilisation de méthodes multiples pour établir différentes vues du même phénomène
	Le recours à de grands échantillons	De petits échantillons étudiés en profondeur et/ ou sur une longue période

Source : Usinier et *al.* 2000, p. 37

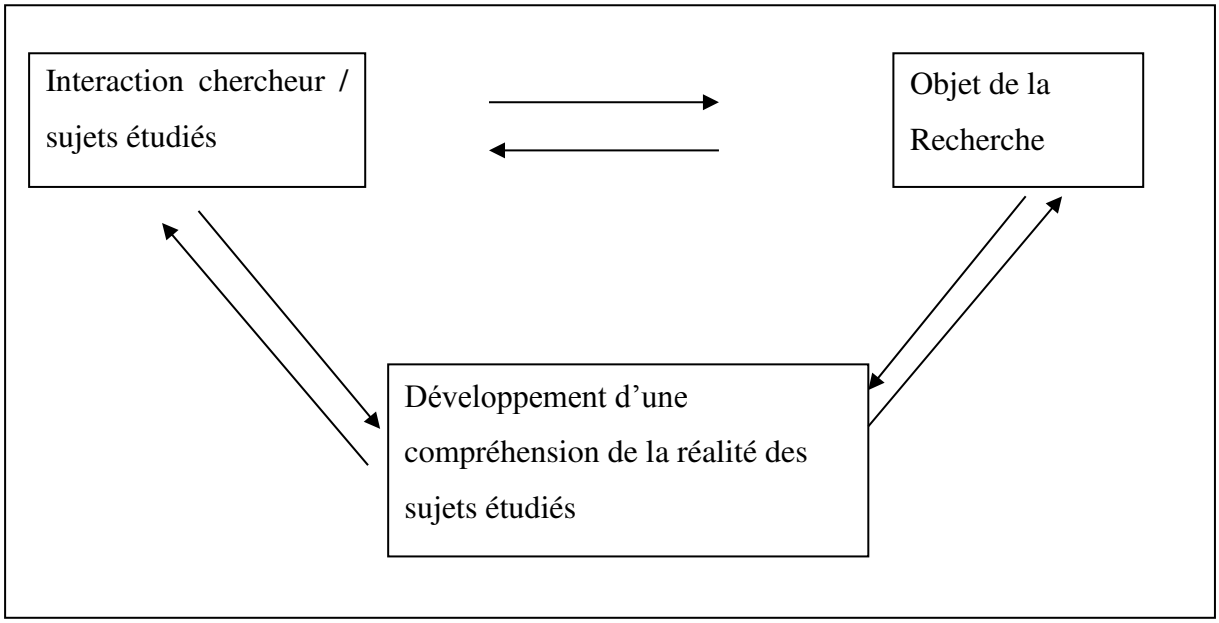
Selon le paradigme phénoménologique, le réel est construit, l'observateur fait partie intégrante du processus observé. Le chercheur doit s'attacher au sens que le phénomène porte pour les acteurs, ce qui suppose une observation directe et complète du processus. Afin de produire des connaissances valides, le chercheur utilise des méthodes multiples, pour l'étude d'un processus en profondeur. L'ensemble de ces assertions suppose une immersion dans le phénomène étudié et une observation plus ou moins participante (Allard-Poesi et Maréchal, 2007). Compte tenu de ces exigences et des possibilités

offertes au sein du terrain de recherche, nous avons opté pour une observation participante.

3.1.1.2 Une définition de l'objet de recherche en cohérence avec l'épistémologie adoptée pour respecter l'hypothèse d'interactivité

L'objectif de la recherche interprétativiste est de comprendre la réalité sociale telle qu'elle existe pour l'acteur, par le prisme de ses représentations, de l'expression de ses motivations propres. La définition de l'objet de la recherche est ainsi nécessairement le fruit d'une double interaction : entre le chercheur et les sujets étudiés et par le développement de la compréhension de la réalité des sujets étudiés. L'objet de la recherche est défini selon un processus itératif, supposant des allers et retours entre ces interactions.

Figure 9 : Construction de l'objet de recherche dans l'approche interprétative



Source : Allard-Poesi et Maréchal, 2007, p. 43

La définition de l'objet de recherche, la construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, a supposé une immersion longue dans le terrain de la recherche et l'appréhension d'une lecture de la réalité vécue par les acteurs supposant la prise de distance selon deux modalités : l'éclairage des événements empiriques par le prisme de la littérature et les échanges en axe de recherche au sein du laboratoire.

L'objet de la recherche répond ainsi à plusieurs exigences : le terrain permet d'étudier le phénomène en profondeur (par la collecte de données de différentes sources), le sujet a un intérêt scientifique avéré, le chercheur peut traiter le sujet dans le temps du doctorat.

Une période d'immersion sur le terrain a permis d'identifier un projet qui réunit les conditions pour construire l'objet de recherche : l'expérimentation d'un tableau de bord de pilotage de la performance du secteur médico-social.
Parmi les nombreuses tentatives d'instrumentation du secteur médico-social (précisions sur ce point dans le chapitre 4 : Description du cas de l'expérimentation d'un outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social), l'ANAP (Agence Nationale d'Appui à la Performance) a développé en 2010 un projet de tableau de bord, suite à la commande d'organes de l'Etat de disposer d'un outil à destination des tutelles et des établissements. Le tableau de bord a été expérimenté par 500 établissements et services répartis sur cinq régions pilotes. La recherche s'appuie sur ce projet de terrain pour analyser le processus de construction de l'outil dans le secteur médico-social.

En effet, l'étude de la construction d'un outil de contrôle de gestion en réel a été possible par l'analyse de l'introduction d'un tableau de bord à destination d'un secteur d'activité. Ce processus est détaillé dans le chapitre 5 « La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social, un glissement vers le politique ». Nous précisons dans ce paragraphe les critères qui ont favorisé le choix de l'objet de recherche, en distinguant les critères de faisabilité, relatifs à l'intérêt managérial et à l'intérêt théorique.

Les critères de faisabilité dans la définition de l'objet de recherche

- Notre désignation comme responsable du déploiement de ce tableau de bord en région, nous inclut dans le processus en train de se faire, en échange avec l'ensemble des membres du réseau.
- Le projet d'expérimentation du tableau de bord ANAP fait partie d'un projet qui a débuté en 2010, mais dont nous avons la possibilité de recueillir les données depuis son origine.
- Nous avons l'accord de l'ANAP et de l'ARS pour mener la recherche sur le thème, en déployant un dispositif de collecte de données étendu.

Les critères d'intérêt managérial

- L'intérêt de l'ARS est important, le secteur d'activité « médico-social », du fait de ses caractéristiques intrinsèques et des évolutions en cours, nécessite qu'il y ait des ressources internes à l'ARS pour travailler sur des thèmes se rapportant au secteur.
- L'enjeu pour le secteur médico-social est essentiel : l'introduction de ce tableau de bord est le symbole de l'introduction de la notion de performance dans le secteur. En effet, l'utilisation de ce terme est particulièrement nouveau pour le médico-social. L'ANAP entend promouvoir la notion de performance dans ce secteur.

Les critères d'intérêt théorique

La littérature existante sur les outils de contrôle et l'inter-organisationnel a permis d'identifier l'objet de la recherche : l'analyse du processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel.

Si les outils de contrôle et les relations inter-organisationnelles ont fait l'objet de multiples recherches, la construction des outils de contrôle de gestion nécessite des éclairages exploratoires conséquents.

A la rencontre de ces différents critères, l'objet de recherche s'est cristallisé sur le processus de construction de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, à visée compréhensive. Grenier et Josserand (2007) distinguent deux objectifs relatifs aux recherches menées sur les processus. Le premier objectif du chercheur est l'explication de l'évolution de l'objet de recherche, en fonction de l'évolution d'autres variables. Le second objectif est la description du processus, selon différentes modalités : la description des éléments qui composent l'objet de recherche, la comparaison de plusieurs processus observés, ou encore la description en profondeur de l'évolution dans le temps de l'objet d'étude.

Nous nous positionnons dans cette dernière proposition, de description en profondeur de l'évolution dans le temps de l'objet d'étude.

3.1.1.3 Les critères de validité de la connaissance dans l'épistémologie interprétativiste

Les critères de validité de la connaissance corrélés à ce positionnement épistémologique sont l'idiographie et l'empathie (Perret et Séville, 2007).

- Une recherche présente un caractère idiographique quand les phénomènes sont étudiés en situation. La compréhension est contingente, et suppose une description dense du phénomène étudié.
- L'empathie permet de comprendre l'autre, en s'appropriant son langage, pour tenter de comprendre et de traduire sa réalité. La valeur de la recherche est mesurée par sa capacité à ne pas traduire uniquement les faits mais la façon dont ils sont vécus par les acteurs.

Perret et Séville (2007) reprennent les propos de Denzin (1984) pour l'opérationnalisation de ces deux critères, en invitant le chercheur à s'interroger sur les points suivants :

- Est-ce que l'interprétation développée par le chercheur est révélatrice de l'expérience vécue ?
- Est-ce qu'elle est enracinée historiquement et temporellement ?
- L'interprétation proposée par le chercheur est-elle cohérente ?
- L'interprétation produit-elle une compréhension de la réalité sociale étudiée ?

Pour tenter d'y répondre positivement, nous avons mis en place des dispositifs pour accroître la validité de cette recherche. En premier lieu, les entretiens ont fait l'objet de résumés envoyés aux établissements et services pour un effet miroir. Les modifications apportées par les acteurs ont permis d'affiner notre perception du réel. En second lieu, nous avons cherché l'enracinement temporel et historique par les développements du chapitre 4, qui dresse le contexte de la recherche.

3.1.2 Une démarche abductive sous-tendant une exploration hybride

Une démarche suivant une logique abductive

Notre démarche de recherche est abductive. En distinction de la déduction et de l'induction, l'abduction confère à une découverte scientifique un statut explicatif ou compréhensif, qui devra être testé ensuite pour devenir une loi (Charreire Petit et Durieux, 2007). Koenig (1993: p. 7) propose une définition de cette démarche : *« L'abduction est l'opération qui, n'appartenant pas à la logique, permet d'échapper à la perception chaotique que l'on a du monde réel par un essai de conjecture sur les*

relations qu'entretiennent effectivement les choses […]. L'abduction consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient ensuite de tester et de discuter. »

Une exploration hybride

L'exploration et la déduction sont deux modes de raisonnement distincts, l'exploration vise à comprendre, la déduction à tester. Charreire Petit et Durieux (2007) distinguent trois types d'exploration du réel : l'exploration théorique, l'exploration empirique et l'exploration hybride.

- L'exploration théorique revient à lier deux théories distinctes.
- L'exploration empirique consiste en l'exploration d'un phénomène sans aucune référence préalable à la théorie, en tentant de faire table rase de cette dernière.
- L'exploration hybride amène le chercheur à procéder par allers-retours entre les connaissances théoriques et empiriques.

Notre démarche correspond à ce dernier type d'exploration ; la recherche se fonde sur des données empiriques, qui sont éclairées par la littérature et les échanges avec le directeur de thèse et les membres du laboratoire de recherche. Ces allers et retours entre ces deux types de connaissances permettent la compréhension du phénomène étudié.

3.2 Les propositions de recherche

Une hypothèse de recherche est une *« formulation qui spécifie qu'au moins deux variables mesurables ou potentiellement mesurables sont liées »* (Kerlinger et Lee, 2000)[1]. Formuler ce type d'hypothèses est incompatible avec le design de la recherche, puisque nous tentons de comprendre le processus de construction, et non d'identifier des variables de causalité. Nous formulons cependant des propositions de recherche, liées aux questions de recherche.

« *Une proposition de recherche est une déduction de logique tirée de la théorie sur des relations entre concepts à partir de ses axiomes (affirmations fondamentales jugées vraies et sur lesquelles la théorie est fondée). Elles peuvent être testables ou non testables […]. Finalement, une déduction logique ou provenant d'une théorie peut être qualifiée de proposition lorsque le concept étudié ne peut être manipulé par le chercheur.* » (Gavard-Perret et *al.*, 2008 : p. 59).

[1] cité par (Gavard-Perret *et al.*, 2008, p. 60)

Ces propositions recensent les éléments de la recherche que nous comptons aborder dans la partie empirique de la thèse. La confrontation des propositions de recherche au terrain fait l'objet des chapitres de résultats : ces derniers illustrent et nuancent les propositions de recherche formulées.

Elles se déclinent en deux thèmes : la trajectoire de l'outil inter-organisationnel (3.2.1) et la construction de l'outil pour les acteurs du secteur (3.2.2).

Pour chacun des deux thèmes, des propositions descriptives, explicatives et prescriptives sont développées. La différenciation de ces types de propositions suit la logique de Savall et Zardet (2004) qui invitent à élaborer des hypothèses descriptives, explicatives et prescriptives[1]. Pour ces auteurs, le corps d'hypothèses est l'architecture des connaissances que le chercheur souhaite développer. Les hypothèses descriptives sont les observations du chercheur, les hypothèses explicatives reviennent à l'interprétation de ces hypothèses descriptives, et les hypothèses prescriptives sont les recommandations que le chercheur apporte pour faire évoluer la recherche.

3.2.1 Les propositions liées à la trajectoire de l'outil

Les propositions liées à la trajectoire de l'outil sont résumées dans le Tableau 6[2]. Nous les avons présentées selon leur portée : descriptive, explicative et prescriptive.

Les propositions descriptives sont liées à la question suivante : « quelles sont les phases de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ? ». Elles se décomposent en plusieurs sous-propositions, traitées dans les chapitres indiqués ci-dessous :

- Le point d'origine de l'outil, marquant le commencement du projet déclenché par la rencontre d'un acteur et d'un contexte (Chapitre 5 : La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social, un glissement vers le politique).
- La trajectoire de l'outil n'est pas linéaire, de nombreux éléments changent en chemin : la nature de l'outil, ses objectifs, ses destinataires, ses modalités techniques et de présentation (Chapitre 5).

[1] Nous avons préféré le terme de proposition à celui d'hypothèse, ce dernier terme étant fortement connoté, et lié à un positionnement hypothético-déductif.

[2] Les questions de recherche sont rappelées dans les tableaux 6 et 7, en première colonne, pour situer le propos. Elles ne constituent pas des propositions.

- Des phases sont à distinguer dans le processus de construction de l'outil (identification dans le Chapitre 5). Elles lui confèrent des rôles différenciés (analysés dans le Chapitre 6 : Les rôles des actants et des acteurs dans le processus de construction).

Les propositions explicatives sont liées à chacune des propositions descriptives, elles répondent à la question : « quels sont les facteurs guidant la trajectoire de l'outil ? »

- Au commencement du projet, comme le précise Latour (1997), l'outil est un quasi-objet, entre nature et société, entre technique et social. Ces éléments déterminent le statut initial de l'outil (Chapitre 5).
- Les mécanismes de purification rendent les évolutions de l'outil évidentes (Chapitre 5).
- Les controverses autour de l'outil en construction impliquent des modifications de trajectoire (Chapitre 5) et accentuent l'essence de l'outil (Chapitre 7 : Des stratégies d'acteurs différenciées dans le processus de construction de l'outil).

« Comment maîtriser la trajectoire de l'outil inter-organisationnel ? » plusieurs propositions prescriptives sont relatives à cette interrogation :

- En premier lieu, le traducteur, qui maîtrise le projet dans son ensemble, doit être conscient des évolutions dans le processus de construction : les objectifs des acteurs et les rôles endossés par l'outil évoluent. En conséquence, le traducteur doit renouveler la phase de problématisation à chaque étape. (Chapitre 5).
- Les phases de purification sont nécessaires à la construction de l'outil, et les controverses, qui permettent son évolution, doivent être réellement traitées, et non dissimulées, sans quoi un risque de déviation non contrôlée de la trajectoire intervient (Chapitre 5).
- Les modifications de trajectoire sont prévisibles, puisque les outils et les acteurs interviennent dans un processus d'entre-définition (Chapitre 1 : De l'outil de gestion à l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel), cependant, l'objectif initial ne doit pas être perdu de vue par le traducteur (Chapitre 5).

Tableau 6 : Les propositions de recherche liées à la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion

	Propositions descriptives	Propositions explicatives	Propositions prescriptives
Questions de recherche associées	**Quelles sont les phases de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel?**	**Quels sont les facteurs guidant la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion?**	**Comment maîtriser la trajectoire d'un outil de contrôle de gestion?**
Enoncé de la proposition	Le point de départ, l'existence de l'outil est déclenchée par la rencontre d'un contexte et du questionnement d'un acteur.	Dans un premier temps, l'outil est un quasi-objet, hybride entre nature et société, entre technique et social.	Le traducteur doit être conscient que les objectifs des acteurs et les rôles endossés par l'outil évoluent, et doit renouveler la phase de problématisation à chaque étape.
Chapitre de traitement de la proposition	Chapitre 5	Chapitre 5	Chapitre 5
Enoncé de la proposition	La construction d'un outil de gestion inter-organisationnel n'est pas linéaire: Le périmètre de l'outil, les destinataires, l'objectif, les modalités techniques et de présentation changent en chemin.	La purification rend les évolutions de l'outil évidentes.	La purification est nécessaire, et les controverses ne doivent pas être dissimulées mais réellement traitées.
Chapitre de traitement de la proposition	Chapitre 5	Chapitre 5	Chapitre 5
Enoncé de la proposition	La construction d'un outil de gestion inter-organisationnel comporte des phases qui confèrent à l'outil des statuts et des rôles différenciés.	Les controverses autour de l'outil en construction impliquent des modifications de trajectoires et accentuent l'essence de l'outil.	Les changements de trajectoires sont logiques puisque l'outil et les acteurs se définissent l'un l'autre, mais l'objectif initial ne doit pas être perdu de vue.
Chapitre de traitement de la proposition	Chapitres 5 et 6	Chapitres 5 et 7	Chapitres 1 et 5

3.2.2 Les propositions concernant la construction de sens liée à l'outil

Les propositions se référant à la construction de sens liée à l'outil reviennent à se focaliser sur deux éléments : la construction de l'outil pour les acteurs du secteur et les rôles des acteurs dans le processus de construction. Elles sont reprises dans le Tableau 7[1].

Les propositions relatives à la construction de l'outil, pour les acteurs du secteur, répondent à la question « Comment l'outil se construit-il pour les différentes entités du secteur ? ».

- La proposition descriptive est que les acteurs attribuent des rôles différenciés à l'outil (Chapitre 5).
- La proposition explicative est que les perceptions de l'outil dépendent des attentes des acteurs (Chapitre 7).

Les propositions liées aux rôles des acteurs dans le processus de construction se déclinent en propositions descriptives, explicatives et prescriptives :

- D'un point de vue descriptif, les propositions visent à répondre à la question « quels sont les rôles endossés par les acteurs du réseau lors de la construction de l'outil de gestion ? ». D'une part, les acteurs sont enrôlés par le traducteur, qui les choisit et leur attribue un rôle. D'autre part, les rôles endossés par les acteurs ne sont pas identiques aux rôles attribués (Chapitre 6).
- Les propositions explicatives répondent à la question « En quoi les rôles endossés par les acteurs permettent-ils de faire évoluer la trajectoire ? ». En fonction de leurs rôles, chacun des acteurs participe à la purification / médiation, qui permettent de faire évoluer la trajectoire de l'outil (Chapitre 6). En fonction de leurs rôles, les acteurs font évoluer la trajectoire de l'outil (Chapitre 6) et le quasi-objet redéfinit les pôles extrêmes (Chapitre 6).
- « Comment s'assurer de l'endossement du meilleur rôle pour les acteurs ? ». La première proposition prescriptive est que le traducteur doit être conscient des objectifs des acteurs du réseau et l'inter-définition des acteurs doit se faire en fonction de ceux-ci (Chapitre 7). Pour éviter les traductions synonymes de trahisons, un rôle attribué par le traducteur doit être réellement attribué et laisser un réel espace à l'acteur, ou ne pas être attribué (Chapitre 6).

[1] Les questions de recherche sont rappelées dans le tableau 7, en première colonne, pour situer le propos. Elles ne constituent pas des propositions.

Tableau 7 : Les propositions de recherche liées à la construction de l'outil pour les acteurs du secteur

	Propositions descriptives	Propositions explicatives	Propositions prescriptives
Questions de recherche associées	**Comment l'outil se construit-il pour les différentes entités du secteur?**		
Enoncé de la proposition	Les acteurs attribuent des rôles différenciés à l'outil.	Les perceptions de l'outil dépendent des attentes des acteurs.	
Chapitre de traitement de la proposition	Chapitre 5	Chapitre 7	
Questions de recherche associées	**Quels sont les rôles endossés par les acteurs du réseau lors de la construction de l'outil de gestion?**	**En quoi les rôles endossés par les acteurs permettent-ils de faire évoluer la trajectoire?**	**Comment s'assurer de l'endossement du meilleur rôle pour chaque acteur?**
Enoncé de la proposition	Les acteurs sont enrôlés par le traducteur: le traducteur les choisit et leur attribue un rôle.	En fonction de leurs rôles, chacun des acteurs participe à la purification / médiation.	Le traducteur doit être conscient des objectifs de chacun des acteurs et l'inter-définition des acteurs doit se faire en fonction de ceux-ci.
Chapitre de traitement de la proposition	Chapitre 6	Chapitre 6	Chapitre 7
Enoncé de la proposition	Les rôles endossés par les acteurs ne sont pas identiques aux rôles attribués.	La nature des rôles endossés par les acteurs fait évoluer la trajectoire de l'outil ; et le quasi-objet redéfinit les pôles extrêmes.	Pour éviter les traductions = trahisons, un rôle attribué par le traducteur doit être réellement attribué et laisser un espace réel à l'acteur ou ne doit pas être attribué.
Chapitre de traitement de la proposition	Chapitre 6	Chapitre 6	Chapitre 6

3.3 Une démarche de terrain déclinée en observation participante

Les résultats que nous produisons s'appuient sur une démarche de terrain de long terme. Il est indispensable de préciser les modalités de notre présence, qui ont nécessairement un impact sur l'analyse. Nous précisons dans cette section la démarche de terrain que nous avons eue pour l'étude du processus de construction de l'outil de contrôle de gestion, une analyse longitudinale (3.3.1), déclinée en observation participante (3.3.2).

3.3.1 Une analyse longitudinale

L'analyse du processus de construction de l'outil de gestion est longitudinale : nous étudions le processus dans la durée. En effet, l'analyse longitudinale a pour objectif l'étude d'évolutions au cours du temps (Forgues et Vandangeon-Derumez, 2007). Ces auteurs classifient les recherches en fonction de la place accordée au temps :

- Certaines études accordent une place importante au temps, sous forme de durée : il convient de mesurer le temps passé entre plusieurs événements.
- D'autres lui accordent une place importante, mais sous forme chronologique : la date est un élément essentiel.
- D'autres études utilisent le temps pour classer les observations en cohortes, à des fins de comparaison.
- D'autres études utilisent le temps à unique fin de classer les observations. Dans ce cas, le temps est relégué au second plan.

Nous nous situons dans ce dernier type de rapport au temps. Dans l'analyse du processus de construction de l'outil, l'évolution se déroule au cours du temps, mais le temps n'est pas une variable mesurée, il ne s'agit pas d'un élément essentiel de l'étude.

Il a cependant fallu délimiter l'analyse à une période définie. Nous avons souhaité commencer l'analyse au début du projet, en 2009, dès la commande de l'outil par un acteur institutionnel à une agence en préfiguration d'existence. Cette exigence a engendré la nécessité de collecter des données avant notre participation au projet. Nous avons ensuite dû définir la période de fin de collecte de données. L'outil a été à ce jour expérimenté deux fois, avec un échantillon d'expérimentateurs plus important la seconde fois. Nous avons choisi de suspendre l'analyse à la fin de la première expérimentation,

pour deux raisons. En premier lieu, le temps de la thèse impose un critère de faisabilité. Il ne nous était pas possible d'englober la seconde expérimentation dans l'analyse, sauf à prolonger le temps de la thèse. En second lieu, l'analyse de la seconde expérimentation relève d'une problématique différente, l'apprentissage organisationnel se met en place pour les expérimentateurs de la seconde vague, une dynamique d'appropriation de l'outil s'instaure, les données de la première et de la seconde expérimentation ne sauraient être mises en comparaison sans précaution préalable.

3.3.2 Une démarche d'observateur qui participe

Pour explorer la construction d'un outil de gestion au niveau d'un secteur dans un contexte en bouleversement, le travail doctoral s'appuie sur une observation participante. Baumard et *al.* (2007) distinguent quatre types d'observation, en fonction du degré d'implication du chercheur dans le terrain : le participant complet, le participant-observateur, l'observateur-participant et l'observateur complet.

- Le participant complet ne dévoile pas l'existence de sa recherche aux autres acteurs, son observation est dissimulée. L'avantage de ce type d'approche est que les acteurs, ne sachant pas qu'ils sont observés, peuvent se comporter plus librement que s'ils ont connaissance du dispositif d'observation. Cependant, cette démarche est problématique à plusieurs niveaux : tout d'abord, la triangulation des données, notamment par des entretiens, n'est pas possible ; ensuite, le risque d'être découvert peut remettre en cause la présence du chercheur sur le terrain ; enfin, d'un point de vue éthique et déontologique, cette pratique est très discutable.
- Le participant-observateur : avant d'être chercheur, il est membre de l'organisation. Contrairement au participant complet, l'existence de sa recherche est connue des autres acteurs. Il peut être soumis à une plus grande méfiance de la part des acteurs observés, mais a plus de liberté pour la collecte des données ; il peut notamment compléter son observation par des entretiens. Ce statut est proche de celui du praticien réflexif décrit par Schön (1983). La tension entre les statuts de membre de l'organisation et de chercheur peut être assez importante, et peut rendre difficile la position de chercheur, moins prioritaire.

- L'observateur qui participe : chercheur avant d'être membre de l'organisation, sa participation à la vie de l'organisation est subsidiaire. Le risque de ce type d'approche est d'être confronté à la résistance des acteurs, cependant, rester sur le long terme dans l'organisation permet de réduire les défenses des acteurs vis-à-vis du chercheur. Progressivement, le chercheur peut compléter son observation par des entretiens et le recueil d'autres documents nécessaires.
- L'observateur complet : l'observation non-participante, encore qualifiée de flottante, peut être utile en complément d'un autre type de recueil d'informations. Cette démarche suppose un dispositif strict de collecte des données, qui peut s'avérer rigide, et mener à une interprétation biaisée.

Notre démarche s'apparente à celle de l'observateur qui participe : notre présence sur le terrain est longue, et impliquée, mais notre statut de chercheur prévaut sur celui de membre de l'organisation. Notre arrivée dans l'organisation a pour but l'élaboration de la recherche.

En outre, l'étude du processus de construction implique plusieurs organisations, au sein desquelles notre participation est marginale. Notre positionnement de recherche, impliqué (3.3.2.1) est cohérent avec la théorie mobilisée dans la recherche (3.3.2.2) et l'analyse des processus liés aux outils de gestion (3.3.2.3).

3.3.2.1 Le positionnement du chercheur sur le terrain

Nous avons négocié une présence de trois années sur le terrain de recherche avec l'Agence Régionale de Santé d'Alsace (ARS), l'objet de recherche a impliqué notre intégration au sein de la cellule « Appui à la Performance et Gestion du Risque »[1]. Le poste d'observation de l'Agence Régionale de Santé est privilégié pour la compréhension de l'évolution du secteur de la santé. Pour éviter cependant d'avoir une vision très normative, l'observation et la participation dans cet environnement sont complétées par la participation à des événements incluant d'autres acteurs, les établissements et services et l'ANAP notamment.

Nous sommes intégrée au processus d'expérimentation du tableau de bord ANAP, en tant que chargé du déploiement du tableau de bord pour l'une des cinq régions pilote,

[1]L'annexe 1 présente l'organigramme de l'ARS Alsace à ce jour. L'organisation a changé depuis notre arrivée, mais pas la structure de la direction dans laquelle nous intervenons.

l'Alsace, pour le compte de l'ARS, tutelle du domaine du soin des établissements et services médico-sociaux. Ce positionnement permet d'être au centre des controverses, comme le préconisent les théoriciens de la traduction.
Malgré la responsabilité du déploiement du tableau de bord en région, la démarche reste celle de l'observateur qui participe dans la mesure où, l'ANAP, restant souveraine des décisions sur l'ensemble du projet, nous ne sommes que le bras armé de cette institution, pour faire le lien avec les structures médico-sociales et les Conseils Généraux.

3.3.2.2 Une démarche cohérente avec le cadre théorique de la traduction…

L'observation participante constitue une modalité d'investigation préconisée par les théoriciens de la traduction, dans le sens où l'acteur est présent lors du processus étudié. Selon Akrich et *al.* (1988a), pour comprendre et analyser un fait, il convient de le suivre en train de se faire, soit de reprendre les controverses qui l'ont précédé car ce sont elles qui portent le sens et le contenu du fait. Etre au centre du processus « en train de se faire » est une nécessité pour l'analyse. Comme le précise Latour (2005: p. 49) *« nous allons analyser les faits et les machines dans le courant même de leur fabrication […]. Telle est notre première règle de méthode. ».*
Notre démarche se distingue partiellement de ces propositions, puisqu'une partie des données collectées est constituée des documents de travail relatifs au processus de construction de l'outil. Ces documents restent des témoins essentiels du commencement du projet ; la mise en regard de documents de travail non stabilisés et de documents institutionnels communiqués permet en outre d'analyser la manière dont les controverses ont été traitées.

3.3.2.3 … et adaptée à l'étude du processus de construction des outils de gestion

L'analyse de la construction des outils de gestion suppose une immersion sur le terrain. Moisdon (1997 : p.9) préconise ce type de démarche pour l'étude des processus liés aux outils de gestion *« Les processus de naissance, de vie et de mort des instruments de gestion ne peuvent s'analyser et se comprendre que par un travail qui lie de façon étroite les chercheurs aux faits et aux acteurs eux-mêmes dans un travail commun ».* Une présence sur le terrain, et longue de surcroît, permet d'être témoin des évolutions de l'outil telles qu'elles sont vécues par les acteurs, mais également de collecter des données de plusieurs sources, comme nous le précisons dans la section suivante.

3.4 Une collecte des données « multiple et impliquée »

L'analyse longitudinale d'un processus suppose que le chercheur mette en œuvre plusieurs points de collecte de données dans le temps (Forgues et Vandangeon-Derumez, 2007).

Nous avons mobilisé plusieurs dispositifs de collecte de données déployés tout au long du processus étudié. Un journal de recherche a permis de retranscrire les éléments issus de l'observation (3.4.1). Les réunions sont des points forts du projet (3.4.2), les données issues de ces réunions sont également posées dans le journal de recherche. Les entretiens avec les expérimentateurs sont des données essentielles à la compréhension du processus tel qu'il est vécu par les acteurs (3.4.3). Enfin, la collecte de l'ensemble des documents relatifs au projet permet de retracer la trajectoire de l'outil (3.4.4).

3.4.1 Le journal de recherche, une mémoire vive

Un journal de recherche est tenu quotidiennement. Il y est noté des impressions, des remarques, des expressions d'acteurs, les faits saillants, afin de situer les actions, entretiens menés, et les réunions dans leur contexte et de rendre compte du processus en train de se faire. A la fin de l'étude, nous recensons environs 250 pages de carnet de recherche. Le carnet de recherche s'avère essentiel dans l'analyse, puisque la mémoire du chercheur est sélective ; certains événements sont oubliés, d'autres sont accentués par rapport à la réalité. Le retour au carnet de recherche resitue avec exactitude les faits dans leur contexte et leur interprétation par les acteurs présents. La prise de notes permet également de faire évoluer l'analyse. En effet, les notes remplissent plusieurs fonctions, comme le rappelle Spradley(1980) dans l'ouvrage *participant observation*. Ce dernier distingue quatre types de prise de notes :

- Les *consended accounts,* sont les notes prises immédiatement pendant ou après l'observation.
- Les *expended accounts* sont les notes liées aux premières collectes de données, qui détaillent le contexte dans lequel ces dernières sont prises, proches de la notion de *« jotted notes » (notes griffonnées)* décrites par Lofland et *al.* (2006) qui désignent les notes prises dans le contexte de l'action, des verbatim, des intuitions qui paraissent significatives. L'accumulation des *expended accounts* permet de dégager des configurations du contexte, plus précises que les *consended accounts.*

- Le *fieldwork journal* (journal de terrain de recherche) est la description des états d'âmes du chercheur pendant la recherche : les idées, expériences, craintes, erreurs, confusions. Ces notes sont particulièrement subjectives et permettent de retracer le cheminement du chercheur.
- Les *analysis and interpretation notes* (notes d'analyse et d'interprétation) sont les notes théoriques qui illustrent la lecture du réel à la lumière de la littérature.

Nous retrouvons ces différents types de prises de notes dans nos cahiers de recherche, des plus spontanées aux plus élaborées.

3.4.2 Les réunions, témoins de la participation directe au projet

Nous participons à chacune des réunions concernant le tableau de bord, en tant que pilote régional. Nous avons recensé trente-cinq réunions concernant directement le projet. Elles ont des statuts différents, qu'il convient de connaître afin de les différencier dans le traitement des données. Nous distinguons les présentations officielles du tableau de bord, les réunions de suivi et les réunions de travail (Figure 10). Parmi les trente-cinq réunions formelles, nous distinguons

- **Quatre réunions officielles de communication relatives au tableau de bord.** En mai 2011 a lieu la première présentation par l'ANAP à l'ARS du projet. Elle est suivie en juin 2011 d'une réunion de présentation de l'outil aux fédérations d'établissements, acteurs majeurs du secteur (point détaillé dans le chapitre 4 de la partie 2, paragraphe 4.1.2.4 : Les représentants des ESMS : fédérations, groupes, unions). En octobre 2011, nous avons effectué une présentation du tableau de bord au sein de l'ARS. Enfin, en février 2012, une restitution régionale officielle de l'expérimentation du tableau de bord est organisée en collaboration avec l'ANAP.
- **Cinq réunions de suivi du projet institutionnelles et externes à l'ARS.** Ces réunions sont appelées COPIL : comité de pilotage ou COSTRAT : comité stratégique. Elles ont pour objectif de valider les avancées du projet par différents acteurs.
- **Seize réunions de suivi non institutionnelles.** Ces réunions se distinguent des précédentes dans le sens où elles ne concernent qu'une partie du réseau d'acteurs, et ne sont pas officielles dans le projet. Nous avons eu une réunion avec un

ESMS[1], à propos de son système d'information, pour souligner la difficulté des sources multiples à renseigner par les ESMS. Cette problématique a également été abordée durant une réunion organisée avec un Conseil Général. Nous avons également eu une réunion téléphonique avec une autre région expérimentatrice, afin d'échanger sur l'expérimentation passée et le devenir de l'outil.

- **Cinq réunions de travail formelles externes.** Les réunions de travail se distinguent des réunions de suivi dans le sens où l'objectif n'est pas de valider ou confirmer mais de faire évoluer le projet. Plusieurs réunions de ce type ont eu lieu en septembre 2011, pour choisir les expérimentateurs, pour articuler le projet avec les autres outils informatiques proposés aux ESMS dans la région, pour former les ARS et CG à l'utilisation de l'outil. En octobre et novembre 2011, les ESMS ont été formés à l'outil. En avril 2012, nous avons organisé une réunion avec les deux CG pour échanger sur les indicateurs et proposer des améliorations.
- **Cinq réunions de travail formelles internes.** Ces réunions ont pour vocation d'articuler les outils existants au sein de l'ARS avec l'outil ANAP. Une réunion a consisté en l'échange avec la responsable du déploiement de qualité et des évaluations internes et externes pour connaître les ponts entre les thématiques. Deux réunions d'analyse de l'activité des ESMS ont eu lieu et deux ont permis notre formation à des outils internes existants.

Les données de ces réunions sont retranscrites dans le journal de recherche, et sous la forme de comptes rendus. Leur analyse est utile à la trajectoire de l'outil (Chapitre 5 : La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social, un glissement vers le politique) et à l'analyse des controverses du projet (Chapitre 7 de la partie 3Des stratégies d'acteurs différenciées dans le processus de construction de l'outil).

[1] Etablissement et service médico-social, défini dans le chapitre 4 : Description du cas de l'expérimentation d'un outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social.

Figure 10 : Réunions relatives au tableau de bord par type

Date / Type de réunion	05/2011	06/2011	07/2011	08/2011	09/2011	10/2011	11/2011	12/2011	01/2012	02/2012	03/2012	04/2012
Réunions officielles de communication	Présentation du tableau de bord par l'ANAP, proposition à la région de participer	Réunion de présentation du projet aux fédérations				Réunion de présentation du tableau de bord en interne				Réunion de restitution de l'expérimentation à l'ensemble des expérimentateurs de la région		
Réunions de suivi du projet institutionnelles et externes à l'ARS		Lancement national de l'expérimentation du tableau de bord					Comité de pilotage du tableau de bord géré par l'ANAP	Comité de pilotage du tableau de bord géré par l'ANAP			Comité de pilotage du tableau de bord géré par l'ANAP Comité stratégique du tableau de bord ANAP	
Réunions de suivi du projet non institutionnelles					Entretien sur les systèmes d'informations existants avec un ESMS		Réunion avec un conseil général pour échanger sur le tableau de bord et l'articulation avec les outils existants				Réunion téléphonique avec une autre région expérimentatrice	
	Echanges mensuels à propos de l'expérimentation tableau de bord ANAP avec les responsables hiérarchiques											
Réunions de travail formelles externes					Réunion de travail ARS-ANAP-CG sur le choix des expérimentateurs	10 réunions de formation d'une journée chacune à destination des ESMS						Réunion avec les conseils généraux sur le fond des indicateurs
					Entretien avec le GCS e-santé: entité proposant des solutions informatiques dans le domaine de la santé							
					Formation des ARS et CG au tableau de bord ANAP							
Réunions de travail formelles internes			Echange avec la responsable qualité de l'ARS, pour percevoir les ponts entre les thématiques			Première réunion de la cellule d'analyse d'activité des ESMS	2 réunions de formation interne à des outils existants: HAPI (outil budgétaire) et Saisehpad (suivi de la tarification des Ehpad)				Deuxième réunion de la cellule d'analyse d'activité des ESMS	

3.4.3 Les entretiens semi-directifs avec les expérimentateurs du tableau de bord

Des entretiens ont été menés avec des expérimentateurs de l'outil, dans l'objectif de compréhension du sens de la construction de l'outil pour ces acteurs. Les entretiens ont été menés après la phase de saisie des données par les structures. Nous détaillons dans cette sous-section les ESMS qui ont été interrogés (3.4.3.1), et le détail du déroulé de l'entretien (3.4.3.2).

3.4.3.1 Les ESMS interviewés

Nous avons mené 38 entretiens semi-directifs d'une heure trente avec 55 personnes interrogées, représentant un total de 66 structures sur les 84 expérimentateurs, puisqu'une personne pouvait représenter plusieurs structures. Notre objectif initial, d'avoir un entretien avec chacun des expérimentateurs, n'a pas été possible. Certaines structures ont refusé l'entretien ; les raisons évoquées sont le manque de temps, un départ imminent de la structure, le refus du supérieur, ou de l'association gestionnaire. L'ARS nous a également demandé de ne pas interroger certaines structures, pour éviter de les disperser sur ce sujet, jugé moins prioritaire que d'autres. Au final, 79 % des expérimentateurs ont été interrogés.

Nous avons réparti dans le Tableau 8 les structures en fonction de leur statut juridique. La répartition des structures interrogées est la même que la répartition des établissements et services de la région, selon la distinction privé / public / privé non commercial.

Parmi ces structures, 9 n'ont pas renseigné les données du tableau de bord, 13 ont renseigné entre 30% et 75% des données obligatoires, les 44 autres ont saisi plus de 80% des données de l'outil. Les entretiens sont enregistrés sauf pour deux d'entre eux, retranscrits, et font l'objet d'un résumé destiné à produire un effet miroir pour la / les personnes interrogées.

Tableau 8 : Répartition des structures en fonction de leur statut juridique

Répartition de l'ensemble des établissements et services médico-sociaux selon leur statut juridique en Alsace

Nature de l'entité	Statut Juridique			
	Public	**Privé Commercial**	**Privé non commercial**	**Total**
EMS PA	106	15	156	**277**
EMS PH Adultes	26	0	179	**205**
EMS PH Enfants	4	0	99	**103**
SSIAD PA	12	0	42	**54**
SSIAD PH	1	0	1	**2**
Total	**149**	**15**	**477**	**641**
	23,2%	2,3%	74,4%	100,0%

Répartition des établissements et services médico-sociaux **interviewés** selon leur statut juridique

Nature de l'entité	Statut juridique			
	Public	**Privé commercial**	**Privé non commercial**	**Total**
EMS PA	8	2	12	**22**
EMS PH Adultes	5	0	21	**26**
EMS PH Enfants	1	0	15	**16**
SSIAD PA	1	0	1	**2**
Total	**15**	**2**	**49**	**66**
	22,7%	3,0%	74,2%	100,0%

EMS PA	Etablissement médico-social pour personnes âgées
EMS PH Adultes	Etablissement médico-social pour personnes handicapées adultes
EMS PH Enfants	Etablissement médico-social pour personnes handicapées enfants
SSIAD PA	Service de soins infirmiers à domicile pour personnes âgées
SSIAD PH	Service de soins infirmiers à domicile pour personnes handicapées

3.4.3.2 Le déroulé de l'entretien

L'entretien est structuré en quatre grandes parties, comme le préconisent Gavard-Perret et *al.* (2008, p. 96) : l'introduction, le centrage du sujet, l'approfondissement et la conclusion.

La première partie, l'introduction, vise à expliquer la démarche entreprise et le déroulement de l'entretien, puis à poser des questions très générales, pour instaurer une relation de confiance entre l'interviewer et l'interviewé. La Figure 11 présente le contenu de l'introduction du guide d'entretien. Nous avons opté pour une introduction en quatre temps : les remerciements, le thème général de la recherche, la manière dont l'entretien va

se dérouler, et une question générale sur le quotidien de l'acteur, pour identifier les points sur lesquels l'acteur appuie son discours.

Figure 11 : Contenu de la phase d'introduction du guide d'entretien

Introduction
Tout d'abord, je vous remercie beaucoup de m'accueillir ici à ..., et d'accepter de consacrer du temps dans le cadre de mon travail de recherche.
Thème général de la recherche: la construction des outils de gestion dans le secteur médico-social
La manière dont les données sont collectées : prise de notes en direct sur l'ordinateur et, si vous êtes d'accord, je veux bien enregistrer, pour assurer la fiabilité des données. Ces données seront anonymisées, elles seront traitées pour la recherche. Je vous ferai un résumé, que je vous soumettrai pour d'éventuelles modifications.
Vous êtes ..., pourriez-vous me parler en quelques axes de votre quotidien?

La deuxième partie est le centrage du sujet (Figure 12), elle permet d'arriver progressivement à la troisième partie. Nous avons axé nos questions générales sur trois aspects : le premier est le rapport de l'acteur interrogé à la gestion, le deuxième est relatif au point de vue de l'acteur sur le dilemme amélioration de la qualité et optimisation des ressources, le dernier vise à faire formuler à l'acteur sa représentation du tableau de bord.

Figure 12 : Contenu de la phase de centrage du sujet du guide d'entretien

Centrage
Une structure qui prend en charge des personnes en perte d'autonomie se gère-t-elle de la même manière qu'une autre entité?
Selon vous, l'amélioration de la qualité et l'optimisation des ressources sont deux actions compatibles?
Qu'est-ce que représente ce tableau de bord ANAP pour vous, et à quoi sert-il ?

La troisième partie est l'approfondissement, durant laquelle les questions centrales de la recherche sont posées (Figure 13).

Nous avons organisé les questions en trois temps :

- avant l'expérimentation, pour distinguer les objectifs qui ont prévalu à la candidature des acteurs, et connaître leur perception initiale de l'outil ;
- pendant l'expérimentation, pour comprendre le rapport direct des acteurs à l'outil et au projet ;
- après l'expérimentation, pour connaître les attentes futures des acteurs.

Les questions relatives aux enjeux perçus sont à la fois pour leurs établissements et pour le secteur, aux modalités de renseignements de la base de données (temps passé, nombre

de personnes concernées, difficultés rencontrées, ou éléments facilitateurs). Ils sont interrogés sur les indicateurs, la forme, l'ergonomie de l'outil. Des questions ont également porté sur les échanges qu'ils ont pu avoir avec d'autres établissements et l'utilisation attendue de l'outil en interne.

Figure 13 : Contenu de la phase d'approfondissement du guide d'entretien

Approfondissement	
Avant l'expérimentation	Quelles ont été vos motivations pour être expérimentateurs ?
	Pour vous, quels sont les enjeux de l'expérimentation ?
	Pour vous, quels sont les objectifs de cette expérimentation ?
	Qu'attendiez-vous de la démarche en commençant l'expérimentation ?
	Quelles sont les implications d'une telle expérimentation ?
	Pour vous ?
	Selon vous, pour les tarificateurs ?
Pendant l'expérimentation	Quelle organisation a été nécessaire pour le remplissage de la plate-forme ?
	Qui a demandé les données ?
	Qui les a fournies ?
	Quels sont les éléments facilitateurs, quels sont les difficultés à surmonter ?
	Quelles sont les incohérences que vous avez pu remarquer ? Dans les indicateurs ? Dans les questions ? Dans la carte d'identité ?
	Sur quel support avez-vous travaillé ?
	Un document Excel a-t-il été créé pour l'occasion ?
	La plate-forme informatique : facilité d'accès, codes, coût d'entrée ?
	Les données étaient-elles disponibles *a priori* ? Sous quel format ?
	Comment s'est organisé le partage de l'information pour les données ? Par mail ? Par papier ? Par un fichier partagé sur un serveur ?
	Quelle a été la charge de travail ?
	Avez-vous échangé avec d'autres ESMS au sujet du tableau de bord ?
	Que diriez vous de la dimension expérimentale ? Avez-vous eu l'espace pour vous exprimer ?
Après l'expérimentation	Selon vous, quels sont les facteurs clés de succès du projet ?
	Qu'attendez-vous de cette expérimentation, maintenant que la plate-forme est renseignée ?
	Quelles sont vos attentes vis-à-vis du tableau de bord ?
	Quels seraient les facteurs d'échec, selon vous ?
	En quoi consisterait un échec de l'expérimentation ?
	En quoi consisterait une réussite ?
	Allez-vous modifier vos pratiques en fonction de cet outil ?
	Allez-vous prendre en compte les indicateurs pour votre propre pilotage interne ?
	Allez-vous suivre des éléments que vous ne suiviez pas auparavant ?
	Selon vous, à qui les résultats de l'outil sont-ils destinés ?
	L'outil va-t-il vous servir en interne ?
	Pour quel usage ?
	Quels seraient les éléments indispensables à un usage en interne ?

Une conclusion est enfin nécessaire pour reformuler, valider le contenu de l'échange et reconstituer les défenses psychologiques des acteurs. Durant cette ultime phase, nous effectuons un récapitulatif des idées principales émises par le répondant, demandons à l'acteur si notre résumé était conforme à ce qu'il avait voulu exprimer. Nous rappelons ensuite au répondant que nous allons lui transmettre un résumé formalisé, et lui donnons des informations sur les prochaines échéances du projet.

3.4.4 Les documents du projet : traces du processus de construction

L'ensemble des documents relatifs au projet sont collectés, depuis son commencement. Le projet ayant débuté en 2009, et notre observation participante mi-2011, l'ensemble des documents disponibles avant notre présence ont été collationnés. Nous avons obtenu les comptes rendus de réunions, les documents de travail de l'ANAP, les documents de présentation aux différentes instances.

Ces différents éléments ont également été conservés pendant le temps de notre observation. A ces types de documents, nous avons ajouté les mails et courriers, également conservés pour analyse.

Les méthodes documentaires ont l'avantage de limiter les difficultés liées à la fiabilité de la collecte, puisque le chercheur n'intervient pas dans le processus de production, et d'être immédiatement mobilisables (Allard-Poesi et *al.*, 2007). Selon ces auteurs, il convient de s'assurer que les documents recueillis peuvent répondre aux questionnements liés à l'objet de la recherche. Nous avons mobilisé ce type de données dans l'objectif de retracer la trajectoire prise par l'outil de contrôle inter-organisationnel. Ces documents sont des traces du processus, ils ne peuvent être mobilisés pour rendre compte des rôles des acteurs, mais sont utiles à la reconstitution de la trajectoire de l'outil.

3.5 Le traitement des données par un procédé de codage

L'ensemble des données collectées ont été codées. « *Le codage correspond aux processus analytiques par lesquels les données sont fractionnées, conceptualisées et intégrées pour produire de la théorie*. » (Strauss et Corbin, 2004: p.19). Après avoir précisé les différents types de codages qui s'offrent aux chercheurs (3.5.1), nous précisons l'unité de codage choisie (3.5.2) et les étapes qui constituent le codage (3.5.3).

3.5.1 Quel type de codage ?

Plusieurs possibilités s'offrent aux chercheurs pour traiter ces données qualitatives. L'analyse de contenu, l'analyse thématique, la cartographie cognitive et le codage à visée théorique sont des possibilités de traitement des données :

- L'analyse de contenu a été développée au départ pour l'étude d'articles de presse. Elle est basée sur la répétition des termes, révélant les centres d'intérêts majeurs des acteurs. Cette méthode désigne un ensemble de méthodes d'analyse de documents, le plus souvent textuels, permettant d'expliquer le ou les sens qui y sont contenus et/ou les manières dont ils parviennent à faire effet de sens (Mucchielli, 1982). Une procédure codifiée de réduction du matériau initial amène le chercheur à classer les discours dans des catégories préalablement fixées, ce qui constitue pour Point et Voynnet-Fourboul (2006) un risque de perte de sens.
- Les codes thématiques sont des regroupements de codes qui sont récurrents dans les discours. Pour Miles and Huberman (2003), il s'agit des *« codes explicatifs ou inférentiels, qui identifient un thème, un pattern, ou une explication émergents suggérés à l'analyste par le site. Leur fonction est de rassembler une grande quantité de matériels dans des unités d'analyse plus significatives et économiques. ».* L'objectif est ainsi, de la même manière que dans l'analyse de contenu, de réduire le matériau de recherche à des unités de sens plus englobantes. Cependant, pour Miles et Huberman (2003), cette codification recouvre une vertu explicative.
- La cartographie cognitive a pour finalité la représentation des croyances d'un individu, par l'utilisation de cartes cognitives constituées de concepts et de liens entre ces concepts. Dans ce cas, coder les données revient à repérer des unités d'analyse, différencier les concepts des liens et fusionner les concepts et relations synonymes. L'analyse des données se distingue selon deux modalités : l'évaluation de la complexité cognitive d'un sujet ou la révélation des dimensions structurantes des représentations des individus (Allard-Poesi et *al*., 2007). Ce type d'analyse est particulièrement pertinent pour l'étude des représentations des acteurs.
- Le codage à visée théorique est un type de codage inspiré de la *grounded theory.* Il suppose donc de partir des données de terrain, et de faire des allers et retours entre les données recueillies et l'interprétation du chercheur. C'est en ce sens que le codage à visée théorique est assimilé à un raisonnement abductif (Point et Fourboul, 2006). Strauss et Corbin (2004) proposent une démarche en quatre étapes pour ce type de codage :
    - affecter un code à une unité de texte ;
    - procéder à un codage ouvert : établissement des catégories ;

- élaborer un codage axial, permettant d'établir des liens entre les catégories ;
- réaliser un codage sélectif, permettant d'analyser en profondeur une catégorie, dite clé (*core category).*

Nous avons opté pour ce dernier type de codage, à visée théorique, afin de laisser des codes émerger des données, tout en mobilisant quand nécessaire des concepts liés à notre interprétation, à la lumière de la théorie de la traduction[1]. Avant de présenter le procédé de codage, il convient de revenir sur une étape indispensable précédant le codage, le choix de l'unité d'analyse.

3.5.2 Le choix d'une unité de codage

L'étape préalable au codage est le choix d'une unité de codage (Allard-Poesi et *al.,* 2007; Miles and Huberman, 2003). Plusieurs choix se présentent au chercheur, comme le montre le Tableau 9 issu de l'article de Point et Fourboul (2006), le mot, la ligne, la phrase, le paragraphe et le texte entier. Le mot est l'unité d'analyse favorisée par l'analyse de contenu, et l'analyse textuelle qui revient à calculer la récurrence de certains termes ; l'analyse des lignes amène à une perte de sens ; l'analyse de la phrase est délicate dans le cadre d'entretiens : il n'est pas évident de savoir où elle commence et où elle s'arrête. Le texte entier n'était pas envisageable dans le cadre d'analyse d'entretiens de plusieurs pages, sans quoi le risque est de perdre de nombreux éléments de l'analyse. Nous avons choisi l'unité du paragraphe. Ce format, envisageable dans le cadre d'une retranscription d'entretiens, permet de comprendre le contexte, tout en étant assez fin pour l'analyse.

[1] L'annexe 2 présente les codes issus de l'analyse Nvivo.

Tableau 9 : Le dilemme du choix de l'unité de texte

Unité d'analyse	Mot	Ligne	Phrase	Paragraphe	Texte entier
Forces	Jouer avec les mots : c'est l'unité d'analyse qui conduit généralement à la quantification des données textuelles. Aider à apprécier la nature et la richesse du vocabulaire utilisé.	Le découpage est facile à effectuer et demeure régulier.	C'est l'unité de texte qui permet un découpage homogène des idées et un travail sur leur structure.	Permet de garder le contexte et un mini-corpus suffisamment explicite pour ne pas retourner systématiquement sur le texte original pour en saisir le sens. Permet un travail sur les liens.	Ne nécessite aucun découpage (gain de temps). Valable si la question de recherche est très ciblée. Permet la mise en évidence des liens entre catégories non contigües dans le discours.
Faiblesses	L'ambiguïté des mots (homographie). Une réduction maximale du corpus qui ne permet pas toujours d'en saisir son contexte (laisse de côté les aspects syntaxiques et sémantiques). Amène une perte du contexte et donc de la complexité des données.	Ne correspond pas à une phrase et parfois coupe en deux idées clés (pas de garantie de complétude syntaxique).	Dans la retranscription d'un entretien libre ou semi-directif, où s'arrête la phrase?	Si les paragraphes sont trop longs, un paragraphe peut inclure plusieurs idées et ainsi nécessiter un découpage plus fin.	Ne permet pas des analyses plus fines et contingentes. Lourd à manier. Difficile de conserver la progression structurelle des idées. Risque de perte de détails significatifs. Difficulté de dimensionnalisation des catégories, d'où une difficile définition des concepts.

Source : Point et Voynnet-Fourboul (2006)

3.5.3 Les étapes du codage de l'ensemble des données

Le codage des données suit la logique proposée par Strauss et Corbin (2004) : condensation des données, codage ouvert, codage axial et codage sélectif. Il a été effectué à l'aide du logiciel Nvivo. Ce logiciel, adapté à l'analyse interprétative (Fallery et Rodhain, 2007) a pour principe la décontextualisation-recontextualisation du corpus (Tesch, 1990). La décontextualisation revient à sortir les données du contexte pour les rendre *« sémantiquement indépendantes »*. Cette démarche permet ensuite la création de catégories ou thèmes, appelés codes ; il s'agit du regroupement de tous les extraits traitant d'un sujet. La recontextualisation est obtenue par l'amalgame des codes décontextualisés pour en faire un tout intelligible et porteur de sens (Deschenaux, 2007). Le logiciel est

polyvalent, puisqu'il permet le codage d'un ensemble de supports (traitement de texte, tableur, vidéos, photographies, enregistrements), et un panorama de démarches (induction, déduction, codage à visée théorique).

Nous détaillons le codage des données selon les différentes étapes : la condensation des données (3.5.3.1), le codage ouvert (3.5.3.2), le codage axial (3.5.3.3) et le codage sélectif (3.5.3.4). Nous revenons ensuite sur l'importance des mémos (3.5.3.5) et le procédé itératif de codage, supposant des analyses séquentielles (3.5.3.6).

3.5.3.1 La condensation initiale des données

La première étape du codage est la condensation du texte : le réduire en définissant des codes qui vont condenser des segments de texte, attribuer un ou plusieurs codes à des segments de textes. Pour Miles et Huberman (2003: p. 112), les codes sont *« des étiquettes qui désignent des unités de signification pour l'information descriptive ou inférentielle compilée au cours de l'étude »*. Cette première étape correspond à l'examen microscopique des données (Strauss et Corbin, 2004), ou selon Miles et Huberman (2003), un codage de premier niveau. Il s'agit de l'analyse détaillée, nécessaire au début d'une étude pour générer les codes de premier niveau, descriptifs. Ces codes initiaux sont appelés *codes in vivo*, à la suite de Point et Voynnet-Fourboul (2006). La Figure 14 est un exemple de condensation d'un entretien en codes *in vivo*, initiaux.

Figure 14 : Exemple de condensation initiale d'un entretien

Extrait d'un entretien	**Codes *in vivo***
Ça fait partie d'une démarche, de construire un certain nombre d'outils de gestion pour **piloter un certain nombre de données**, avoir **accès à l'information aussi plus rapidement**, y compris pour répondre aux **nombreuses enquêtes auxquelles on nous demande de répondre**, pour éviter de perdre trop de temps, de rechercher des données dans des délais aussi très courts, donc c'était aussi pour nous, l'idée c'est de **produire plus rapidement l'information**, la rendre accessible, à un niveau intermédiaire.	Pilotage Accès à l'information Multiplication d'enquêtes Gain de temps

3.5.3.2 Le codage ouvert : émergence des catégories

Le codage ouvert (Strauss et Corbin, 2004), proche du codage thématique (Miles and Huberman, 2003) revient à la production de catégories. Une catégorie se distingue d'un code, puisqu'elle est un code retravaillé par l'interprétation du chercheur en fonction de

sa théorisation (Point et Voynnet-Fourboul, 2006). La catégorie est une notion proche des codes thématiques, ces *patterns* qui émergent des données, qui ont une portée explicative. La Figure 15 illustre cette étape du codage.

Figure 15 : Exemple de la catégorisation d'un entretien

Extrait d'un entretien	Codes *in vivo*	Catégorisation
Ça fait partie d'une démarche, de construire un certain nombre d'outils de gestion pour **piloter un certain nombre de données**, avoir **accès à l'information aussi plus rapidement**, y compris pour répondre aux **nombreuses enquêtes auxquelles on nous demande de répondre**, pour éviter de perdre trop de temps, de rechercher des données dans des délais aussi très courts, donc c'était aussi pour nous, l'idée c'est de **produire plus rapidement l'information**, la rendre accessible, à un niveau intermédiaire.	Pilotage Accès à l'information Multiplication d'enquêtes Gain de temps	- Incitation à l'action/ Outil de pilotage pour les ESMS/ Facilitateur de l'action/ Pilotage des données - Rôle de l'outil/ Compréhension du réel/ Connaissance du réel/ Regroupement de données/ Accès à l'information - Controverses/ Articulation des packages de contrôle/ Multiplication d'enquêtes - Rôle de l'outil/ Compréhension du réel/ Connaissance du réel/ Regroupement de données/ Gain de temps

L'avantage du codage théorique est la possibilité de combiner des catégories émergentes et des catégories prédéfinies par la grille théorique choisie.

Pour commencer le traitement des données, nous avons défini six catégories initiales, liées au processus de construction de l'outil, au regard de la théorie de la traduction :

- Les objectifs affichés, la formulation par les acteurs des objectifs qu'ils ont pour participer au projet.
- Les controverses, les sujets jugés essentiels par les acteurs, qui sont source de désaccords importants.
- La perception de l'outil, qui correspond à la manière dont les acteurs disent percevoir l'outil.
- Les rôles attribués à l'outil, il s'agit des rôles que les acteurs attribuent à l'outil.
- Médiation : la mise en réseau des acteurs humains et des actants non-humains pour l'innovation.
- Purification : la séparation de la nature et de la société pour rendre l'outil incontestable.

3.5.3.3 Le codage axial

Strauss et Corbin (2004) définissent le codage axial comme « *le processus de mise en rapport des catégories avec leurs sous-catégories, appelé « axial » parce que le codage se produit autour de l'axe d'une catégorie, liant ainsi les catégories en fonction de leurs propriétés et de leurs dimensions* ». Ce type de codage met en regard les catégories existantes ou émergentes avec les codes qui les constituent. Le chercheur ordonne ces

catégories en fonction de critères identifiés. Cette étape est celle de la constitution par le chercheur de multiples matrices, telles que définies par Miles and Huberman (2003). La Figure 16 est l'exemple d'un codage axial, autour de la catégorie « rôles attribués à l'outil ». Les codes ont ici été différenciés en fonction du rapport du rôle avec les dimensions politique et technique. Il s'agit d'une ébauche de matrice par concepts, liant les rôles attribués à l'outil et les dimensions politique et technique.

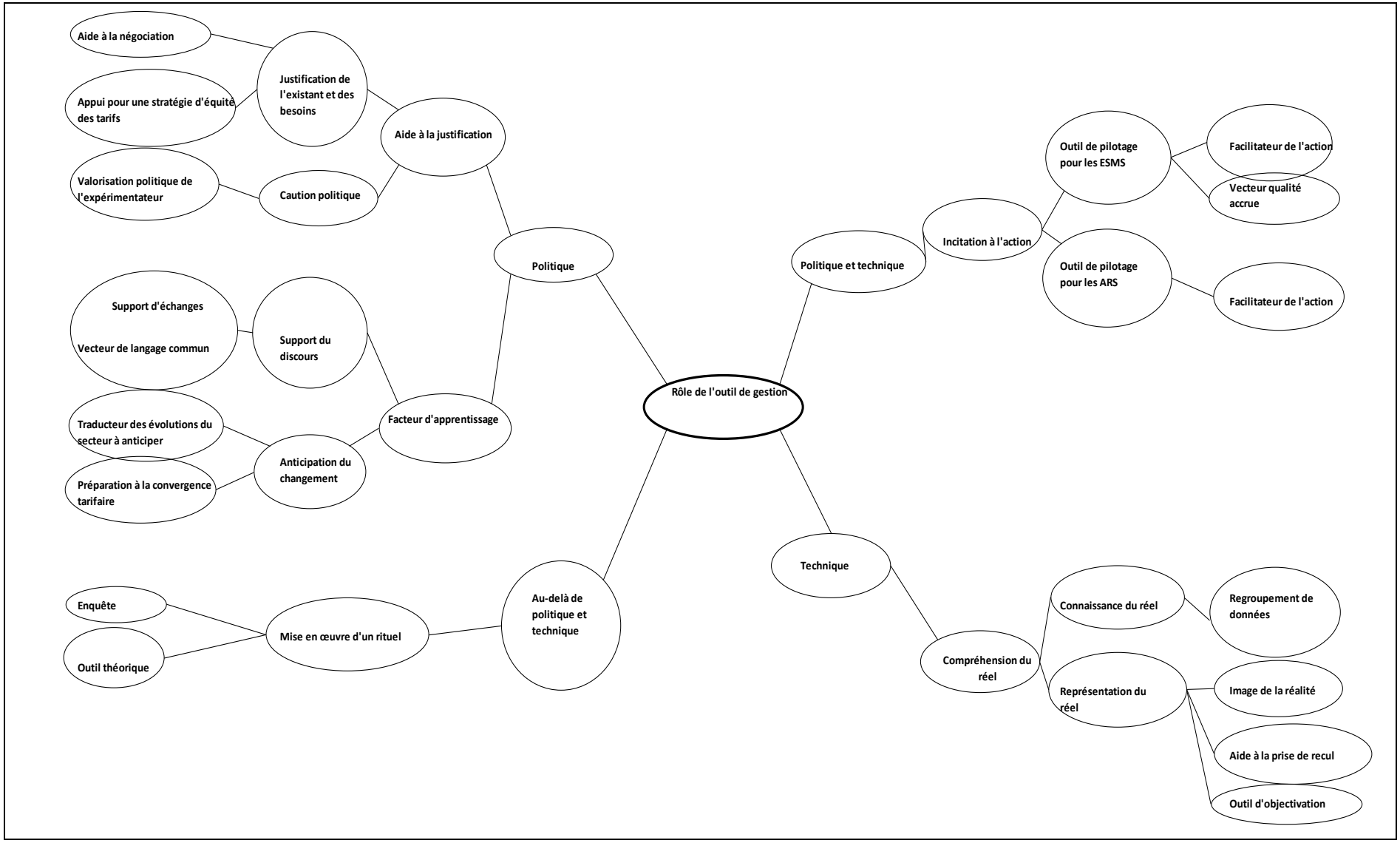
Figure 16 : Exemple de codage axial

Rôles politiques	Rôles techniques	Rôles techniques et politiques	Rôles ni technique; ni politique
Négocier les tarifs	Montrer la réalité	Piloter l'activité	Enquête
Négocier le nombre de places	Avoir toutes les données en un même endroit	Aider à la construction des référentiels qualité	A renouveler chaque année
Favoriser l'équité	Prendre du recul	Piloter les RH	Un outil de plus
Être valorisé	Objectiver le réel	Permet de justifier aux équipes les changements	Outil théorique
Pouvoir échanger	Donner une image fixe		Donner du sens
Anticiper la baisse des tarifs	Rassembler toutes les données demandées	Faciliter le pilotage pour les ARS	
Anticiper les évolutions du secteur	Avoir d'accès à l'information rapidement	Donner les axes pour les évaluations	
Anticiper le recours aux services	Trouver des données		
Anticiper le chagement de tarification			
Avoir le même langage			

3.5.3.4 Le codage sélectif

Lorsque le contenu et les liens entre les autres catégories se sont affinés, nous procédons à un codage sélectif, mettant en évidence les liens entre les propriétés et les catégories.
La Figure 17 présente un exemple de codage sélectif autour de la catégorie du rôle de l'outil attribué par les acteurs. L'analyse par les allers et retours entre terrain et théorie nous permet d'établir des liens entre les catégories, les codes et les propriétés identifiées.
Cette codification sélective sera à l'origine des résultats présentés dans le chapitre 6 « Les rôles des actants et des acteurs dans le processus de construction ».

Figure 17 : Exemple de codage sélectif



3.5.3.5 L'importance des mémos

Le mémo est le compte-rendu de l'analyste, de ses réflexions, de ses interprétations, de ses questions et directions pour la suite de la récolte des données (Strauss et Corbin, 2004). Ils permettent de garder la trace des interprétations successives, et même l'émergence de la théorisation selon Point et Voynnet-Fourboul (2006). La théorisation rédigée des idées sur les codes et les relations entre les codes que le codage fait naître dans l'esprit de l'analyste constitue un début d' *« élaboration conceptuelle »* (Miles et Huberman, 2003). La Figure 18 présente un exemple de mémo.

Figure 18 : Exemple de mémo situé dans un extrait d'entretien

Mémo	Extrait d'un entretien
L'outil permet de gagner du temps, et favorise le pilotage	"Ça fait partie d'une démarche, de construire un certain nombre d'outils de gestion pour piloter un certain nombre de données, avoir accès à l'information aussi plus rapidement, y compris pour répondre aux nombreuses enquêtes auxquelles on nous demande de répondre, pour éviter de perdre trop de temps, de rechercher des données dans des délais aussi très courts, donc c'était aussi pour nous, l'idée, c'est de produire plus rapidement l'information, la rendre accessible, à un niveau intermédiaire."

3.5.3.6 Des analyses séquentielles

Les étapes du codage ont été effectuées avec une partie des données de terrain, puis à chaque nouvel élément de données apporté, nous avons effectué à nouveau le même travail, faisant de cette étape un processus itératif et non linéaire. Nous avons sans cesse fait des retours sur les codes, pour les préciser, les modifier, les décliner. En effet, pour éviter d'avoir une analyse trop superficielle ou faussement enracinée, il convient de faire des analyses séquentielles. Chaque analyse intermédiaire permet de réorienter notre vision du cas, soit en changeant la perspective, soit en la précisant, selon Miles et Huberman (2003).

Conclusion du chapitre 3

Le design de la recherche est un ensemble articulant l'objet de la recherche, la méthodologie, l'épistémologie et la démarche globale de la recherche. Nous avions précisé dans les chapitres précédents le champ de la littérature dans lequel nous nous inscrivons. Nous analysons le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, dans une organisation en réseau, à la lumière de l'anthropologie symétrique. Ce chapitre permet d'objectiver la démarche globale de la recherche que nous avons menée. Pour comprendre ce processus, nous déployons un design de recherche particulier permettant l'analyse de la trajectoire de l'outil et de la construction de sens par les acteurs de la construction de l'outil. Cette démarche suppose une présence longue sur un terrain, pour observer la mise en œuvre de l'outil en profondeur. En effet, nous nous inscrivons dans une épistémologie interprétative, qui vise à comprendre ce que signifie le réel pour ceux qui le vivent. Ce type de démarche implique une présence effective sur le terrain de la recherche, que nous avons réalisée au travers d'une observation participante de type « observateur qui participe », puisque nous étions responsable de la mise en place de l'outil dans une région mais que nous n'avions pas d'impact direct sur les décisions relatives à l'instrument et/ ou au processus de mise en œuvre. Nous étions responsable du déploiement de l'outil ANAP pour une région, ce qui nous permettait d'observer le processus en profondeur, d'être en lien avec les acteurs, et de comprendre ce que la mise en œuvre de l'outil signifiait pour eux, mais nous n'avions de pouvoir de décision ni sur la forme ou le contenu du tableau de bord, ni sur la conduite du projet. Cette observation participante longitudinale est cohérente avec l'approche par la traduction, qui invite à suivre l'innovation « en train de se faire » et avec l'analyse des processus relatifs à la mise en œuvre des outils de gestion. La collecte des données issues de la démarche de terrain apporte un matériau conséquent pour analyser le processus. En effet, nous avons complété l'observation et la participation aux réunions formalisées dans le journal de recherche par la conduite d'entretien avec 79 % des expérimentateurs de la région, afin de comprendre la manière dont ils ont vécu le processus de construction de l'outil. Les documents liés au projet sont également collectés et analysés pour compléter les informations nécessaires à la construction de la trajectoire de l'outil.

Nous avons codé l'ensemble des données selon le procédé de codage à visée théorique, qui permet de commencer l'analyse avec des codes existants, tout en favorisant l'émergence de codes issus du travail empirique.

La collecte et le traitement des données ont été réalisés pour répondre aux propositions de recherche qui se déclinent selon deux thématiques principales : la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion et la construction de sens pour les acteurs qui mettent en œuvre l'outil et qui en sont également destinataires.

Ce chapitre permet ainsi de comprendre la démarche globale de la recherche, en se focalisant sur notre conception de la recherche et la méthodologie de la recherche que nous déployons, pour répondre à des propositions identifiées.

Chapitre 4 Description du cas de l'expérimentation d'un outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social

Afin de comprendre le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, nous étudions le cas de l'introduction du premier tableau de bord commun à l'ensemble du secteur médico-social. Ce secteur exerce comme mission de service public l'accompagnement et la prise en charge de personnes en perte d'autonomie.

Les personnes en perte d'autonomie sont de plus en plus nombreuses. Les structures doivent faire face à une augmentation importante de la demande, ainsi qu'à une exigence accrue de la part des familles, au niveau de la qualité de l'accompagnement. Cette pression de la demande est accompagnée de la nécessité de réduire globalement les dépenses publiques. Marisol Touraine, actuelle ministre de la santé, a notamment annoncé publiquement le 25 septembre 2013 officiellement une baisse des dépenses de santé, afin de réduire le déficit de la sécurité sociale à 13 milliards d'euros. Outre les projets liés à la baisse du prix des médicaments, et des tarifs hospitaliers, elle évoque des réformes liées à la perte d'autonomie qui permettraient de réduire les dépenses. Ses propositions se focalisent notamment sur la diminution du recours systématique à l'établissement, au bénéfice de la prise en charge au domicile des personnes.

Un transfert de la responsabilité de ces missions a eu lieu : auparavant assurées par les familles et/ou les congrégations, ces missions ont été transférées à l'Etat. Dans un premier temps, ce dernier a assuré ces missions au travers des mêmes structures, par l'octroi de financements, sans effectuer de contrôles particuliers des résultats. Cependant, devant la diminution des ressources disponibles pour répondre aux besoins, l'Etat a développé un contrôle accru sur ces structures. L'accentuation de ce contrôle a entraîné de multiples bouleversements : le nombre de structures a évolué, ainsi que les procédures leur permettant de se développer, mais également les démarches d'évaluation, ou encore la tarification.

Dans ce contexte, les tentatives d'instrumentation des organisations se multiplient. La plus étendue d'entre elles est l'expérimentation sur un échantillon de cinq régions pilote, impliquant cinq-cents structures d'un tableau de bord, dit « de pilotage de la performance des établissements et services médico-sociaux ». Ce projet, développé par l'ANAP (Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux), constitue l'objet empirique de la recherche. Avant de décrire précisément ce que

contient ce tableau de bord (4.2), nous revenons sur les caractéristiques du secteur médico-social, terme souvent employé mais rarement défini (4.1)

4.1 Le secteur médico-social : de quoi parle-t-on ?

Le secteur médico-social regroupe environ 30 000 établissements ou services qui offrent 2,4 millions de places pour la prise en charge et l'accompagnement de personnes en perte d'autonomie, selon le rapport publié par l'ANAP en collaboration avec la CNSA en juillet 2013[1]. La dénomination « médico-social » est banalisée cependant, ce que recouvre ce terme n'est pas une évidence. Les professionnels du domaine de la santé ont eux-mêmes une connaissance partielle des activités, publics et objectifs des différentes structures, du fait de la diversité et la complexité du secteur.

Le médico-social n'est pas synonyme du champ sanitaire qui recouvre les différents modes d'hospitalisation[2]. Le maillage des entités sur le territoire est très différent : les structures médico-sociales sont de taille moindre et en nombre plus important que les structures sanitaires, elles sont organisées autour d'ensembles gestionnaires englobant plusieurs entités. La prise en charge est plus axée sur le long terme, et concerne des publics qui nécessitent un accompagnement particulier. Enfin, le financement et le mode de tarification sont différents. Les champs sanitaire et médico-social sont complémentaires dans un parcours du patient individualisé.

Les sous-sections suivantes ont pour objectif de présenter avec davantage de précision l'environnement inter-organisationnel dans le lequel est développé l'outil de pilotage étudié. Pour cela, nous allons tout d'abord préciser les frontières du secteur, en le distinguant du secteur social (4.1.1). En effet, malgré la pluralité des structures et des populations prises en charge, les lois qui cadrent le secteur social et médico-social, sont communes[3]. Cependant, l'outil de contrôle de gestion étudié ne concerne que le secteur médico-social. Cette spécificité est due au champ de compétences couvert par l'acteur

[1] Le secteur médico-social. Comprendre pour agir mieux, juillet 2013. Disponible à l'adresse internet suivante : http://www.anap.fr/detail-dune-publication-ou-dun-outil/recherche/le-secteur-medico-social-comprendre-pour-agir-mieux/

[2] Le sanitaire est un terme englobant l'hospitalisation dite « MCO » : Médecine, Chirurgie, Obstétrique, la psychiatrie, les soins de suite et de rééducation, les USLD : Unité de Soins Longue Durée et l'HAD : Hospitalisation à Domicile.

[3] Le code de l'action sociale et des familles définit l'objet et les missions de l'action sociale et médico-sociale sans distinction dans ses articles L 116-1 et suivants, L 311-1 et L 311-1 et suivants.

concepteur initial de l'outil[1]. Ensuite, nous dressons un panorama des acteurs constituant le secteur qui sont actifs dans la construction de l'outil (4.1.2). Enfin, le rapport entre ces acteurs du champ et la gestion sera appréhendé en référence à certaines étapes historiques décisives dans la constitution du secteur (4.1.3).

4.1.1 Qu'est-ce qui distingue le secteur social du secteur médico-social ?

Comme le rappelle le rapport de l'ANAP (p. 8), *« le secteur médico-social est généralement abordé dans un cadre plus large, celui des établissements et services sociaux et médico-sociaux »*. Les textes de loi sont communs aux deux secteurs, cependant, le champ médico-social recouvre une réalité distincte du secteur social, bien qu'intimement lié à ce dernier.

Le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) ne distingue pas explicitement le secteur social du secteur médico-social. Ces deux champs font partie d'un même ensemble dont l'objectif, les moyens, les destinataires de l'action et les acteurs ne sont pas clairement différenciés. (cf. annexe 3).

Les paragraphes suivants montrent que les deux champs ne peuvent être distingués par leurs objectifs (4.1.1.1), leurs missions (4.1.1.2), leurs moyens d'action (4.1.1.3), ou leurs destinataires (4.1.1.4). C'est principalement le recours au soin et le mode de financement qui sont à l'origine de la distinction (4.1.1.5).

4.1.1.1 Des objectifs communs aux deux secteurs

Selon l'article 116-1 du CASF, l'action sociale et médico-sociale a plusieurs objectifs :

- la promotion de :
    - l'autonomie des personnes ;
    - la cohésion sociale ;
    - l'exercice de la citoyenneté ;
- la prévention des exclusions ;
- la correction des effets de l'exclusion.

Dans cette première partie de l'article relatif à l'action médico-sociale, aucune distinction n'est visible entre les champs sociaux et médico-sociaux.

[1] Les précisions concernant les acteurs du projet sont spécifiées dans la sous-section : Partie 14.2.1.2

4.1.1.2 Des missions d'intérêt général semblables

Les missions d'intérêt général auxquelles l'action sociale et médico-sociale est liée sont décrites dans l'article L311-1 du CASF (cf. annexe 3). L'action sociale et médico-sociale est liée aux missions décrites dans l'article de la façon suivante :

- « Evaluation et prévention des risques sociaux et médico-sociaux, information, investigation, conseil, orientation, formation, médiation et réparation ;
- Protection administrative ou judiciaire de l'enfance et de la famille, de la jeunesse, des personnes handicapées, des personnes âgées ou en difficulté ;
- Actions éducatives, médico-éducatives, médicales, thérapeutiques, pédagogiques et de formation adaptées aux besoins de la personne, à son niveau de développement, à ses potentialités, à l'évolution de son état ainsi qu'à son âge ;
- Actions d'intégration scolaire, d'adaptation, de réadaptation, d'insertion, de réinsertion sociales et professionnelles, d'aide à la vie active, d'information et de conseil sur les aides techniques ainsi que d'aide au travail ;
- Actions d'assistance dans les divers actes de la vie, de soutien, de soins et d'accompagnement, y compris à titre palliatif ;
- Actions contribuant au développement social et culturel, et à l'insertion par l'activité économique. ».

Les missions d'intérêt général et d'utilité publique sont également communes aux deux champs : social et médico-social.

4.1.1.3 Des moyens d'action indifférenciés

Les moyens de mise en œuvre de l'action sociale et médico-sociale sont de deux ordres (article 116-1 du CASF) :

- L'évaluation continue des besoins et des attentes des acteurs bénéficiaires.
- La mise à disposition de prestations (en espèces ou en nature).

L'établissement de l'évaluation continue des besoins et attentes des acteurs montre le caractère nécessairement évolutif du secteur social et médico-social, contraint de s'adapter constamment aux évolutions des populations, des familles de l'environnement socio-économique, pour mettre à disposition des prestations adaptées. Le terme de prestation, consacré par la loi, rappelle que le secteur médico-social est une ramification très particulière du secteur des services.

4.1.1.4 Des destinataires de l'action sociale et médico-sociale communs

Selon l'article 116-1 du CASF, tous les groupes sociaux sont concernés par l'action médico-sociale. Ce regroupement très large des publics est cependant précisé « tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté ».

4.1.1.5 La différenciation par le recours au soin et le financement

Les dispositions législatives précisées ci-dessus sont communes aux secteurs social et médico-social. Une distinction due à la variable du soin est à établir entre les deux composantes du secteur. Les personnes bénéficiant d'un accompagnement médico-social ont recours au soin. En conséquence, les modalités de prise en charge sont différentes, les acteurs décideurs au niveau national et le financement des structures sont distincts du secteur social : les structures médico-sociales bénéficient au moins partiellement du financement de la sécurité sociale, et sont placés sous l'autorité de l'Agence Régionale de Santé.

Lefèvrele résume (2008: p.24) *« le médico-social est l'une des composantes de l'aide et de l'action sociale. Il caractérise plus particulièrement le champ du handicap, de la souffrance physique et psychique dans des dispositifs et établissements articulant accueil, hébergement, accompagnement social et soins auprès de personnes en situation de handicap et de plus ou moins grande dépendance. »*

En 2013, selon le rapport ANAP, le financement du secteur médico-social est assuré par la participation de plusieurs institutions : 12853 millions d'euros proviennent de l'Etat, 8808 millions d'euros sont alloués par la sécurité sociale, 18986 millions d'euros par la CNSA (ONDAM : objectif national des dépenses d'assurance maladie inclus), 9731 millions d'euros par les départements et 740 millions par l'AGEFIPH (Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées).

4.1.2 Les acteurs du secteur : les organisations constituant l'inter-organisationnel

De multiples acteurs constituent le secteur médico-social. De nombreuses instances définissent les politiques, précisent les logiques de territoire, autorisent, financent,

contrôlent les établissements et services médico-sociaux. Une brève description des activités de chacun permet d'envisager avec plus de précision leurs rôles dans la construction de l'outil. Les institutions de l'Etat (4.1.2.1) sont les acteurs qui prennent les grandes orientations et qui financent le secteur. Les ARS et CG sont les acteurs de l'Etat déconcentré qui gèrent les autorisations, informent de la tarification et procèdent aux contrôles et à la diffusion de l'évaluation (4.1.2.2). L'ANAP, en charge du tableau de bord, est un consultant étatique qui s'oriente vers le médico-social avec ce projet (4.1.2.3). Les représentants des ESMS forment des lobbys puissants dans le secteur (4.1.2.4). Les établissements et services sont les acteurs qui délivrent les services aux personnes en perte d'autonomie (4.1.2.5). Les usagers sont de véritables acteurs de leur prise en charge (4.1.2.6).

4.1.2.1 Les instances étatiques : prise de décision et financement

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des affaires sociales et de la santé : définition de la stratégie des politiques publiques relatives au secteur.

Le secteur médico-social est sous la compétence de cette direction du ministère des affaires sociales et de la santé. Selon le site du ministère *« la direction générale de la cohésion sociale est chargée de la conception, du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques de solidarité, de développement social et de promotion de l'égalité favorisant la cohésion sociale. Elle veille par ailleurs à la cohérence nationale et territoriale de ces politiques. »*. Cette direction a été créée en 2010, par la fusion d'administrations aux thématiques proches[1]. Elle comprend trois services : celui des politiques sociales et médico-sociales, celui des droits des femmes et de l'égalité entre femmes et hommes et celui des politiques d'appui.

Parmi ses missions relatives au secteur médico-social, la DGCS :

- définit le cadre d'intervention des professionnels du secteur ;

[1] La DGCS correspond au regroupement des administrations suivantes : la direction générale de l'action sociale (DGAS), la délégation interministérielle à la famille (DIF), la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) et les personnels de la Délégation interministérielle aux personnes handicapées.

- encadre la politique salariale et les conventions collectives et accords de travail des ESMS privés à but non lucratif (les associations) ;
- est à l'origine de la réglementation relative à la création, à l'organisation, au fonctionnement et à la tarification des ESMS ;
- établit une politique de contrôle pour veiller à la qualité des établissements, des services et des prestations, ainsi qu'au respect des droits des usagers.

La CNSA : un financeur et animateur de la politique nationale

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est un établissement public créé par la loi du 30 juin 2004. La loi sur l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées du 11 février 2005 a précisé et renforcé ses missions. Mise en place en mai 2005, la CNSA est, depuis le 1er janvier 2006, en charge :

- de financer les aides en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées, au travers d'institutions locales détaillées ci-après ;
- de garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire des personnes en perte d'autonomie ;
- d'assurer une mission d'expertise, d'information et d'animation pour suivre la qualité du service rendu aux personnes.

La CNSA est donc à la fois une caisse, chargée du financement, une agence d'appui technique et un espace public d'échanges pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. La composition du conseil de la CNSA illustre cette double action. Il présente un mode de gouvernance particulier : outre les membres de l'Etat, il rassemble des acteurs représentant de différentes fédérations. Le rapport de la CNSA daté de 2012 le précise : *« Le Conseil rassemble les partenaires sociaux, confédérations syndicales de salariés et organisations d'employeurs représentatives, mais aussi des représentants des associations de personnes âgées et de personnes handicapées ainsi que des institutions intervenant dans les domaines de compétence de la Caisse. L'État, les Conseils Généraux et les parlementaires sont également représentés. Enfin, trois personnalités qualifiées désignées par le gouvernement portent à quarante-huit le nombre de ses membres. »*

En 2012, la CNSA gère 20,5 milliards d'aide à l'autonomie, une majeure partie provient des crédits d'assurance maladie, l'autre provenant de ses fonds propres[1].

[1]http://www.cnsa.fr/IMG/pdf/CNSA_ChiffresCles_2012.pdf

4.1.2.2 L'Etat déconcentré : tarification, autorisations, évaluations

Les ARS : administrations déconcentrées de la politique de santé publique

Les ARS (Agences régionales de santé) ont été créées par loi du 21 juillet 2009, dite HPST, (Hôpital, Patients, Santé, Territoires), dans le but d'unifier les services de l'Etat et de l'assurance maladie. A cette fin, les DDASS[1] et DRASS[2] ont été englobées par les ARH[3]. Selon l'article 118 de cette loi, les ARS ont pour mission de piloter la politique nationale de santé publique au niveau régional[4]. Afin de maîtriser le parcours de soins du patient, elles sont compétentes sur les champs sanitaire (tous les modes d'hospitalisation), médico-social et ambulatoire (principalement la médecine de ville).

Dans le secteur médico-social, outre la définition régionale de l'offre, les ARS délivrent les autorisations et agréments qui permettent aux entités d'exercer leur activité, s'assurent de la qualité des prestations par la mise en œuvre d'évaluations et de contrôles, répartissent les dotations de financement relatives au soin. Le détail du financement est présenté dans la section 4.1.1.5.

Les Conseils Généraux : administrations déconcentrées de la politique relative à la dépendance et à l'hébergement des personnes en perte d'autonomie

Les Conseils Généraux sont en charge du volet social-perte d'autonomie du secteur médico-social au niveau départemental. Ils attribuent aux structures des fonds liés à leur besoins en fonction du niveau de dépendance des personnes prises en charge. Ils financent la prise en charge de la dépendance également par l'allocation pour la perte d'autonomie, versée aux usagers (APA).

En outre, ils aident les personnes âgées pour le financement de l'hébergement (une partie reste à la charge des usagers et de leurs familles).

[1] Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, échelon départemental de la politique de l'Etat dans ce domaine (service déconcentré).

[2] Direction régionale des affaires sanitaires et sociales, échelon régional de la politique de l'Etat dans ce domaine (service déconcentré).

[3] Agences régionales pour l'hospitalisation qui ont pour mission de mettre en œuvre la politique nationale au niveau régional de l'hospitalisation publique et privée.

[4] Art. L. 1431-2.-Les agences régionales de santé sont chargées, en tenant compte des spécificités de chaque région : « 1° De mettre en œuvre au niveau régional la politique de santé publique définie en application des articles L. 1411-1-1 et L. 1411-2, en liaison avec les autorités compétentes dans les domaines de la santé au travail, de la santé scolaire et universitaire et de la protection maternelle et infantile. « 2° De réguler, d'orienter et d'organiser, notamment en concertation avec les professionnels de santé, l'offre de services de santé, de manière à répondre aux besoins en matière de soins et de services médico-sociaux, et à garantir l'efficacité du système de santé.

4.1.2.3 L'ANAP (agence nationale d'appui à la performance) : un consultant étatique pour le secteur de la santé

Instituée par la loi HPST, l'ANAP a été officiellement créée le 23 octobre 2009 par la publication au journal officiel de l'arrêté de sa convention constitutive. L'ANAP regroupe trois entités : le Groupement pour la modernisation du système d'information hospitalier (GMSIH), la Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) et la Mission nationale d'expertise et d'audit hospitalier (MEAH) sous la forme juridique d'un Groupement d'intérêt public.

L'article 18 de la loi HPST précise ses objectifs généraux : *« l'ANAP a pour objet 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. »*

Les destinataires de l'action de l'ANAP sont les établissements et services sanitaires et médico-sociaux. Cependant, son champ de compétence est lié à celui des ARS. Ces dernières sont un interlocuteur incontournable de l'ANAP. Le site officiel de l'ANAP évoque une collaboration étroite selon deux modalités : l'ANAP sert de « boîte à outils » aux ARS : elle fournit des référentiels et méthodes pour faciliter leur action en région et les ARS doivent être la « caisse de résonnance » de l'ANAP en région, pour amplifier son action et son impact sur les structures.

Le programme de l'ANAP s'appuie sur six leviers de la performance qui guident son action à destination des établissements de santé et médico-sociaux en partenariat étroit avec les ARS :

- Accompagner la transformation globale d'un établissement ;
- Améliorer de façon ciblée la performance des grands processus de production métiers et supports ;
- Développer des parcours d'accompagnement et de prise en charge innovants et adapter l'offre territoriale sanitaire et médico-sociale ;
- Améliorer la gestion des ressources humaines, développer les compétences des acteurs du système de santé, améliorer les conditions de travail et favoriser l'engagement des professionnels ;

- Optimiser les investissements des établissements pour garantir l'impact futur de chaque dépense ;
- Promouvoir une culture partagée de la performance auprès de l'ensemble des acteurs.

La performance selon l'ANAP est donc multidimensionnelle. Son rôle peut être résumé au terme de consultant national : l'agence mène les établissements, services et institutions au changement, en s'appuyant sur une méthodologie et des outils propres.

L'ANAP appréhende le secteur médico-social pour la première fois avec le projet de pilotage de la performance des établissements et services médico-sociaux.

4.1.2.4 Les représentants des ESMS : fédérations, groupes, unions

Les représentants des établissements et services médico-sociaux sont des interlocuteurs incontournables pour s'adresser aux établissements à l'échelle nationale et/ou régionale.
Sous la forme de groupes d'associations, de groupes privés, de fédérations d'employeurs… ces structures constituent un porte-parole privilégié des institutions de l'Etat.

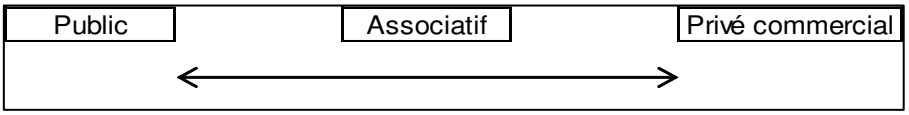
4.1.2.5 Les établissements et services constitutifs du secteur

Les structures médico-sociales sont soit des établissements soit des services. Le terme d'établissement suppose une entité physique et institutionnelle pour répondre à des besoins relativement permanents. Les EHPAD (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) sont des lieux de vie des personnes âgées. L'existence de l'établissement suppose un changement de cadre de vie pour ces personnes. A contrario, les services peuvent être délivrés au sein des établissements, mais aussi au domicile des personnes. Plus souples et adaptables, et beaucoup moins coûteux, les services sont les modes de prise en charge privilégiés par les politiques publiques.

Les établissements et services qui mettent en œuvre l'action médico-sociale peuvent être des structures de nature juridique très différentes. L'image d'un continuum (Figure 19) de l'organisation publique à l'organisation privée à but lucratif peut être mobilisée pour classer les modalités juridiques existantes. A une des extrémités du continuum, certaines

structures sont des établissements publics, parfois rattachés à des établissements publics de santé. La majorité des structures médico-sociales est au milieu du continuum, il s'agit des associations, privées non commerciales issues de la loi de 1901. Une minorité de structures, à l'autre extrémité du continuum, a un statut privé commercial.

Figure 19 : Le continuum public / privé du secteur médico-social



La prise en charge des personnes âgées dépendantes

Ce sous-secteur est majoritairement constitué de structures publiques (44% des structures et 51% de l'offre en nombre de places selon la base FINESS). De nombreux établissements, auparavant sanitaires ont été transformés en établissement médico-social. Les structures privées du secteur sont positionnées dans ce sous-secteur (24% des structures).

Les personnes âgées en perte d'autonomie sont prises en charge selon différentes modalités. Une liste des établissements et services de ce sous-secteur est présentée dans l'annexe 4.

Selon la direction recherche, études, évaluation et statistiques (DRESS) du ministère des affaires sociales et de la santé[1], en 2007, 449709 personnes étaient prises en charge en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), au 31 décembre 2008, les 2 095 services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) présentent une capacité de 106 000 places installées, et prennent en charge 98 000 personnes[2].

Une estimation des dépenses publiques en faveur de la dépendance[3] s'élève à 21.585 milliards d'euros. 7.252 milliards de l'Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie (ONDAM) sont destinés aux établissements et services médico-sociaux, 4.738 milliards de l'ONDAM hospitalier et soins de ville, 5.116 milliards au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et 2.082 milliards pour l'aide à l'hébergement.

[1] Enquête EHPA 2007 Études et résultats N°699, août 2009
[2] Études et résultats N° 739, septembre 2010
[3] Estimation 2010 de la Direction du budget pour l'année 2009

Ces 21,8585 milliards d'euros de dépenses publiques permettent un financement partiel des établissements et services à destination des personnes âgées dépendantes, complété par les dépenses des usagers et des familles.

La prise en charge des personnes en situation de handicap

Les structures médico-sociales prenant en charge des personnes en situation de handicap sont principalement représentées par des structures privées non lucratives, de type associatif. Les structures offrent des services différenciés selon le type de public (enfants ou adulte), le type de handicap (physique, psychique, mental). L'annexe 5 établit la liste des établissements et services de ce sous-secteur.

Selon le rapport IGAS-IGS d'octobre 2012, le sous-secteur relatif au handicap offre 450000 places, et représente une dépense publique totale de 16 milliards d'euros.

4.1.2.6 Les usagers : acteurs de leur prise en charge

Lefèvre (2008) rappelle que le terme d'usager, consacré par la loi du 2 janvier 2002 est parfois contesté par les acteurs des structures médico-sociales ; dans le sens où il désincarne la prise en charge ; et évoque la position d'ayant-droit et d'utilisateur. La connotation juridique implique les notions de citoyenneté et d'autonomie, mais diminue la dimension humaine.

L'une des particularités des activités de service est que le client (ici, l'usager) participe à l'activité. En effet, Sampson and Froehle (2006) rappellent la place centrale du consommateur dans la co-construction de la prestation.

Dans le secteur médico-social, la participation de l'usager, âgé ou en situation de handicap se traduit par la mise en place de différents dispositifs. Toute structure médico-sociale met en place un projet personnalisé/individualisé pour chacun de ses usagers. En outre, certaines structures ont des particularités :

- Dans les EHPAD, il existe[1] un Conseil de la Vie Sociale. Dans ces assemblées des usagers et des aidants échangent avec les personnels de l'établissement. La mise en place de ce dialogue a pour but l'amélioration continue de la prise en charge[2].

[1] Depuis leur création officielle par le décret 2004/287 du 24 mars 2004 en application de la loi du 2 janvier 2002.

[2] Le décret le précise : *« Le conseil de la vie sociale donne son avis et peut faire des propositions sur toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement ou du service, notamment sur l'organisation intérieure et la vie quotidienne, les activités, l'animation socioculturelle et les services thérapeutiques, les projets de travaux et d'équipements, la nature et le prix des services rendus, l'affectation des locaux*

L'instauration de cette démocratie sociale peut s'avérer délicate en pratique. En effet, les candidats sont rares et les mandats sont longs.

- La prise en charge par deux types de services : les SAVS (service d'accompagnement à la vie sociale) et les SAMSAH (services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés) supposent l'élaboration d'un projet de vie co-produit par l'usager, sa famille et l'équipe du service.
- Par nature, les adultes en situation de handicap qui sont formés dans des CRP (centre de rééducation professionnelle) ou qui travaillent dans des ESAT (établissement et service d'aide par le travail) acquièrent des compétences par leur propre activité.

En participant au processus de décision ou par leurs actions, les usagers et/ou leurs familles sont des acteurs de la prise en charge.

4.1.3 L'histoire du médico-social : du noyau familial à « l'entreprise associative » : une évolution ponctuée par les textes de loi

L'histoire du secteur médico-social permet de comprendre la culture du secteur, basée sur des conceptions militantes et familiales. Ce champ s'est construit face à l'absence d'action étatique (4.1.3.1). Après les congrégations religieuses, les associations se sont créées pour la prise en charge d'un proche en situation de handicap, les hôpitaux ont pallié le manque de structures adaptées aux personnes âgées dépendantes. Ensuite, avec l'intervention croissante de l'Etat, le secteur est passé d'une relative autonomie à des exigences de qualité et d'efficience, concrétisées par les différentes lois ponctuant ces évolutions (4.1.3.2). Ces éléments expliquent l'existence d'un rapport particulier entre les responsables de ces structures et le management (4.1.3.3).

4.1.3.1 La construction du secteur : remédier à une absence d'action étatique

Avant d'être le secteur médico-social, la prise en charge des personnes en perte d'autonomie était principalement assurée par les congrégations religieuses.

collectifs, l'entretien des locaux, les relogements prévus en cas de travaux ou de fermeture, l'animation de la vie institutionnelle et les mesures prises pour favoriser les relations entre ces participants ainsi que les modifications substantielles touchant aux conditions de prises en charge. ».

Dans le domaine du handicap, en relais à ces congrégations, de multiples associations sont créées par des familles[1]qui souhaitent offrir à leur proche en situation de handicap le meilleur environnement possible. Dans une orientation militante, les associations ont œuvré à l'élaboration des équipements ; les pouvoirs publics, dans une période faste des trente glorieuses ont délégué cette mission de service public aux associations. Ces dernières ont profité d'une liberté d'initiative maximale jusqu'à la fin des années soixante, dans un contexte de structuration des cadres institutionnels relatifs à cette question.

Dans le champ de la prise en charge de la dépendance liée à l'âge, les structures historiques sont les hospices. Les congrégations s'occupent des personnes dépendantes. Les structures hospitalières prennent ensuite le relais. Depuis environ 10 ans, les anciens hôpitaux locaux, qui prenaient en charge les personnes âgées dépendantes nécessitant des soins ont été renommées EHPAD (établissement pour personnes âgées dépendantes). Avec l'allongement de la durée de vie et l'amélioration des soins, les pouvoirs publics orientent leur préférence de création de places dans les services médico-sociaux.

4.1.3.2 L'évolution du secteur au fil des lois : de l'indépendance à la promotion de la qualité

La loi du 30 juin 1975, relative aux institutions sociales et médico-sociales, permet de faire passer des organisations prenant en charge des personnes en perte d'autonomie, isolées, à un ensemble, aujourd'hui appelé secteur médico-social. Avant cette loi constitutive du secteur, les structures évoluent dans une autonomie importante. Les différentes lois vont s'accumuler pour préciser les modalités d'action du secteur.

La loi du 2 Janvier 2002, rénovant l'action sociale et médico-sociale poursuit et actualise la loi de 1975, en imposant la mise en conformité des structures vis-à-vis des orientations sociales dans années 1990. Cette loi relève de l'action sociale de la citoyenneté, des droits des usagers, de la coopération entre les opérateurs et de l'évaluation des établissements. La loi énumère les établissements et services qui doivent mettre en œuvre des actions relatives à des thèmes très divers, que l'on peut résumer en trois points majeurs :

[1] Il ne s'agit pas d'entreprises familiales au sens commun d'une famille qui possède une entreprise mais au sens de familles très impliquées dans la prise en charge de leurs proches, notamment pas la création d'associations.

- La conformité légale de la structure (autorisations, agréments, mais également droit des usagers…).
- La coordination des acteurs dans un territoire (schémas d'organisation sociale, coopérations et partenariats).
- L'exigence d'une qualité accrue (projet d'établissement ou service, projets associatifs, prévention des risques de maltraitance, évaluations internes et externes conformes aux préconisations de l'ANESM[1]…).

La loi 2005/102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées est basée sur le principe de non-discrimination des personnes en situation de handicap. Selon cette loi, tout usager doit pouvoir, selon ses capacités, accéder à la scolarité, au logement, aux soins, au travail, pour assumer la vie la plus autonome possible.

La LOLF (loi organique relative aux lois de finances 2001-692 du 1er août 2001 applicable depuis janvier 2006) a pour objectif une réforme radicale de l'attribution des deniers de l'Etat. Pour Miramon (2009: p. 40), les effets de cette loi sont considérables sur le secteur à long terme :

« En remplacement d'une culture des procédures et des chapitres budgétaires, prend forme une culture de programmation des résultats et des performances. Les crédits ouverts par les lois de finances sont regroupés par missions relevant d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à la politique publique définie. Chaque programme porte sur une action ou un ensemble cohérent d'actions. Pour chacune d'elles sont définis des objectifs, un coût et des résultats attendus. »

La loi HPST (Hôpital Patient Santé Territoires du 21 juillet 2009) a pour objectif la modernisation du système de santé. La création des ARS a notamment pour but d'inclure le médico-social dans l'ensemble santé, constitué des secteurs sanitaire, ambulatoire et médico-social. A la logique des politiques publiques, est substitué un système de gouvernance régionale. L'élaboration de CPOM (contrats pluriannuels d'objectifs et de

[1]Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, créée en 2002 a pour mission d'animer et de coordonner les modalités de mise en œuvre de la démarche qualité.

moyens signés avec les autorités de tarification), inscrits dans la loi de 2002, sont alors rendus obligatoires.

Peu à peu, l'évolution des publics accueillis et la multiplication des réformes font évoluer le secteur, dans un double mouvement de rationalisation des pratiques gestionnaires et de centralisation de l'action sur l'usager. *« Un contexte de réformes, inauguré par la loi hospitalière de 1991, puis enrichi par de nombreux textes (principalement la loi 2002 dite de rénovation sociale, la loi de mars 2004 sur les droits des patients, la loi de 2005 sur le handicap), introduit de fortes dualités avec d'un côté, un renforcement des logiques gestionnaires et de l'autre, une attention croissante à l'égard de l'usager. ».* (Grenier et Guitton-Philippe, 2010: p.194)

Ainsi, à partir d'une relative autonomie, le secteur évolue vers un processus d'amélioration continue de la qualité, comportant les volets gestionnaires et de prise en charge spécifique.

4.1.3.3 Le management et le médico-social : un rapport ambivalent

L'évolution du secteur, de l'autonomie à une promotion appuyée de la qualité et de l'efficience, confère une culture particulière du secteur, militante, et implique un rapport ambivalent à la gestion : les acteurs du secteur ont conscience de la nécessité de la mise en place de dispositifs de gestion pour se conformer aux exigences étatiques, mais ces derniers sont parfois réticents à leur mise en œuvre. Le rapport au management ne peut pas être traité de manière uniforme : le statut juridique de la structure a un impact sur le rapport qu'il entretient avec le management. Nous distinguons les structures qui relèvent du secteur public, qui ont profité des évolutions gestionnaires récentes (4.1.3.3.1), de celles du secteur privé, historiquement gestionnaires (4.1.3.3.2), des organisations associatives, qui, malgré l'apparente contradiction (4.1.3.3.3) ont un recours croissant aux outils de gestion (4.1.3.3.4). Malgré ces distinctions relatives au statut, dans le contexte de bouleversement actuel de l'ensemble du secteur, l'instrumentation du secteur s'impose comme une nécessité (4.1.3.3.5).

4.1.3.3.1 La gestion au cœur de la transformation du secteur public

Les organisations publiques sont caractérisées par une triple rationalité, politique, opérationnelle et économique qui impliquent une créativité dans la gestion, afin de

concilier des intérêts a priori divergents (Cellier et Chatelain-Ponroy, 2005). A cette spécificité, s'ajoutent les modifications profondes actuelles des services publiques. Depuis trente ans, les multiples réformes des services publics français conformes aux principes du Nouveau Management Public ont trait à de nombreux domaines. La structure de l'action de l'Etat a été transformée, avec les vagues de décentralisation, de privatisation, la création des agences, les lois de rationalisation budgétaire, avec la LOLF (2001) et la RGPP : révision générale des politiques publiques (2007). Mais également avec la mise en exergue de l'importance de l'usager, de la qualité, et des systèmes d'information. Pour Demeestère et Orange (2008: p. 130), ces transformations sont indéniables, mais la cohérence de l'ensemble n'est pas encore assurée *« les modes de gestion des services de l'Etat et des collectivités territoriales ont subi des transformations certaines, prises séparément, mais dont les articulations entre elles ne semblent pas toujours maîtrisées »*. Le passage de l'obligation de moyens à l'obligation de résultats implique l'introduction d'une logique d'objectifs. Cela est fait dans une optique de transparence, de traçabilité et de rationalisation des actions et des comptes publics. Ces changements sont appliqués à l'Etat, ainsi qu'aux collectivités, agences et établissements publics, notamment hospitaliers. L'hôpital est dans ce sens une exception (Demeestère et Orange, 2008) puisque l'allocation des ressources s'appuie sur l'activité exercée. Les établissements publics médico-sociaux ne sont pas concernés par ce mode d'allocation des ressources. Le domaine du soin est financé sous forme de dotation par l'assurance maladie, basé sur un tarif de journée qui évolue en fonction des politiques publiques nationales et des plans régionaux. Certains établissements publics hospitaliers gèrent également une activité médico-sociale, ils doivent alors mettre en place des outils distincts, pour répondre aux collectivités.

Le secteur public est par essence lié aux missions de service public, notamment la prise en charge de personnes en perte d'autonomie. Les principes de management se sont imposés dans ce secteur en revêtant un caractère particulier, lié à la spécificité du secteur. Le management par pôles d'activité instaure une autonomie régulée par les contrats de pôles, impliquant la mise en place de dispositifs de management particuliers (Nobre et *al.*, 2012).

4.1.3.3.2 Les organisations privées, principalement gestionnaires ?

Les organisations privées commerciales sont assez minoritaires dans le secteur médico-social (3% en Alsace : source FINESS) et ne concernent que l'activité de prise en charge des personnes âgées. Historiquement, et de manière générale, les structures privées commerciales ont une maturité gestionnaire importante, soit elles sont rattachées à des grands groupes, soit les créateurs sont issus du monde de l'entreprise. L'interrogation qui se pose davantage pour ce type de structure est leur capacité à répondre à une mission de service public, sans avoir pour unique objectif la réalisation d'un profit.

Les relations entre les secteurs public et privé ont été formalisées par les partenariats publics-privés (PPP). Pour Hafsi (2009) ces partenariats sont des organisations tout aussi complexes que les anciennes entreprises d'Etat. Après une période durant laquelle l'entreprise se comporte comme l'Etat, quand l'incertitude grandit dans un environnement changeant, chacun reprend sa place originelle, l'Etat considérant l'entreprise comme l'un des maillons d'une action plus large, tandis que l'entreprise n'existe que pour faire fonctionner son noyau technologique. D'où la nécessité constante de gestion par l'Etat de cet objet complexe. Gaudron (2009) offre un exemple de partenariat public-privé réussi dans le domaine de la santé, qui implique un hôpital et une clinique, avec l'appui de la tutelle. Il rappelle que ce projet a vu le jour parce qu'il répondait à une nécessité pour chacune des parties prenantes.

4.1.3.3.3 Les paradoxes de la gestion associative, entre gestion et prestations

Ce paragraphe présente les relations qu'entretiennent les associations avec leurs collectivités, avec la gestion et avec les outils de gestion. L'objectif est de présenter l'ambivalence de la relation association-gestion qui est à l'origine des représentations vis-à-vis de l'introduction de l'outil de gestion.

Pour Amans et *al.* (2010), les associations et leurs collectivités entretiennent des relations d'interdépendance : les collectivités ne peuvent pas accomplir seules l'intégralité de leurs missions de service public, et en délèguent la majeure partie aux associations. En retour, les associations ont besoin de financements. Pour Ragi (2010), les collectivités leur apportent le soutien financier pour « assurer leur existence et leur devenir ».

Cette interdépendance implique, pour Abrioux (2010), des rapports ambivalents entre associations et acteurs publics. Bien que les liens entre ces deux types d'acteurs ne devraient être qu'occasionnels, les associations et les collectivités entretiennent des

relations étroites, voire de partenariat ; pour reprendre Dreyfus, Groud, et Pugeault (2009, p. 15), les associations sont *« des partenaires naturels, sinon, privilégiés, des collectivités locales »,* notamment par la contractualisation croissante.
Pour Abrioux (2010), il convient d'appréhender cette nature ambivalente, par des visions contrastées qui la structurent. L'auteur l'illustre en précisant que les changements [dans le secteur associatif] alimentent deux visions antagonistes : d'un côté les « peurs » pesant comme autant de menaces sur l'avenir associatif (vision pessimiste), de l'autre « l'espoir » car les changements seraient porteurs d'avenir (vision optimiste).

Pour Lefèvre (2008: p. 18), la rationalité gestionnaire s'est peu à peu imposée dans les associations, malgré les réticences : *« les notions de management, de qualité et aujourd'hui de performance sociale restées longtemps à la marge des organisations et souvent contestées par les acteurs, ont fini par prendre place dans un paysage organisé et référencé tantôt au management public, au monde de l'entreprise ou à l'organisation professionnelle. »*

4.1.3.3.4 Gestion et performance associative, un recours croissant aux outils

L'intérêt des Sciences de Gestion pour les questions de performance associative est récent (Abrioux, 2010), cette présence accrue ne fait pas l'unanimité. Pour certains, il s'agit d'un progrès indéniable, pour d'autres, le risque est le lissage des spécificités des associations, appelées à un isomorphisme poussant à l'uniformisation (Hoarau and Laville, 2008). Le terme d' « entreprise associative » est, pour Labit (2010) une preuve de banalisation : l'association devient une entreprise comme une autre. Se posant à mi-chemin, Robelet et *al.* (2009) considèrent que la gestion a toujours fait partie de la vie des associations, bien que les actions de rationalisations économique et budgétaire ne se soient généralisées qu'en réponse aux restrictions financières dans un contexte de plus en plus contraignant. Les auteurs identifient trois phases de vie de l'entreprise associative, en s'appuyant sur le cas d'une organisation gestionnaire ancienne, l'ADAPEI du Rhône. Dans la première phase, la gestion est considérée comme moins noble que la cause défendue, elle est alors réduite à des tâches techniques, l'association gestionnaire existe pour faire poids vis-à-vis des politiques publiques, mais la gestion des établissements n'est pas centralisée. La décision de déléguer la gestion des établissements à l'association gestionnaire marque l'entrée dans une seconde phase, durant laquelle le gestionnaire a un rôle majeur,

puisqu'il fait le lien avec les très récents financements étatiques. Cependant, cette phase est celle des « gestionnaires sans gestion ». Pour l'auteur, les dirigeants sont des gestionnaires qui ne gèrent pas : « Les associations conservent la marque de leur origine et leur gestion s'apparente à une gestion domestique, de sorte que l'on peut parler des dirigeants de l'époque comme des gestionnaires (ils ont fait le choix de gérer des établissements) sans gestion (les techniques de gestion demeurent rudimentaires) » (p. 91). Les conjonctures politiques et économiques favorisent l'essor de l'association, et n'impliquent pas la nécessité d'une gestion rigoureuse. La loi de 1975 concernant l'usager et la décentralisation amènent les dirigeants à incorporer des pratiques issues du privé, tout en conservant certaines pratiques plus affectives et informelles. Le CAT (centre d'aide par le travail), aujourd'hui ESAT (établissement spécialisé d'aide par le travail) en est l'illustration ; il permet aux personnes handicapées de travailler, et de dégager des fonds pour l'établissement et de manière plus large pour l'association. L'histoire de cette association rejoint celle de nombreuses autres et illustre l'évolution du rapport à la gestion des associations, dans le secteur médico-social.

La finalité des associations est autre que la simple réalisation d'un profit. La plupart des structures ont été créées par des familles pour pallier le manque d'action étatique, surtout dans le domaine du handicap. Pour Amans et Rascol-Boutard (2008) la définition de la performance dans des organisations non marchandes se fonde *« sur la déclinaison en objectifs d'une mission parfois floue et ambigüe et donc difficilement opérationalisable »*. Malgré les difficultés relatives à la définition de la performance, la déclinaison de la stratégie en des objectifs évaluables à l'aide d'indicateurs se généralise. Pour Dubost et Zoukoua (2011: p 2) le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats dans l'ensemble des strates du secteur public implique le développement d'une culture de performance et de responsabilité, *« chaque politique publique doit donc être évaluée au regard de sa performance, entendue comme le degré d'atteinte des objectifs initialement définis grâce aux moyens alloués »*. Dans ce contexte, l'instrumentation des organisations s'intensifie, notamment dans les relations entre les différentes parties prenantes. Dans le secteur Médico-social, *« la question de l'évaluation de leur performance et des instruments à mobiliser pour en rendre compte sont ainsi devenus au centre des préoccupations des acteurs centraux de la coopération entre les associations et les financeurs publics »* (Dubost et Zoukoua, 2011: p. 4).

Les outils de gestion ont été introduits tout d'abord dans les organisations privées (Levant et De La Villarmois, 2001), puis ont été transférés dans les organisations publiques dans le cadre du Nouveau Management Public (Hood, 1995). Pour Dreveton (2008), les outils de gestion sont les mêmes, mais c'est leur rôle qui diffère : ils doivent permettre le contrôle de régularité, puis progressivement, l'efficacité des actions publiques.

Pour Fabre (2010), dans le cadre du partenariat entre collectivités et associations, les outils de gestion doivent être politisés, afin de ralentir le « saupoudrage » de financements publics inefficacement et inégalement répartis. La politisation est ainsi un préalable, mais l'instrumentation, voire l'appropriation reste possible, comme l'attestent Amans et *al.* (2010: p. 251) *« tout se passe comme si ces associations du spectacle vivant se réappropriaient l'outil initialement politique qu'est le budget, né de la relation avec […] les collectivités, pour inévitablement s'en servir en interne à des fins instrumentales. »*.

4.1.3.3.5 Outiller un secteur en bouleversement

Poursuivant son évolution au fil des lois, le secteur médico-social est actuellement en bouleversement sur tous les plans, ce qui entraîne l'implantation de dispositifs instrumentaux de gestion : évolution des publics et répartition des rôles des structures dans le parcours de l'usager/ patient ; évolution des procédures d'autorisation, questionnements relatifs à la tarification, mise en œuvre des évaluations internes et externes, et plus généralement de la contractualisation :

- Le paradoxe du nombre de structures. Les établissements et services sont sujets à un mouvement dual : les pouvoirs publics insistent sur la nécessité du regroupement des structures, mais les publics pris en charge sont de plus en plus nombreux et dépendants. Le rapport Bur de 2008, relatif à la mise en place des Agences Régionales de Santé montre la nécessité du redéploiement des moyens des hôpitaux vers les structures médico-sociales, plus adaptées à la prise en charge des personnes dépendantes, ainsi qu'une meilleure coordination entre les différents acteurs de la santé. Parallèlement, le discours des pouvoirs publics tend vers le regroupement des structures pour favoriser une gestion centralisée de ces dernières. Contrairement à ces préconisations, le nombre de structures a considérablement évolué : selon les données FINESS, une augmentation de 75% du nombre d'ESMS entre 2001 et 2010 : de 22000 à 38000 structures. Les fusions et regroupements ont effectivement lieu, mais au niveau des associations

gestionnaires : le nombre de structures augmente, mais la gestion est centralisée. Cette évolution implique une structuration des systèmes d'information au niveau des organismes gestionnaires.

- Les autorisations : de l'initiative à l'appel à projet. Avant la loi HPST (Hôpital Patient Santé Territoire) du 21 juillet 2009, les acteurs souhaitant ouvrir une structure médico-sociale formalisaient une demande aux autorités de tarification. La procédure était identique pour les modifications d'agréments, et les extensions de places. Dans la perspective de pilotage territorial de l'offre de soins, la loi HPST introduit une procédure d'appel à projets : les autorités de tarification émettent des appels à projet au regard de l'offre existante, des besoins exprimés et des financements envisageables. Les structures doivent répondre à ces appels à projet. La logique d'autorisation a donc été inversée : les établissements et services doivent passer de la proactivité à la réactivité.
- La tarification du secteur médico-social est très complexe, certaines structures sont financées à la journée, d'autres à l'acte. Lors de la construction de l'outil de gestion ANAP, le souhait des pouvoirs publics est la mise en place d'une convergence tarifaire dans le secteur des personnes âgées, ce qui revient à attribuer les mêmes financements aux structures publiques et privées. A ce jour, ce projet n'est pas entériné.
- Depuis la loi de 2002, les évaluations internes et externes sont obligatoires, selon un calendrier défini par la circulaire du 21 octobre 2011[1]. Les autorisations sont conditionnées à la mise en œuvre de ces évaluations.
- La loi HPST rend également les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) obligatoires. Ces contrats supposent l'engagement de la part des autorités de tarification ainsi que des établissements et services. Les établissements et services s'engagent sur les modalités de prise en charge, d'investissement et le respect des budgets, les autorités de tarification s'engagent dans l'engagement des financements.

Chacun de ces changements implique une instrumentation du secteur unifiée. Les pouvoirs publics appuient ce constat, notamment par les préconisations du rapport IGAS (inspection générale des affaires sociales) d'octobre 2012 concernant les établissements et

[1] Circulaire disponible à l'adresse suivante :
http://www.ars.alsace.sante.fr/fileadmin/ALSACE/actualites/19122011_circulaire.pdf

services pour personnes handicapées ; trois concernent l'amélioration de l'instrumentation du secteur[1].

Au-delà d'une instrumentation accrue, l'enjeu est la cohérence des outils existants.
Certains outils ont pour objectifs la planification et le pilotage des établissements et services médico-sociaux : Les autorités de tarification établissent des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (SROMS) cohérents avec la politique nationale et régionale de santé. Ils détaillent les objectifs quantitatifs de structures en regard des besoins et de l'offre existante. Le programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) est l'objectif de programmation pour la mise en œuvre des dispositifs du schéma. Au sein des structures, de nombreux outils sont développés par des éditeurs de logiciels privés, en réponse à des besoins de pilotage ponctuels des structures médico-sociales. Les institutions (CNSA, ARS, CG) demandent aux structures de renseigner de nombreuses données.
Dans ce contexte de bouleversement du secteur médico-social, le projet ANAP a été présenté comme une solution à la multiplication des outils existants.

4.2 Le tableau de bord partagé ANAP lors de l'expérimentation

Dans un contexte d'incitation à l'instrumentation du secteur médico-social, la DGCS a demandé à l'ANAP de développer un système d'information pour ce champ. L'ANAP, en s'emparant du projet, propose puis met en œuvre, avec l'aide de partenaires, un tableau de bord commun à toutes les structures médico-sociales.
Le tableau de bord a évolué durant le projet. Avant de retracer la trajectoire de l'outil depuis son commencement et jusqu'à la phase de communication de fin de projet (Chapitre 5 : La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social, un glissement vers le politique), nous allons décrire dans cette section l'outil tel qu'il est lors de la première expérimentation. A ce moment, l'outil est momentanément stabilisé, il est utilisé par les expérimentateurs, et fait l'objet d'échanges entre les acteurs du réseau. En outre, les entretiens réalisés avec les responsables des établissements et services sont menés sur la base de l'expérimentation.

[1] Recommandation 1 : « la généralisation d'un système d'échanges de données harmonisé entre les MDPH, les établissements et services médico-sociaux (ESMS) et les responsables des programmations départementales et régionales. » Recommandation 2 : « l'organisation des échanges d'éléments d'évaluation entre MDPH et ESMS. » Recommandation 5 : « la redéfinition de l'architecture technique de remontées des MDPH vers le niveau national via le système d'information « SipaPH ».

Le projet de tableau de bord commun est inclus dans un dispositif plus large d'instrumentation du secteur qui guide les objectifs du projet (4.2.1). A partir de ces objectifs, les membres du réseau inclus dans la conception de l'outil développent un tableau de bord en quatre axes et deux niveaux d'analyse qui est présenté dans le paragraphe 4.2.2.

4.2.1 Le tableau de bord ANAP : un pas vers l'instrumentation du secteur ?

Cette sous-section a pour objectif de présenter l'outil de pilotage de la performance ANAP. A cette fin, nous présentons le contexte institutionnel qui mène l'ANAP à justifier du projet (4.2.1.1), ainsi que les acteurs concepteurs de la version initiale de l'outil (4.2.1.2) et les objectifs institutionnels décrits par l'ANAP (4.2.1.3).

4.2.1.1 Le contexte de la construction de l'outil

Le projet tableau de bord ANAP est initié fin 2009, la loi HPST vient de paraître (21 juillet 2009), instituant notamment les ARS et l'ANAP. Cette réforme profonde est l'occasion pour les acteurs publics de réorganiser le fonctionnement des institutions et les échanges d'informations entre les acteurs.

L'ANAP justifie le commencement du projet en l'étayant par plusieurs arguments. Ces derniers sont relatifs à l'hétérogénéité du secteur, aux réformes en cours, et à la dispersion des données disponibles pour les acteurs.

- L'hétérogénéité du secteur permet de justifier la nécessité d'un outil commun à l'ensemble des acteurs du réseau :
    - Aucun acteur du réseau n'a de visibilité sur l'ensemble des activités du secteur. Les prestations et ressources sont connues localement mais l'information n'est pas unifiée.
    - La nécessité d'accéder à des informations communes est accentuée par les réorganisations des autorités de tarification et des agences étatiques suite à la loi HPST. Certaines structures naissantes doivent monter en compétences vis-à-vis de ce secteur.
    - En outre, les outils existants ne concernent qu'une partie du secteur : handicap ou grand âge, alors que le souhait des pouvoirs publics est de traiter de manière unifiée l'ensemble du secteur médico-social, défini

comme prenant en charge des personnes en « perte d'autonomie » (le terme proposé par le ministère était « dépendance », mais les associations ont préféré le terme « perte d'autonomie » qui permet la prise en compte des personnes âgées non dépendantes et des personnes dépendantes mais jeunes.

- Le secteur médico-social fait l'objet de nombreuses réformes qui concernent les autorisations, la contractualisation, l'évaluation. A ce moment du projet, il est question de modifier la tarification. La construction d'un outil commun est annoncée comme un support précieux pour la mise en œuvre de ces bouleversements.
- Les informations à disposition de chacun des membres du réseau sont dispersées :
    - Certains établissements et services ne disposent pas d'un système d'information unifiant tous les aspects de leur activité. Dans ce cas, les données sont dispersées dans plusieurs supports. Le tableau de bord est présenté comme une réponse intéressante pour ces acteurs.
    - Les autorités de tarification (ARS et CG) ne disposent pas d'une information centralisée sur l'ensemble de leurs champs de compétences respectifs (région et département).

4.2.1.2 Les acteurs de la conception initiale

L'ANAP a déployé des ressources humaines internes pour la conduite du projet et s'est faite accompagnée de plusieurs cabinets de consultants. Pour chaque étape du projet, deux à trois équipes étaient mobilisées à la suite d'un appel d'offres. Trois types de consultants étaient recrutés : des responsables de la conduite de projet, des spécialistes du secteur médico-social et des experts informatiques.

Courant 2010, la conception initiale de l'outil a été organisée autour de réunions de travail rassemblant des acteurs de différents niveaux d'institutions:

- L'Etat se manifeste au travers de plusieurs représentants: la DGCS (Direction Générale de la Cohésion Sociale), la CNSA (Caisse Nationale de Solidarité et d'Autonomie), la CNAMTS (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés), l'Anesm (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux).

- L'Etat, sous une forme déconcentrée en collectivités territoriales et agences : des ARS (Agences Régionales de Santé) et des CG (Conseils Généraux).
- Les représentants des principales associations ou unions d'associations d'ESMS :
    - la FHF (Fédération Hospitalière de France),
    - la FEHAP (Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs),
    - l'APF (Association des paralysés de France),
    - l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux),
    - le SYNERPA (Syndicat National des Etablissements et Résidences Privés pour Personnes Âgées).

Au total, environ quatre-vingt personnes ont été mobilisées dans une phase initiale de conception, qui se voulait participative (voir la sous-partie 5.1.1.3 pour ce point).

4.2.1.3 Les objectifs officiels du projet : piloter la performance selon trois modalités

Chacun des acteurs a des objectifs propres pour participer au projet (cf. 7.1, page 1). Pour l'expérimentation, le tableau de bord a un objectif général, de pilotage de la performance des établissements et services médico-sociaux. Ces objectifs officiels se déclinent selon trois modalités ; construire un outil de dialogue, permettre le pilotage interne et favoriser les possibilités de benchmark entre structures :

- Rendre compte de la situation globale d'un établissement ou service pour un dialogue avec les puissances publiques. Ce premier objectif décrit par l'ANAP permet de mobiliser les acteurs autour d'un projet commun. Chaque établissement ou service dispose d'un socle commun favorisant la structuration du dialogue avec les autorités de tarification. En outre, la structuration de l'outil permet que l'objet des échanges soit diversifié : les indicateurs concernent les profils des personnes prises en charge, les finances, les ressources humaines et matérielles et les objectifs de la structure en termes de qualité et de système d'information. Cette concentration d'indicateurs multidimensionnels structure le dialogue. Pour les autorités de tarification, l'harmonisation des remontées d'informations est également facilitante.

- Permettre à la structure de piloter en interne. Les établissements et services disposent de systèmes d'information de niveau de maturité divers. Pour les moins structurés, l'ANAP souhaite que le tableau de bord permette de structurer les données nécessaires au pilotage de la structure.
- Permettre à l'établissement ou service de se comparer à d'autres établissements. L'ANAP met l'accent sur l'objectif de parangonnage[1]. Elle souhaite mobiliser les futurs expérimentateurs en leur proposant une lecture de leurs résultats au regard de ceux de structures similaires.

La déclinaison des objectifs du projet en un outil aboutit à un tableau de bord que nous allons présenter dans la sous-partie suivante.

4.2.2 Le contenu du tableau de bord tel qu'il sera expérimenté

L'outil ANAP est novateur pour plusieurs aspects. Le champ d'action, les acteurs mobilisés, mais également le contenu même du tableau de bord se positionnent en rupture par rapport aux projets du même type. La présentation du tableau de bord est effectuée dans cette sous-section. En premier lieu, le support de l'outil, une plateforme au sein de laquelle les structures saisissent les données est décrit (4.2.2.1). Ensuite, l'architecture du tableau de bord est détaillée (4.2.2.2). Enfin, les restitutions graphiques possibles dans l'outil sont présentées (4.2.2.3).

4.2.2.1 Le support de l'outil : une plateforme web, des données à saisir

L'outil se présente comme une plateforme Web sécurisée, accessible aux expérimentateurs par une authentification à l'aide d'un identifiant et un mot de passe. Ce support a été choisi pour que les structures dotées de faibles moyens informatiques puissent accéder à l'outil. Les structures n'ont pas à télécharger de fichier, ni depuis ni vers la plateforme, il suffit d'avoir un poste informatique et un accès internet. Il s'agit d'une condition importante pour que chaque structure puisse participer au projet. En effet, à ce moment du projet, la disparité des structures se traduit notamment parfois par l'absence totale d'informatisation. Proposer une plateforme Web permet de diminuer le risque de non-participation pour ce motif.

Chaque établissement ou service saisit les données le concernant sur la plateforme. En ce sens, l'outil n'est pas automatisé.

[1] Le terme parangonnage est le terme consacré, et préféré à celui de *benchmark* dans le secteur de la santé.

Cependant, la majorité des données nécessaires est disponible sous format électronique puisque les structures renseignent de nombreux outils tout au long de l'année. L'annexe 6 reprend la liste des outils de pilotage de la CNSA, qui centralise de nombreuses informations. Ce point sera à l'origine d'une controverse (7.3.1.3, page 1). Certains responsables de structures se sont interrogés sur l'utilité de renseigner les 240 données nécessaires au calcul des indicateurs alors que ces dernières étaient déjà présentes par ailleurs. La réponse de l'ANAP est que le taux de renseignement des données est une information en soi. Ce taux exprime le niveau de maturité du système d'information, et traduit les besoins en accompagnement. Cependant, cette réponse est incomplète, d'une part parce que les structures expérimentatrices sont volontaires, et sont les plus enclines à renseigner aisément les données ; d'autre part parce qu'un taux bas peut traduire le souhait de certaines structures de ne pas donner une information qui leur semblerait trop sensible.

4.2.2.2 La structure de l'outil : un tableau de bord à plusieurs niveaux

La performance d'une structure est qualifiée en fonction de dix-sept questions clés (reprises dans la Figure 20) auxquelles les trente-six indicateurs du tableau de bord doivent répondre.

Figure 20 : Les 17 questions clés auxquelles les indicateurs doivent répondre

- Les profils des personnes accompagnées correspondent-ils aux missions de l'ESMS?
- Quelle est la charge en soins et en accompagnement pour l'ESMS ?
- Quel est le positionnement de la structure dans le parcours de la personne ?
- Quel est le niveau d'activité de la structure ?
- Quelle est la dynamique de rotation des places au sein de la structure ?
- Profils des personnes au regard de la mission de la structure ? charge en soins et en accompagnement pour la structure ?
- Quelle est l'importance de la contribution des partenaires externes à l'activité de l'ESMS sur le cœur de métier ?
- L'organisation est-elle structurée et stable ?
- La structure budgétaire est-elle équilibrée ?
- Quelles ressources l'activité de l'ESMS lui permet-elle de dégager pour ses investissements futurs ?
- Quel est le taux de vétusté des constructions ?
- Quel est le niveau d'indépendance financière de la structure?
- La structure a-t-elle la capacité de faire face à ses besoins de financement courants ?
- Quelle est la maturité de la structure dans la dynamique d'amélioration continue de la qualité ?
- Dynamique pour répondre aux besoins de santé priorisés dans le cadre des politiques publiques ?
- Echelle de maturité du système d'information – grille d'autoévaluation ?
- Quels sont les objectifs opérationnels de l'ESMS au regard de ses missions ?

Les indicateurs et questions clés sont répartis selon une architecture qui suit la logique des objectifs du projet précisés dans le paragraphe 4.2.1.3.

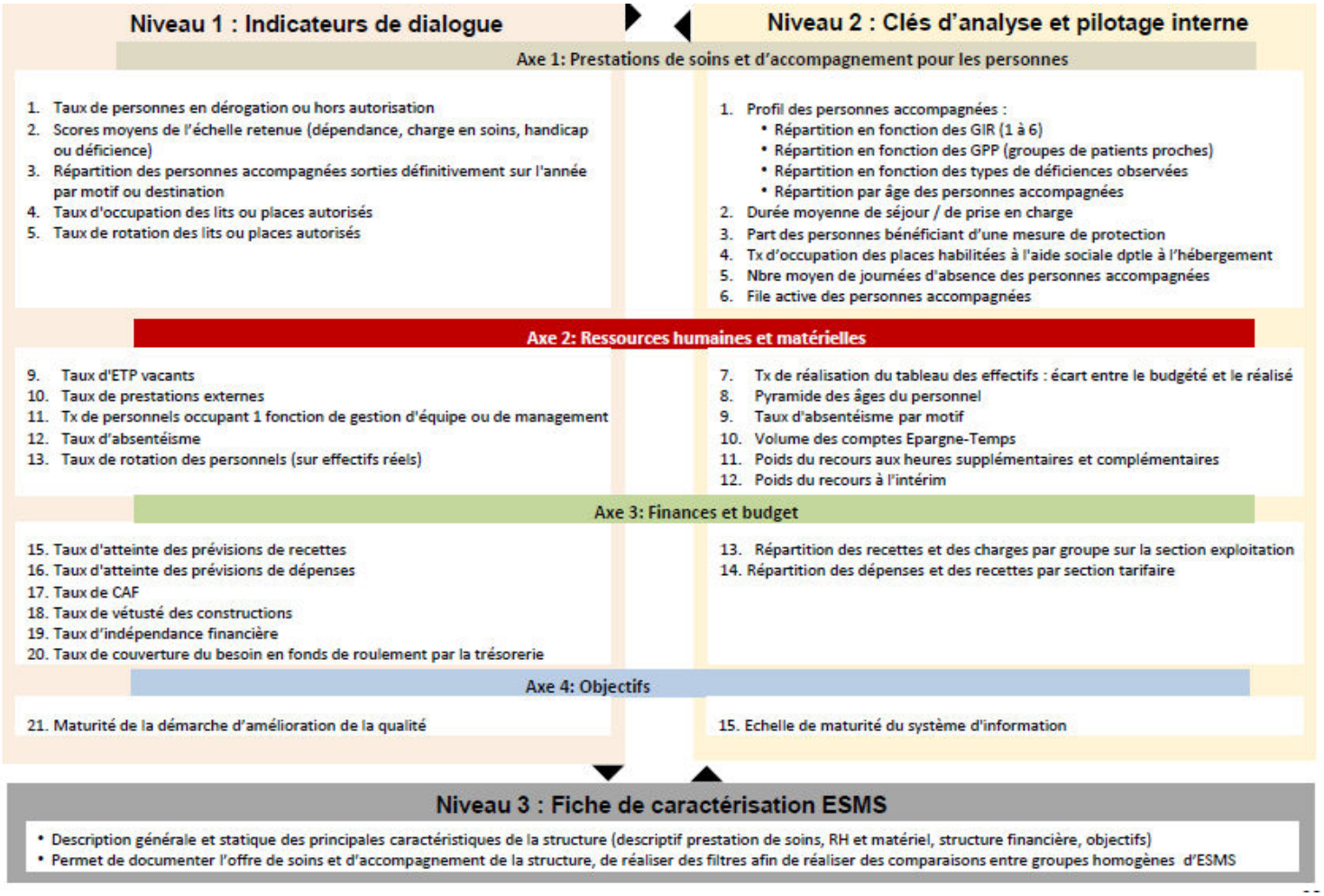
- Un premier niveau d'indicateurs a pour objectif de structurer le dialogue entre les structures et les autorités de tarification.
- Le deuxième niveau a pour but de permettre le pilotage interne des établissements et services.
- Le troisième niveau n'est pas constitué d'indicateurs mais de données brutes dites de caractérisation, qui sont indispensables dans une démarche de parangonnage de structures semblables. En effet, ces données sont à la base de la constitution de groupes homogènes de structures à partir desquels les structures peuvent se comparer.

Outre cette distinction liée à l'objectif, les indicateurs sont également répartis par thématique, selon quatre axes d'analyse :

- Le premier axe concerne les prestations de soin et d'accompagnement pour les personnes ;
- Le second est relatif aux ressources humaines et matérielles ;
- Le troisième traite des finances ;
- Le dernier présente les indicateurs liés aux objectifs en termes de systèmes d'information et de qualité.

La Figure 21 reprend chacun des indicateurs, répartis selon les trois niveaux et quatre axes d'analyse. Cette figure est celle proposée par l'ANAP lors des formations, pour présenter l'outil aux expérimentateurs.

Figure 21 : Répartition des indicateurs du tableau de bord ANAP en 3 niveaux d'analyse et 4 axes



Source : document ANAP

4.2.2.3 Une restitution graphique, une analyse par quartiles

Dès la fin du renseignement des données par l'ensemble des expérimentateurs, une restitution graphique par niveau d'analyse leur est proposée. L'ensemble des indicateurs du premier niveau, dialogue, est présenté dans un format imprimable et enregistrable. Ainsi les structures disposent d'une restitution graphique rassemblant les différentes dimensions des indicateurs. Il en est de même pour le deuxième niveau.
Après un temps de retraitement effectué par les consultants responsables de l'informatique, les expérimentateurs disposent également d'éléments de parangonnage : les données du troisième niveau, de caractérisation permettent le tri des données selon des groupes homogènes. Les établissements et services peuvent se situer par rapport aux structures appartenant au même groupe homogène.

Les autorités de tarification disposent d'une restitution différenciée : les Agences Régionales de Santé ont connaissance des données des établissements de la région, et les Conseils Généraux du département. Ils ont accès à une restitution par structure, par ensemble homogène de structures ou par indicateur. Ces deux institutions peuvent également télécharger l'ensemble des données saisies par les expérimentateurs.

Conclusion du chapitre 4

Ce chapitre présente le cas de l'introduction du tableau de bord ANAP dans le secteur médico-social. Ce cas constitue le projet de terrain sur lequel s'appuie la thèse pour comprendre le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel.

Pour décrire le cas, il est nécessaire dans un premier temps de comprendre ce que recouvre le secteur médico-social. A cette fin, une définition par différenciation avec le secteur social est effectuée, par le recours au soin et le financement. Nous rappelons ensuite les organisations qui constituent la sphère inter-organisationnelle de l'étude. Enfin, l'histoire du secteur médico-social est évoquée pour éclairer la nécessité d'instrumentation du secteur, initiée par le tableau de bord ANAP.

Dans un second temps, la nature et les caractéristiques de l'outil sont précisées. Le projet est replacé dans un contexte plus large d'instrumentation du secteur, les institutions participant à la conception initiale sont évoquées et les objectifs officiels du projet sont dépeints.

Le contenu du tableau de bord est précisé. Il s'agit d'une plateforme web, hiérarchisée en quatre thématiques et trois niveaux d'analyse et offrant des restitutions graphiques particulières.

La configuration de l'inter-organisationnel montre qu'il s'agit d'un réseau hiérarchisé. En effet, les établissements et services médico-sociaux sont dépendants des financements de la sécurité sociale, et des Conseils Généraux. Leurs autorisations, agréments ou autres conventions sont régies par les Agences Régionales de Santé et les Conseils Généraux. Malgré l'obligation de rendre des comptes à ces institutions, les structures médico-sociales conservent à ce jour encore une certaine autonomie, dans les modalités de prise en charge, et de financement. Ceci tend cependant à se réduire avec la mise en place progressive des Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens, qui cadrent encore davantage l'activité des structures. Cependant, dans le cadre de l'introduction de l'outil ANAP, le réseau est également hiérarchisé, mais les acteurs qui ont le plus de marges de manœuvre sont différents. En effet, l'ANAP a un rôle majeur dans le cadre du projet, elle est responsable de la conduite du projet. Les organismes d'autorisation et de financement sont à la fois les co-producteurs et les destinataires de l'outil, tout comme les établissements et services médico-sociaux. En outre, la participation à la construction de

l'outil est facultative. Ainsi, dans le cadre de ce projet, les différents acteurs conservent une autonomie relative.

Troisième Partie : Les résultats de la recherche

Cette partie présente les résultats de la recherche. La question de recherche principale de la thèse est la suivante : « quel est le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel impliquant des organisations publiques et privées ? ». Pour répondre à cette interrogation majeure, nous nous focalisons sur deux aspects du processus, la trajectoire de l'outil, et le sens que la construction de l'outil a pour les acteurs du secteur. L'analyse de la trajectoire de l'outil contribue à remédier ainsi au constat dressé par Burns et Scapens (2000) du manque d'analyse de la trajectoire de la mise en place des outils de gestion dans les organisations. La compréhension du sens que la construction de l'outil a pour les acteurs participe à la compréhension du lien entre la manière dont les groupes interagissent et la conséquence sur les outils (Berry et *al.,* 2009).

L'analyse de la construction de l'outil ANAP s'effectue par le prisme de l'anthropologie symétrique. Dans le premier chapitre de cette partie (Chapitre 5), nous proposons de retracer la trajectoire de l'outil, en distinguant les moments de trajectoire, qui figent l'outil en un état provisoire ; et les passages entre les moments, qui expliquent la manière dont l'outil évolue dans le temps. L'outil passe par différentes phases, qui le font évoluer d'un outil opérationnel visant le pilotage des structures médico-sociales à un outil politique de diffusion de la culture de performance. L'analyse de cette trajectoire met en exergue des mécanismes expliquant la trajectoire de l'outil et aboutit à des propositions d'amélioration du processus. Les recommandations sont à destination du coordonnateur d'un projet semblable, de mise en œuvre d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, dans un réseau constitué d'organisations publiques et privées.

Comprendre le processus de construction de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel suppose de s'interroger sur la manière dont l'outil se construit pour les acteurs du secteur. La logique proposée par les théoriciens de la traduction suppose que les acteurs et l'outil se construisent mutuellement selon un processus itératif. Les chapitres suivants se focalisent sur plusieurs aspects: le rôle des acteurs et des actants dans le processus, les objectifs initiaux affichés par les acteurs, les controverses émaillant le projet, puis les stratégies d'acteurs qui sous-tendent les actions.

Le Chapitre 6 analyse les rôles que les acteurs et les actants jouent dans le processus. Pour cela, nous analysons les rôles que les acteurs attribuent à l'outil puis les rôles que les acteurs jouent dans le processus de construction. Nous présentons ces analyses au sein d'un même chapitre pour accentuer la logique des théoriciens de la traduction qui invitent à considérer les acteurs et les outils comme des parties prenantes égales dans le projet. La

première section (6.1) permet de comprendre la manière dont les acteurs conçoivent l'outil et ce qu'ils sont prêts à en faire lors d'une utilisation future. Il s'agit de décrire la phase d'appropriation originelle (De Vaujany, 2005) durant laquelle les acteurs construisent leur rapport initial à l'outil. Dans un deuxième temps, le rôle des acteurs dans la construction de l'outil sera présenté afin d'identifier les rôles clés qui ont fait évolué l'outil (6.2). Retracer les différents rôles des acteurs dans le projet tableau de bord ANAP et les mettre en regard des rôles attribués initialement permet d'émettre des préconisations pour améliorer le processus.

L'analyse par la traduction permet de comprendre de nombreux éléments du processus, cependant, elle est complétée dans ce dernier chapitre par le recours à l'analyse stratégique, qui nous permet de comprendre les causes réelles de la participation des acteurs au processus. Dans le Chapitre 7, nous présentons les objectifs affichés par les acteurs pour participer au projet, que nous mettons en regard des controverses qui ont émaillé le processus. La mise en avant de ces controverses permet d'identifier les causes sous-jacentes de la participation des acteurs au processus. Cette analyse croisée aboutit à une catégorisation des stratégies en jeu dans le projet.

Chapitre 5 La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social, un glissement vers le politique

Ce chapitre a pour objectif de présenter la trajectoire de l'outil ANAP à destination du secteur médico-social, le cas d'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. La trajectoire est le cheminement de l'outil depuis son point d'existence[1], que nous avons situé au moment de la commande de la CNSA à l'ANAP. La trajectoire de l'outil n'est à ce jour pas terminée. Pour le document de thèse, nous avons collecté les données relatives à la trajectoire jusqu'à la fin de la première expérimentation du tableau de bord. Cependant, une seconde expérimentation a depuis eu lieu, et les responsables du projet visent une généralisation de l'outil à l'ensemble du secteur pour 2015. La trajectoire décrite et analysée dans ce chapitre n'est donc pas définitive.

Revenir sur chacun des points de la trajectoire de l'outil permet de reprendre le déroulement de la démarche dans son ensemble. La description du cheminement de l'outil permet d'identifier les moments les plus marquants, d'expliquer les changements de trajectoire et de proposer des pistes d'amélioration.

Les différents points de trajectoire ont été recensés pour traduire le plus fidèlement possible les événements qui ont marqué la construction de l'outil. Ces moments sont considérés comme marquants puisqu'ils ont entraîné des modifications substantielles relatives à l'outil ou à la manière dont les acteurs s'expriment vis-à-vis de l'outil. Nous avons choisi de décrire les moments qui modifient l'outil, sans opérer de discrimination et de hiérarchisation entre les réunions officielles et les échanges officieux, puisque les deux modalités ont un impact décisif sur l'outil et la manière dont les acteurs disent le percevoir.

Nous décrivons et analysons la trajectoire de l'outil pour formaliser la manière dont l'outil est construit par les acteurs. Cela nous permet de comprendre les mécanismes qui sous-tendent le processus. En effet, nous identifions dans ce chapitre un glissement progressif des objectifs relatifs à l'introduction de l'outil. Initialement opérationnels, les objectifs de l'introduction de l'outil deviennent la diffusion de la culture de performance dans le secteur médico-social. L'analyse par le prisme de l'anthropologie symétrique permet d'identifier les mécanismes de médiation et de purification, et de comprendre la cause de la démobilisation de certains acteurs, à la fin du projet.

La première section du chapitre (5.1) vise à décrire les moments et les passages de la trajectoire de l'outil ANAP. La section 5.2 résume les moments et passages de la

[1] A la suite de Latour (1997), l'existence est le point d'origine du quasi-objet, l'essence est le résultat de sa construction progressive

trajectoire de l'outil en regard des mécanismes de purification et de médiation. En dernier lieu, des préconisations pour obtenir une trajectoire choisie sont proposées (5.4).

5.1 Description des moments et passages de la trajectoire de l'outil

Pour analyser la trajectoire de l'outil, nous avons choisi de reprendre la proposition de Latour (1997) de montrer le cheminement de l'outil en fonction des deux pôles, technique et politique. Le pôle politique incarne les jeux d'acteurs dans le réseau. Le pôle technique est relatif aux qualités qualifiées d'intrinsèques à l'outil par les acteurs, il s'agit d'un pôle instrumental.

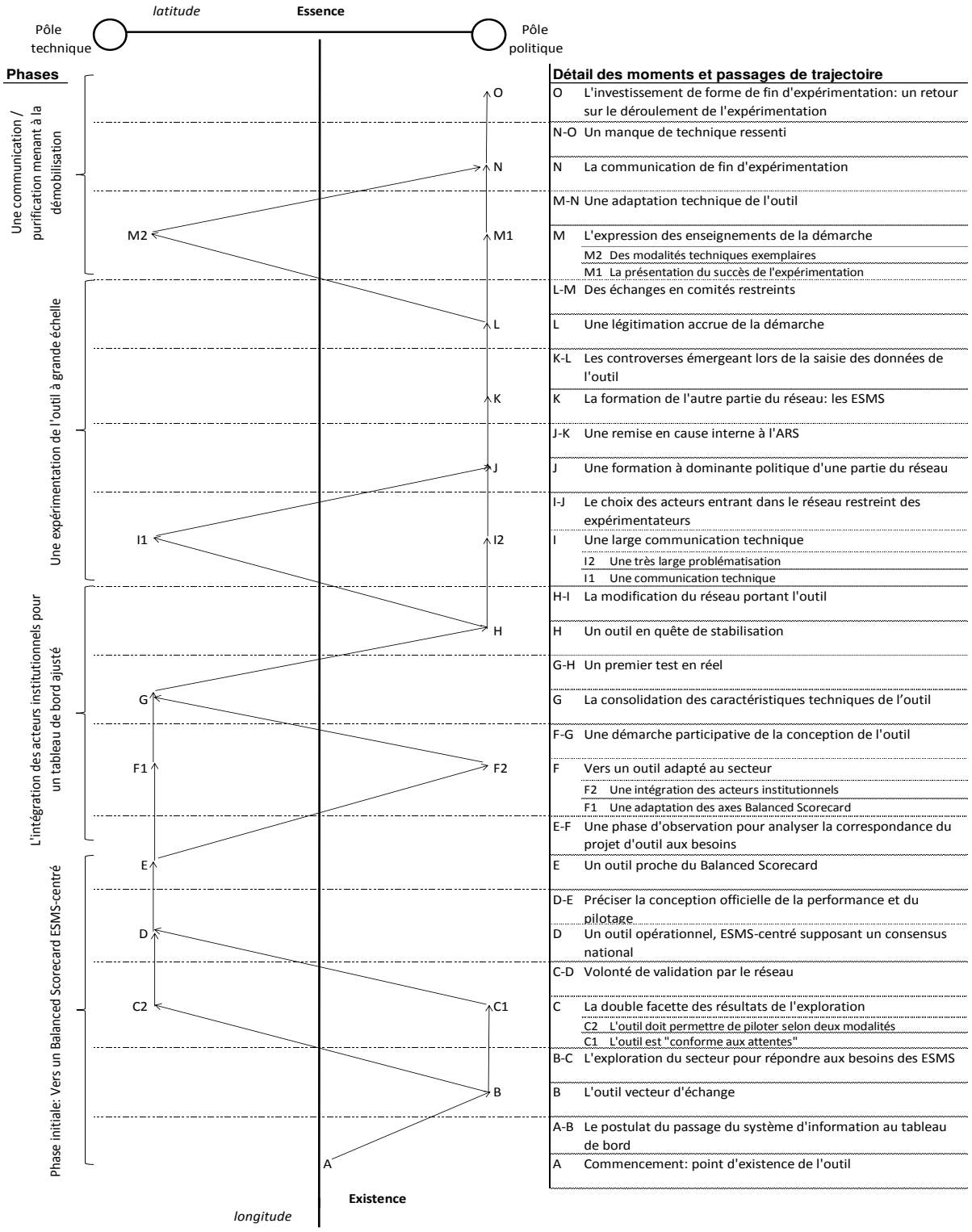
Pour représenter graphiquement la trajectoire de l'outil, nous avons identifié des moments de trajectoire durant lesquels l'outil est stabilisé dans un positionnement identifié. Le nom des moments est précédé d'une lettre unique. Nous avons dénommé ces points de trajectoire des moments, à la suite de Callon (1986), qui privilégier le terme de moment à celui de phase ou d'étape pour mettre en évidence le fait qu'un moment peut être très court, ou s'inscrire dans la durée.

Entre ces moments de trajectoire, des passages entre les moments sont identifiés : les passages permettent à l'outil d'évoluer entre deux points identifiés. Deux lettres sont notées avant le nom des passages.

La Figure 22 présente l'ensemble de la trajectoire. Le commencement du projet est représenté en bas de la figure, avec le point A. la trajectoire évolue au travers des moments matérialisés par un point et des passages, représentés par des flèches, vers le haut de la figure. La fin de la trajectoire non achevée de l'outil est au niveau du point O, en haut de la figure. Lors des différentes sous-sections, la figure est reprise en détaillant chaque phase de la trajectoire.

Quatre phases principales rythment le cheminement de l'outil. La phase initiale débute au commencement du projet et se poursuit jusqu'à l'obtention d'un *Balanced Scorecard* ESMS-centré (5.1.1). La deuxième phase met en œuvre l'intégration des acteurs institutionnels pour parvenir à un tableau de bord ajusté au secteur médico-social (5.1.2). La troisième phase est celle de l'expérimentation à grande échelle de l'outil (0). La dernière phase est celle de la communication/ purification de l'ANAP, qui mène progressivement à la démobilisation des acteurs (5.1.4).

Figure 22 : La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance : du début du projet à la fin de la première expérimentation

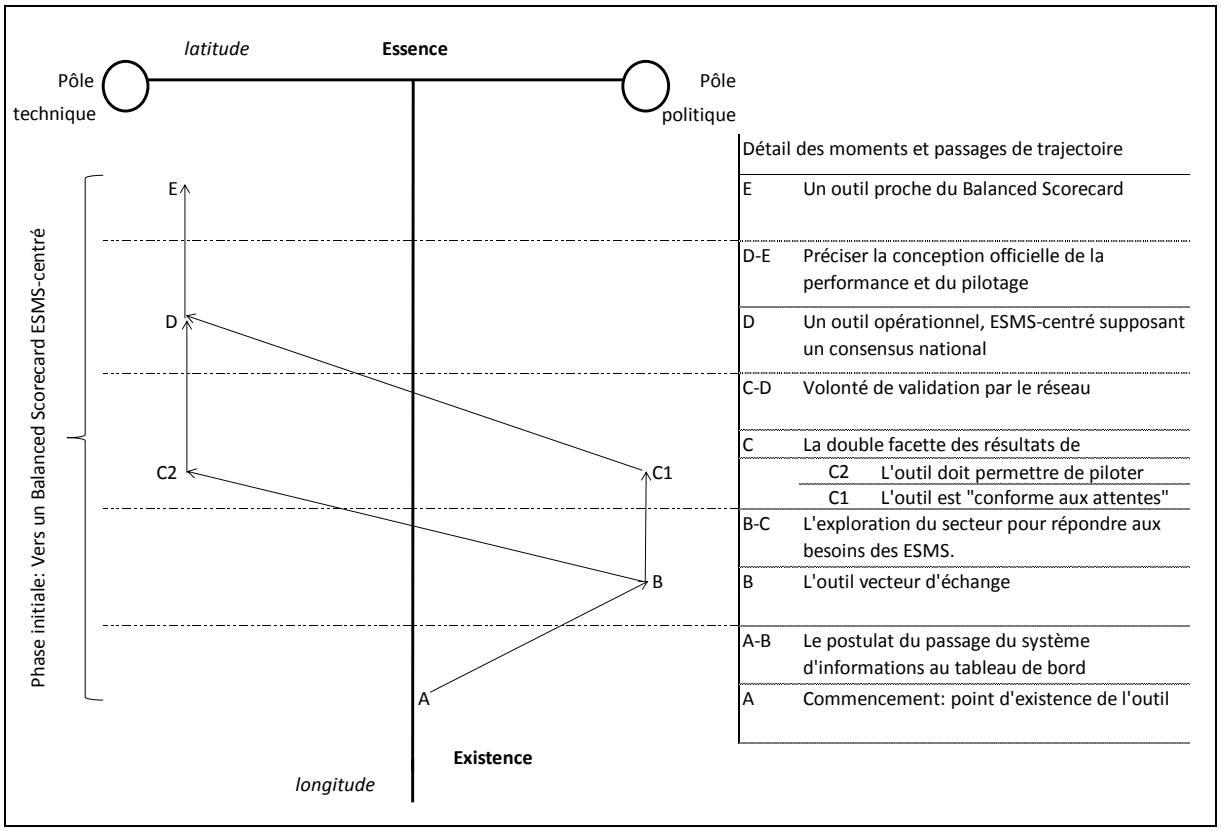


5.1.1 Phase initiale : vers un *balanced scorecard* ESMS-centré

Ce paragraphe présente la première phase de la construction de l'outil. Après le point du commencement de l'outil (5.1.1.1), un postulat est pris : l'outil sera un tableau de bord (5.1.1.2), et un vecteur d'échange (5.1.1.3). Afin de valider ces éléments, une exploration du secteur est proposée (5.1.1.4) et (5.1.1.5). Après une validation par le réseau tel qu'il est à ce moment (5.1.1.6), une version de l'outil – dit opérationnel – est proposée (5.1.1.7). Ce dernier est conçu par et pour les ESMS impliqués dans le projet. Une définition de la performance et du pilotage sont précisés (5.1.1.8), et l'outil devient similaire au *Balanced Scorecard* (5.1.1.9).

Cette phase alterne des points techniques et politiques. Elle commence par le point médian –entre technique et politique – du commencement de l'outil et s'achève par un point technique, de présentation d'un outil opérationnel.

Figure 23 : Représentation de la première phase de la trajectoire : la phase initiale : vers un *balanced scorecard* ESMS-centré



5.1.1.1 A : Incipiens : le point d'existence de l'outil

Incipiens. La trajectoire de l'outil débute par la rencontre d'un contexte et d'un acteur. Le contexte est le suivant : le secteur médico-social manque d'un système d'information interopérable entre les différents acteurs qu'il constitue. L'acteur est la CNSA, Caisse Nationale de Solidarité et de l'Autonomie, qui est chargée de la répartition des financements destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées, de s'assurer de l'égalité de traitement des personnes en perte d'autonomie, dans un objectif de qualité de prise en charge[1]. A la rencontre du contexte et de l'acteur, la CNSA recherche l'amélioration du pilotage du secteur d'un point de vue technique et politique. A cette fin, elle souhaite la mise en place d'un système d'information unifié. La commande de cet outil est passée à l'ANAP, Agence Nationale d'Appui à la Performance, experte en gestion de projets et non à une agence technique telle que l'ATIH (Agence Technique de l'Information sur l'Hospitalisation). La préoccupation initiale est technique mais le moyen d'y répondre est politique. Ainsi, le point initial de la trajectoire est un point médian, entre technique et politique.

La réception de la commande par l'ANAP est un moment de médiation. Il y a en effet traduction de l'énoncé initial de la CNSA en un autre énoncé, celui qui est reçu par l'ANAP. A ce point, la technique et le politique sont mêlés. Aucun des deux aspects n'est prévalent à l'existence de l'outil, les deux éléments sont nécessaires. Le début de l'existence de l'outil est caractéristique de l'hybride, tel que défini par Latour (1997 : 73) :

> *« Après Michel Serres, j'appelle de tels hybrides des quasi-objets parce qu'ils n'occupent ni la position d'objets prévue pour eux par la Constitution, ni celle de sujets, et qu'il est impossible de les coincer tous dans la position médiane qui en ferait un simple mélange de chose naturelle et de symbole social. »*

5.1.1.2 A-B : Le postulat du passage du système d'information au tableau de bord

Lorsque l'ANAP reçoit la commande de la CNSA de la construction d'un système d'information unifié, elle part du postulat que ce dernier est utile aux établissements et

[1] Les missions confiées à la CNSA décrites d'après son site internet sont les suivantes : « Financer les aides en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées ; Garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire et pour l'ensemble des handicaps ; Assurer une mission d'expertise, d'information et d'animation pour suivre la qualité du service rendu aux personnes. »

services s'il est un tableau de bord commun. Ce passage entre deux points de trajectoire est de nature technique, puisqu'il concerne précisément l'artefact, le substrat technique (Hatchuel et Weil, 1992), qui sera mis en œuvre dans le projet.

Lorsque l'ANAP se saisit de la question, elle présente le tableau de bord comme une évidence : il s'agit du meilleur choix pour obtenir un système d'information utile. Le glissement qui a lieu, entre la nécessité du système d'information et l'évidence du tableau de bord constitue un moment de purification.

5.1.1.3 B : L'outil vecteur d'échange

A ce moment de la trajectoire, l'outil est un tableau de bord. L'ANAP précise alors que le projet permet de *« mettre les acteurs autour de la table »*, c'est à dire, rassembler les acteurs du secteur médico-social afin de connaître leurs *« besoins en information »*. A ce moment, seul le format de l'outil a été décrété ; il reste le contenu à définir.

Le tableau de bord revêt alors une dimension politique, il est vecteur d'échanges entre les membres d'un réseau qui existe mais qui n'est pas unifié. A ce moment du projet, chaque organisation a son rôle dans le secteur, mais les acteurs ne sont pas mobilisés autour d'un projet commun.

Ce moment peut être qualifié de problématisation. En effet, la problématisation revient à formuler une question susceptible de produire la convergence des acteurs concernés, elle consiste à faire passer les actants d'une position particulière et isolée à une acceptation de coopération (Amblard et *al.*, 2005). Pour Callon (1986), lors de cette phase, les identités des acteurs se définissent dans un point de passage obligé, soit un lieu (physique, géographique ou institutionnel) ou un énoncé qui se révèle être incontournable. La problématisation est ainsi constituée de deux éléments : l'inter-définition des acteurs et la définition de points de passage obligés.

A cette étape du projet, l'ANAP cherche à provoquer ce moment de problématisation, en créant un point de passage obligé, qu'est le projet d'outil commun à l'ensemble du secteur.

Ce moment de médiation favorise l'échange et l'émergence de la controverse, par la rencontre d'acteurs agissant habituellement séparément.

5.1.1.4 B-C : L'exploration du secteur pour répondre aux besoins des ESMS.

Dans un objectif d'état des lieux des données utiles aux établissements et services du secteur, et devant l'incertitude liée à la méconnaissance du secteur, l'ANAP décide de mener une étude exploratoire, constituée de 15 réunions dans divers établissements. Ce passage est à la fois politique et technique. D'un point de vue technique, il permet de circonscrire les données à recenser dans l'outil ; d'un point de vue politique, il favorise l'implication des acteurs de terrain et des acteurs institutionnels dans le projet. Il s'agit d'un moment de médiation, laissant les différents aspects de l'outil-hybride s'exprimer pleinement.

5.1.1.5 C : La double facette des résultats de l'exploration

Le résultat de la phase d'exploration est un moment de trajectoire dual : un mouvement double de purification, technique et politique est en œuvre.

C1 : La purification politique est identifiée dans la communication aux différents membres du réseau : « le projet correspond aux attentes ». Cette affirmation vise à assurer la légitimité du projet pour l'ensemble des acteurs.

C2 : La purification technique consiste en la distinction en deux pans du pilotage des structures médico-sociales. La phase d'exploration a mis en évidence l'existence d'un pilotage dit *« opérationnel »* et d'un pilotage *« stratégique »*. Selon la communication de l'ANAP, le pilotage opérationnel est l'activité médico-sociale proprement dite, action menée par les structures médico-sociales. Le pilotage stratégique est effectué par les fédérations, les responsables de groupes, les organismes gestionnaires. Cette distinction revient à différencier le siège, ou la maison mère, des acteurs de terrain, ou filiales.

5.1.1.6 C-D : Volonté de validation par le réseau

Dans un objectif de purification, l'ANAP souhaite faire valider les points définis auparavant. En effet, l'objectif est de valider la légitimité de la démarche, de confirmer la nécessité d'un tableau de bord et d'asseoir la nécessité de la distinction des deux types de pilotage. Lors de ce passage, l'ANAP souhaite que chacun des points qu'elle a observés devienne une évidence partagée par l'ensemble du réseau existant à ce moment. Ce passage est politique, il fait appel à l'activation du réseau pour la validation du projet.

5.1.1.7 D : Un outil opérationnel, ESMS-centré supposant un consensus national

Le moment du lancement officiel du projet qui porte le nom *« pilotage des ESMS »* insiste sur les aspects techniques du projet, en prenant le point de vue unique des établissements et services médico-sociaux.

5.1.1.7.1 Un projet technique et opérationnel

La phase précédente a permis de mettre en évidence la nécessité d'agir sur les deux niveaux (opérationnel et stratégique) mais pose de nouvelles questions, notamment techniques *« sur chacun de ces deux niveaux, les problématiques de définition, outils de mesure et démarche d'analyse de la performance des ESMS doivent être clarifiés. »* Diapositive 5 de la présentation de la réunion de lancement du projet. Il est également précisé qu' *« il ne s'agit pas d'un projet d'étude, mais d'un projet opérationnel »*. Ce projet, dit *« opérationnel »* a de multiples vocations, exprimées dans la présentation.

> *« Il ne s'agit pas d'un projet d'étude, mais d'un projet opérationnel ayant vocation à :*
> *- Définir les angles d'analyse et de pilotage de la performance des ESMS.*
> *- Définir les prérequis nécessaires à la mise en place d'un outil de pilotage de la performance adapté aux spécificités des ESMS.*
> *- Evaluer les besoins des ESMS en matière d'accompagnement pour la mise en place d'un pilotage de la performance et de ses outils.*
> *- Accompagner 30 structures dans la mise en œuvre de ce projet. » (Diapositive 10 de la présentation).*

A ce moment, les mots choisis pour la présentation insistent sur l'aspect opérationnel et technique du projet. Ce positionnement est contraire aux démarches habituelles menées dans le secteur. En effet, les projets menés par les acteurs institutionnels du secteur médico-social se présentent selon deux modalités :

- Le premier type de projets présente des études faisant appel à un grand nombre d'acteurs, mais dont la visée est descriptive. Dans cette optique, les enquêtes de la Drees (Direction de la recherche, des études, des évaluations et des statistiques du ministère des Affaires Sociales et de la Santé) visent à établir des états des lieux statistiques sur les populations et les politiques sanitaires et sociales.
- Le second type de projets met en œuvre des projets opérationnels mais dont la méthodologie n'est pas participative. Ainsi, les outils développés par la CNSA ont

pour objectif le pilotage du secteur par leurs propres services, mais ne mobilisent pas de nombreux acteurs, notamment les établissements et services eux-mêmes.

Le projet *« pilotage des ESMS »* réunit un objectif opérationnel et une méthodologie impliquant un grand nombre d'acteurs.

5.1.1.7.2 Un projet ESMS-centré

Le point de vue adopté par l'ANAP est exclusivement ESMS-centré. En effet, la réunion de lancement du projet part du point de vue des ESMS et est destinée aux ESMS. Le point de vue des autorités de tarifications n'est jamais évoqué. A ce moment, l'outil se doit d'être utile aux ESMS exclusivement. La diapositive 7 présente la nécessité d' *« informations mises à disposition par et pour les ESMS »*.

5.1.1.7.3 Le prérequis des référentiels d'activité

A ce moment, l'ANAP présente la nécessité de disposer de référentiels comme un prérequis. Elle précise notamment qu'un « consensus national » est indispensable. Cette affirmation comporte une controverse naissante. La question des référentiels englobe la question de l'uniformisation des populations, des types de prises en charge, des structures… Cependant, comme précisé dans le chapitre 5, le secteur médico-social est constitué d'entités dont les activités et les populations sont très diverses.

A ce jour, les établissements et services qui prennent en charge des personnes âgées dites dépendantes disposent de référentiels communs : AGGIR et PATHOS. Ces deux outils ont pour objectifs la description de l'état de santé des personnes âgées et la formalisation des besoins en accompagnement et en financement. (cf. le rapport du 2 août 2012 du comité scientifique des référentiels AGGIR et PATHOS). Cependant, ces référentiels ne sont pas mobilisés par les autres structures du secteur médico-social. Les établissements et services prenant en charge des personnes en situation de handicap adoptent des référentiels différenciés, en fonction des types de handicap rencontrés. Chaque fédération, groupement, mouvement a créé un référentiel lorsque l'existant ne permettait pas de spécifier la lourdeur de la prise en charge d'un handicap. Ainsi, les référentiels existants sont multiples et représentent deux éléments distincts pour les structures : ils expriment des réalités de prise en charge diverses et des velléités de prise en compte par les pouvoirs publics de la spécificité du type de handicap. Dans ce contexte, imposer comme prérequis au projet l'existence d'un consensus national autour d'un référentiel commun peut ainsi

paraître particulièrement audacieux. Ce moment de lancement officiel correspond à un moment dominé par une purification du processus, principalement orienté vers la technique.

5.1.1.8 D-E : Préciser la conception officielle de la performance et du pilotage

La conception officielle adoptée de la performance est précisée lors du lancement officiel du projet.

Afin de définir le cadre conceptuel adopté pour l'ensemble de la démarche, de nombreux termes sont alors définis : la performance, le pilotage de la performance, les approches du pilotage de la performance, la nécessité de prise en compte des spécificités des ESMS et les dimensions de la stratégie des ESMS.

De cette façon, la performance est définie dans les termes en référence à l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé). La performance recouvre *« l'amélioration de la santé de la population, la réactivité du système de santé et l'équité du financement » (diapositive 14 de la présentation pour le lancement officiel du projet).* Cette définition est étroitement liée au secteur sanitaire, et ne prend pas en compte les spécificités du secteur médico-social.

Le pilotage de la performance scindé en dimensions stratégiques et opérationnelles, intervient autour de quatre actions : *« la décision, le suivi, le reporting, l'évaluation » (diapositive 14 de la même présentation).*

Piloter la performance suppose dans le projet une triple approche : *« prospective, analytique et comparative » (diapositive 15).* Ainsi, l'approche proposée suppose de connaître son offre, et les besoins correspondants, de piloter l'activité et de se comparer avec les autres dans une perspective de progression.

Ce moment est représentatif d'une phase de purification, durant laquelle l'acteur ANAP prend des éléments de technique et de politique pour présenter la performance et son pilotage tels qu'ils doivent être entendus, sans alternative possible.

5.1.1.9 E : Un outil proche du *Balanced Scorecard*

Pour le lancement officiel du projet, l'ANAP précise le *« cadre conceptuel » (diapositives 14 à 16 de la présentation du lancement du projet).*

La stratégie des ESMS est présentée par le prisme du cadre d'analyse du *Balanced Scorecard* de Kaplan et Norton (1992; 1996; 2004; 2006) (diapositive 18). L'outil alors envisagé suit cette logique, de description de la stratégie en quatre axes.

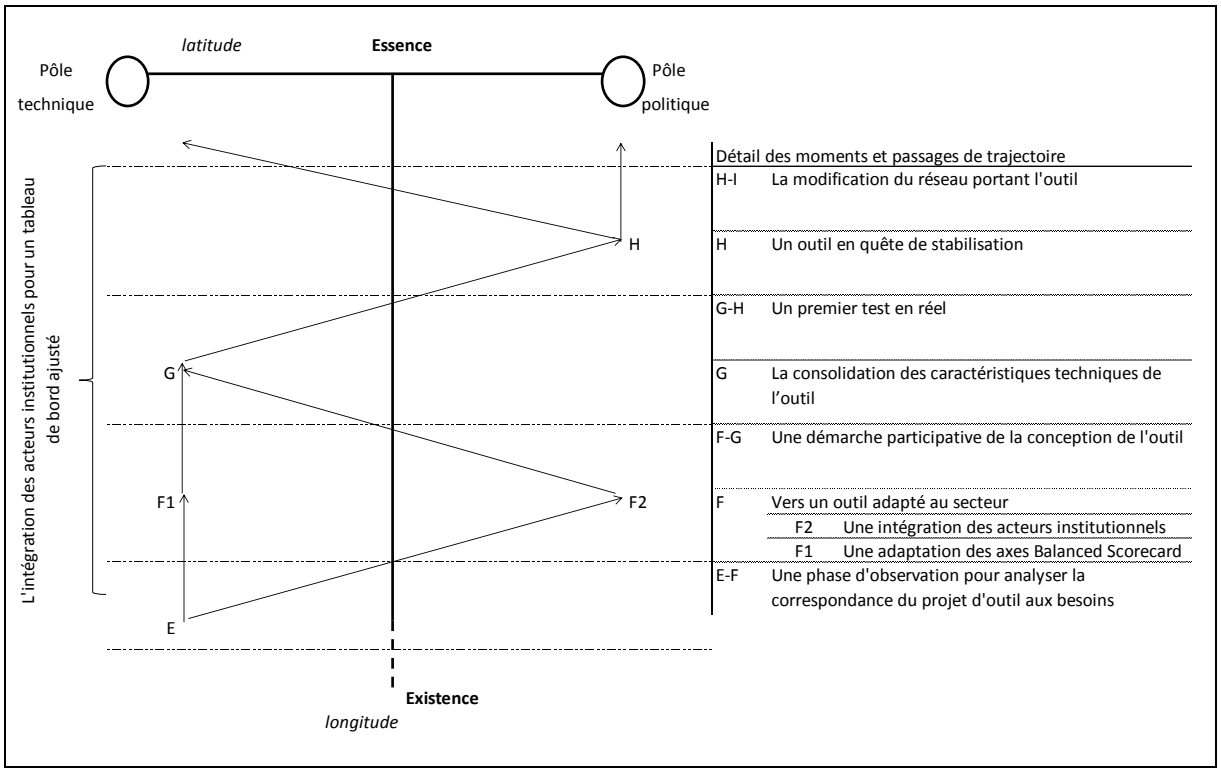
Une attention particulière est portée à la nécessité de prise en compte de la spécificité des ESMS, à différents niveaux : *« au niveau des missions, du type de public, des modes d'accompagnement, de prise en charge, des structures, des modalités de financement. » Diapositive 16.* L'objectif est ainsi d'obtenir un outil intégrant les préoccupations de l'ensemble du secteur, sans effacer les spécificités des structures.

Ce moment est une purification de nature technique. L'outil doit être de cette nature, proche du *Balanced Scorecard* et adapté aux spécificités des structures. Aucune controverse n'est ouverte.

5.1.2 Deuxième phase : L'intégration des acteurs institutionnels pour un tableau de bord ajusté

Après une première phase, focalisée sur les besoins et les demandes des ESMS, la seconde phase est celle de l'intégration des autres acteurs du réseau, organismes de financement et d'autorisation. Ces derniers sont désignés comme acteurs institutionnels. La phase d'intégration se compose de plusieurs étapes : une étape d'observation (5.1.2.1) amène l'ANAP à se réinterroger sur la structure de l'outil pour qu'il convienne aux spécificités du secteur (5.1.2.2). Une démarche qui s'affirme participative (5.1.2.3) conduit à la consolidation des caractéristiques techniques et politiques de l'outil (5.1.2.4). Après un premier test en réel (5.1.2.5), cette phase s'achève lorsque l'outil est en quête de stabilisation (5.1.2.6).

Figure 24 : Représentation de la deuxième phase de la trajectoire : l'intégration des acteurs institutionnels pour un tableau de bord ajusté



5.1.2.1 E-F : Une phase d'observation pour analyser la correspondance du projet d'outil aux besoins

A ce stade du projet, les modalités d'intervention définies correspondent à une méthodologie qualitative composée de conduite d'entretiens, de groupes de travail,

d'analyse des systèmes d'information existants dans une phase dite d'observation (diapositive 21 de la présentation de lancement du projet).

Cette phase d'observation a pour objectif de mieux connaître les pratiques de pilotage du secteur afin de mieux les accompagner.

L'échantillon choisi à ce moment pour la phase d'observation vise à couvrir l'ensemble des structures du secteur selon une logique de représentativité nationale. Cependant, des contraintes de faisabilité (temporelle et financières) ont restreint l'échantillon initial prévu pour l'observation (de 40 à 19 structures).

Lors de ce moment de médiation, les caractéristiques techniques prévues de l'outil sont mises en question, selon une modalité participative active des acteurs, les caractéristiques techniques et politiques sont mobilisées.

5.1.2.2 F : Vers un outil adapté au secteur

A l'issue de la phase de médiation précédente, l'outil a été adapté et une présentation de l'outil choisi est effectuée. Ce moment de purification se compose de deux sous-moments :

F1 : une purification technique consiste à adapter le *Balanced Scorecard* aux spécificités du secteur.

Le nom du projet devient « développer le pilotage de la performance des ESMS » une nouvelle conception du pilotage est annoncée :

« Le pilotage suppose :

- Une capacité à produire et à croiser des informations relatives aux différentes dimensions de l'activité (objectifs, réalisations, ressources) et nécessaires à la prise de décision ;
- Une capacité à synthétiser ces informations, notamment au travers d'indicateurs pertinents, permettant une mesure des réalisations (ressources mobilisées, résultats obtenus, écarts sur objectifs, etc.) Diapositive 10 de la synthèse de la phase d'observation. »

Un arbitrage a été effectué : le projet répondra aux besoins de pilotage opérationnel et non au niveau du pilotage identifié comme stratégique.

Une adaptation du *balanced scorecard* s'avère nécessaire (diapositive 9 de la présentation de la synthèse de la phase d'observation). Ainsi, les 4 axes d'analyse des ESMS seront les

suivants : objectifs, prestations de soins, ressources et finances. Ces derniers sont affichés selon une dimension processuelle, du parcours du patient.
L'analyse infra-annuelle des indicateurs est préconisée à la fin de la présentation. Cependant, ce point sera ensuite abandonné pour les premières versions du tableau de bord.

F2 : L'intégration des acteurs institutionnels dans le processus correspond à une purification politique. Pour faire en sorte que l'outil soit communément accepté, il convient d'intégrer les acteurs institutionnels pertinents. L'ANAP décide de faire intervenir dans le projet les Agences Régionales de Santé et les Conseils Généraux, et de prendre en compte leurs besoins.

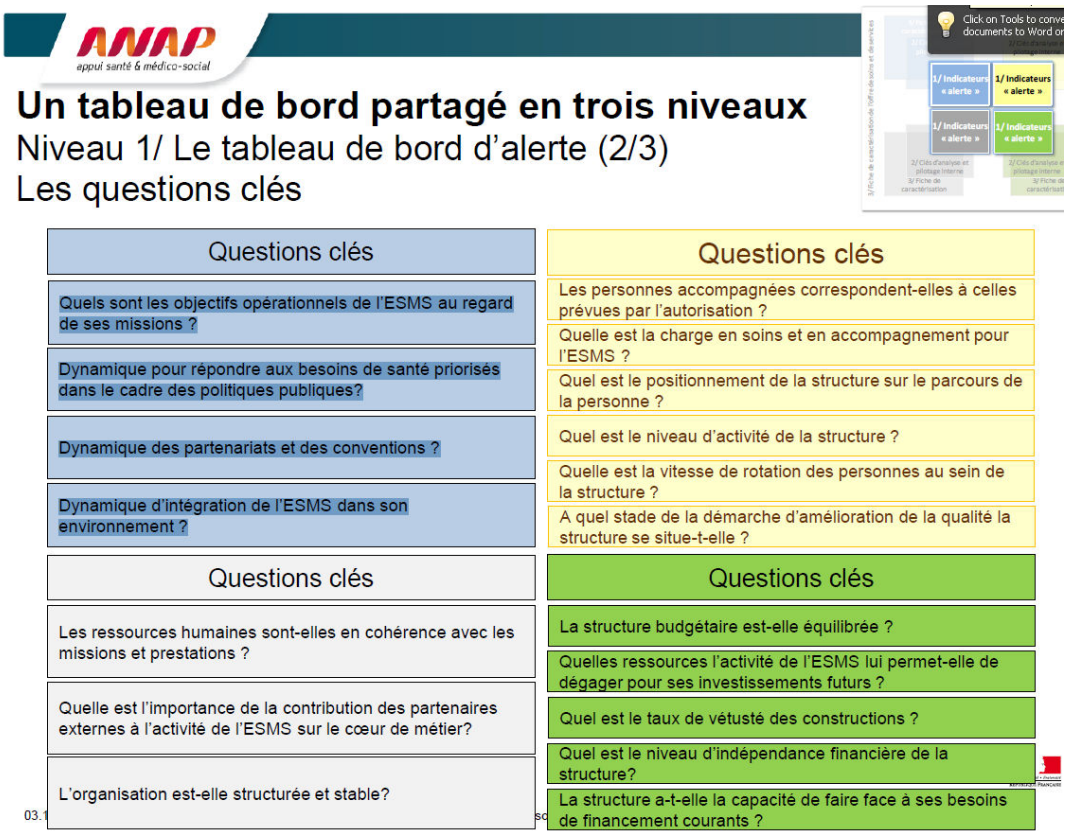
5.1.2.3 F-G : Une démarche participative de la conception de l'outil

Le passage F-G est relatif à la conception participative des questions clés, des indicateurs, et des niveaux d'analyse de l'outil autour des axes définis auparavant. Cette conception officielle en groupes de travail implique de nombreux acteurs du réseau. Plusieurs réunions sont organisées (16) afin de valider avec les représentants des acteurs du secteur (80 représentants). Ce passage est un moment de médiation, durant lequel le quasi-objet agit sur les pôles technique et politique, en les transformant, par l'échange de points de vue et les controverses.

5.1.2.4 G : La consolidation des caractéristiques techniques de l'outil

A l'issue de ce travail de conception collégiale, le contenu de l'outil est davantage précisé. Au-delà des quatre axes d'analyse développés dans le point F1, des niveaux d'analyse sont identifiés : le premier niveau appelé « alerte » a pour objectif de permettre le dialogue entre les ESMS et les institutions. Le deuxième niveau « analyse » doit permettre le pilotage interne de la structure et un dernier niveau « caractérisation » est un niveau figé, qui permet de qualifier le type de structures analysé.
En outre, les questions clés, auxquels les indicateurs se doivent de répondre sont annoncées, et liées aux différents axes :

Figure 25 : Organisation des questions clés selon les axes d'analyse du tableau de bord



Source : document ANAP

Ce moment de présentation, résultat du travail de conception est un moment de purification visant à asseoir la légitimité technique de l'outil.

5.1.2.5 G-H : Un premier test en réel

Ce passage est le moment de médiation durant lequel l'outil est soumis au jugement de quatre structures médico-sociales. Les objectifs affichés sont de deux ordres : le premier est de « garantir l'adhésion des acteurs de terrain en les impliquant dans la définition du système de pilotage cible », de nature politique, cet objectif vise à l'implication des acteurs dans le projet, et dans la définition officielle du pilotage. Le second objectif est d'« analyser les besoins d'évolution des SI au regard des besoins des ESMS en matière de systèmes d'information de pilotage » technique ; il est relatif à la capacité d'absorption de l'outil par les systèmes d'information existants des ESMS. (Diapositives 29 et 30 de la présentation de synthèse de la phase d'observation).

L'échantillon initialement prévu comportait vingt-huit structures ; ce chiffre a été revu à quatre, officiellement pour viser l'exhaustivité des types de structures et pour éviter de se

disperser. Ainsi, quatre structures ont testé le niveau dit « alerte » et une structure a testé le niveau « analyse ».

5.1.2.6 H : Un outil en quête de stabilisation

Lors de ce moment, l'outil est dans cette phase en quête de stabilisation. Les préoccupations sont alors principalement d'ordre politique, et l'événement constitue une purification, par la mobilisation des éléments techniques et politiques du projet.

Montrer que l'outil est pertinent

Une première validation de la démarche est formulée dans les termes suivants : *« Constat de la pré-expérimentation: l'outil est pertinent et permet d'entamer le dialogue avec les ARS. D31 »*. Les termes « tableau de bord » et « partagé » apparaissent, et le sous-thème non communiqué par l'ANAP est *« Réunion consensus projet 2011 TdB »*. L'objectif, principalement politique est de valider le point d'avancement du projet et de préciser les modalités à retenir pour une expérimentation plus large, qui permettra d'asseoir encore davantage la légitimité de la démarche.

A cette fin, l'ANAP exprime les besoins qu'elle a identifiés à différents niveaux, en précisant que l'outil intervient comme une solution pour chacune des requêtes des acteurs du réseau. Elle propose des restitutions adaptées à chacun des acteurs :

- Les ESMS ont une restitution pour leur structure, mettant en exergue les indicateurs de dialogue et de pilotage.
- Les organismes gestionnaires bénéficient d'une restitution agrégée des mêmes indicateurs.
- Les ARS et les CG ont plus de latitude, puisqu'ils peuvent consulter les résultats des établissements pris individuellement, mais également un ensemble d'établissements dans leur territoire de compétence.
- L'ANAP a un droit de propriété sur les bases de données renseignées par les structures.
- La DGCS se réserve le droit de rendre certains indicateurs opposables aux établissements, *i. e.* leur conférer un statut obligatoire, dans le cadre plus général de la contractualisation.

Mettre en exergue des controverses sans les traiter

Lors de ce moment, l'ANAP évoque des controverses naissantes qui s'accentueront dans le temps, sans apporter de solution.

La première controverse concerne l'absence de référentiel commun à l'ensemble du secteur handicap pour qualifier les différentes populations et mesurer l'impact du handicap sur la prise en charge. Pour l'ANAP, mettre en œuvre ce référentiel est une condition du succès du tableau de bord. Sans référentiel commun, la comparaison de données de structures différentes est impossible. Cependant, pour l'ANAP, ce référentiel doit être construit par les ESMS et leurs fédérations, elle considère que ce projet ne rentre pas dans son champ de compétences. Pour certains représentants des structures médico-sociales, l'existence d'un tel référentiel lisserait les différences entre les structures et les types de prise en charge. Pour d'autres, il s'agit d'une opportunité pour mettre en valeur la lourdeur de l'accompagnement de certains profils.

La seconde controverse concerne la propriété des bases de données émanant de la saisie des ESMS. L'ANAP détient l'outil et les données qui sont incluses dans l'outil. Cette assertion a été formulée par son directeur général et relayé par l'ensemble des personnes responsables du projet. Cela signifie que l'ANAP peut choisir les interlocuteurs auxquels elle confie tout ou partie de ces données. Dans ce contexte, elle choisit de ne pas communiquer les données aux fédérations. Elle justifie ce choix par la conservation de son autonomie dans le secteur et par le souhait de maintenir une confiance avec les ESMS. Certaines fédérations sont en accord avec cette conception, d'autres s'y opposent. Ces dernières considèrent qu'elles doivent pouvoir effectuer des extractions de la base avec l'accord des ESMS adhérents. Elles justifient leur positionnement par le fait qu'elles ont incité de nombreuses structures à se porter volontaire, et qu'elles souhaitent bénéficier d'un retour.

Ces controverses sont évoquées par l'ANAP pour montrer leur volonté de construction collaborative du secteur : l'ANAP partage les informations les plus sensibles ouvertement avec l'ensemble des acteurs du secteur. Cependant, aucune solution n'est effectivement proposée, les controverses sont évoquées mais ne sont pas traitées.

Montrer la nécessité de la mise en œuvre d'une expérimentation plus large pour stabiliser l'outil

Lors de ce moment, l'idée d'expérimenter l'outil sur un large panel est avancée. Les objectifs de cette expérimentation sont de trois ordres. En premier lieu, l'ANAP entend tester la pertinence et la faisabilité des indicateurs identifiés par les groupes de travail. En deuxième lieu, elle souhaite proposer une plateforme technique temporaire pour le renseignement des données. En dernier lieu, l'ANAP s'engage à assurer l'accompagnement des acteurs pour l'appropriation d'une culture de management.

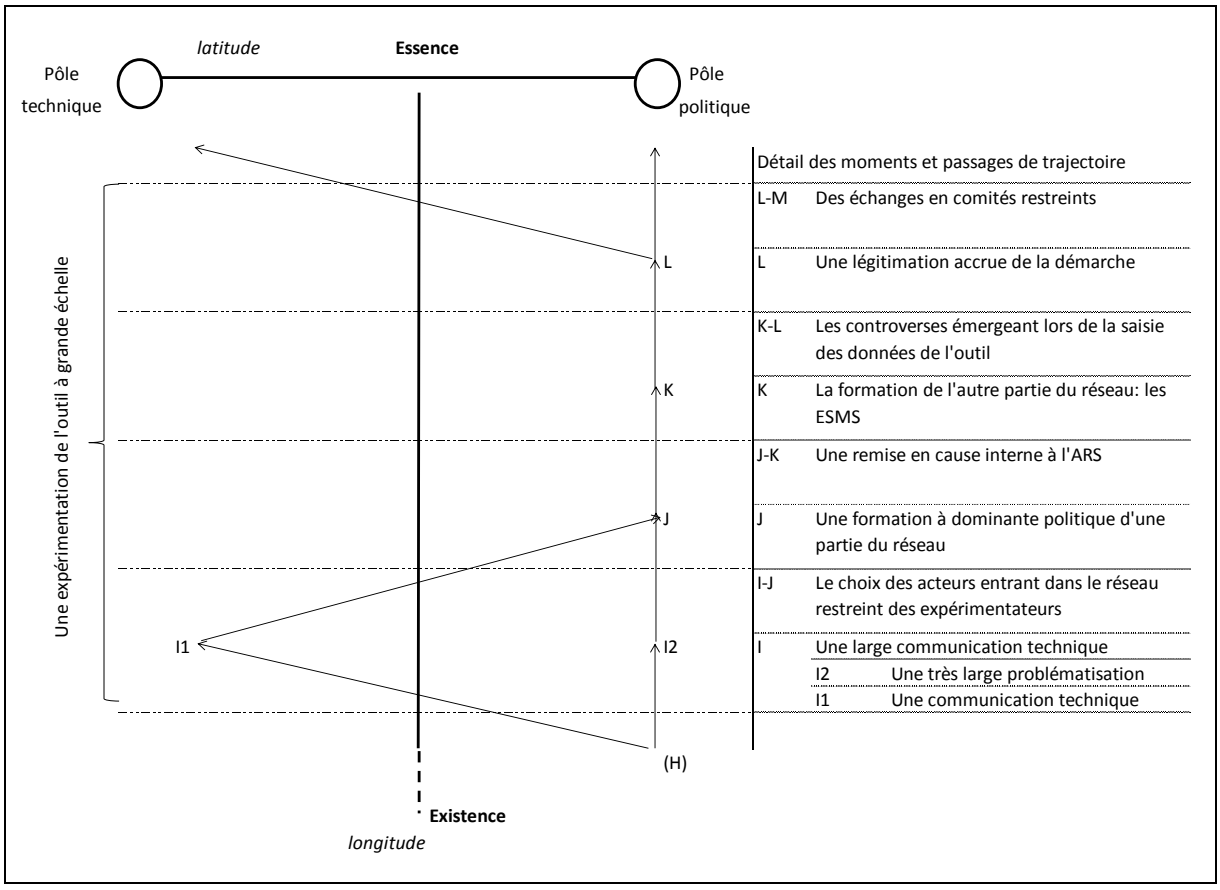
L'ANAP identifie les modalités de l'expérimentation.

- Elle concernera cinq-cents ESMS répartis sur cinq régions pilotes : Rhône Alpes, Pays de la Loire, Nord pas de Calais, Limousin, Lorraine. Au sein des régions, les ESMS volontaires seront invités à renseigner les données, et les ARS et les CG seront impliqués dans la mise en œuvre de l'expérimentation.
- Le mode de recueil de candidatures est évoqué. La cible de l'expérimentation correspond à l'ensemble des ESMS sous la compétence des ARS (financement par l'assurance maladie et ESAT). La communication pour l'appel à candidature sera large, gérée par l'ANAP, et les ARS et CG valideront l'exactitude des informations fournies par les ESMS.
- La gouvernance du projet est assurée par différentes instances officielles : un comité de pilotage, (Copil), chargé de valider l'ensemble des étapes du projet et un comité stratégique (Costrat), destiné à enregistrer les décisions institutionnelles.

5.1.3 Troisième phase : Une expérimentation de l'outil à grande échelle

Après cette phase d'intégration des acteurs institutionnels au projet, une expérimentation à grande échelle de l'outil est initiée. Cette phase débute par la modification du réseau qui porte le projet (5.1.3.1). Une diffusion de l'information relative au projet très large est effectuée (5.1.3.2), puis les membres du réseau effectuent un choix en intégrant les expérimentateurs dans un réseau restreint (5.1.3.3). Les sessions de formation d'une partie du réseau : les Agences Régionales de Santé et les Conseils Généraux s'avère être politique (5.1.3.4), ce qui entraîne une remise en cause interne à l'ARS (5.1.3.5). Après la formation d'une autre partie du réseau : les établissements et services médico-sociaux expérimentateurs (5.1.3.6), de nombreuses controverses émergent durant la saisie de l'outil (5.1.3.7). Un processus de légitimation s'amorce (5.1.3.8), et est accentuée par des échanges en comités restreints (5.1.3.9).

Figure 26 : Représentation de la troisième phase de la trajectoire : une expérimentation de l'outil à grande échelle



5.1.3.1 H-I : La modification du réseau portant l'outil

Ce passage est un moment de médiation, durant lequel le quasi-objet redéfinit les deux pôles. Il fait appel aux modalités politiques du projet, par la redéfinition du réseau. La première ARS engagée dans le projet de départ (Nord pas de Calais) abandonne. Afin de garder les conditions prévues initialement (cinq régions expérimentatrices), l'ANAP présente à l'ARS Alsace le projet en lui proposant de s'engager. Cette proposition provoque des controverses internes à l'ARS : certains agents affirment que le projet constitue une surcharge de travail importante et peu utile, à la fois pour les ESMS et pour eux-mêmes, agents L'ARS décide de s'engager sur le projet en détournant une première fois la controverse : l'acteur choisi pour suivre le projet n'est pas le service défini par l'organigramme de la structure. Nous sommes l'acteur « externe » désigné pour contourner la difficulté[1]. Lors de ce passage, l'ouverture du réseau a également lieu par la sollicitation des deux Conseils Généraux d'Alsace, qui intègrent le projet.

5.1.3.2 I : Une large communication technique

Ce moment de purification dispose de deux moments : le premier est technique, le second politique. Il s'agit d'une purification dans le sens où les différents éléments sont mobilisés par les communicants (ANAP et ARS) afin de présenter le projet comme une évidence.
Le sous-moment I1 présente une communication particulièrement technique du projet :

- Tous les objectifs présentés sont opérationnels et techniques:
    - le test des indicateurs de pilotage ;
    - la mise à disposition d'un outil en ligne ;
    - la définition des conditions de mise en place de l'outil ;
    - la formalisation du retour d'information, à l'issue de l'expérimentation à l'ensemble des acteurs.
- Les trois « principes d'actions » déclinés par l'ANAP sont également techniques :
    - le tableau de bord est commun (secteur personnes âgées et handicapées) ;
    - une double vocation : constituer un outil de pilotage interne et un support d'échanges entre les partenaires ;
    - l'outil « permet de mieux connaitre l'offre médico-sociale, de disposer d'un outil permettant de conduire une démarche de *benchmarking* ».

[1] A partir de ce passage, nous devenons un acteur participant activement au projet, en tant que responsable du déploiement du tableau de bord en région.

- Deux des quatre résultats attendus sont techniques :
    - le premier résultat attendu présenté est la production des indicateurs ;
    - le second est l'analyse de ces indicateurs.
- La présentation de l'ensemble des indicateurs place la communication sous un angle technique, laissant chacun des membres du réseau s'approprier la dimension technique de l'outil.

Le sous-moment I2 montre une nouvelle problématisation, incluant un réseau particulièrement élargi. Les éléments politiques sont les suivants :

- Certains des « résultats attendus » présentés sont de nature politique :
    - Le retour d'expérience des ESMS a une visée politique. Il doit permettre de valider l'ensemble des objectifs définis par l'ANAP.
    - Le dernier résultat attendu est la contribution à la « diffusion d'une culture de pilotage au sein du secteur ». Ce dernier point n'est alors pas prioritaire. Son importance relative aux autres points va s'avérer croissante.

Divulguer l'ensemble des indicateurs au plus grand nombre constitue une modalité politique inédite. Le projet se veut transparent, les indicateurs sont diffusés à destination d'un réseau particulièrement élargi, incluant les ESMS, leurs représentants (fédérations, groupes, associations gestionnaires nationales), leurs partenaires (ARS, CG, DGCS, CNSA, Anesm). Ce type de communication est prolongé par l'ARS : l'ensemble des éléments sont rendus disponibles sur le site de l'ARS, accessible à tous.

L'avenir envisageable des indicateurs est également présenté sous un prisme politique : il est précisé qu'en fonction de la pertinence et de la productibilité évaluées grâce à l'expérimentation, la puissance publique pourra décider de rendre certains indicateurs « référents ». Le mot référent est préféré à celui d'opposable, pour souligner le caractère non réglementaire de l'outil. L'ANAP souhaite que les indicateurs soient considérés comme des références fréquemment utilisées, mais qu'ils ne soient pas imposés.

5.1.3.3 I-J : Le choix des acteurs entrant dans le réseau restreint des expérimentateurs

Ce passage est un moment de médiation, mêlant technique et politique.

Les candidatures « spontanées » des ESMS pour participer à l'expérimentation en sont la première illustration: les établissements et services médico-sociaux ont commencé à postuler avant l'émission de l'appel à candidatures des Agences Régionales de Santé :

pour la région Alsace, 47 candidatures étaient enregistrées le jour de l'appel à candidatures officiel. L'objectif de l'ANAP est de recruter cinq-cents structures réparties sur cinq régions, soit cent par région. Ce moment de médiation montre une controverse liée au dispositif prévu pour l'expérimentation. Les acteurs du secteur empruntent un chemin non prévu par les autorités de tarification. Il montre que les établissements et services peuvent contourner les injonctions institutionnelles, et s'impliquer au-delà des propositions officielles.

Lors de la réunion de validation officielle de la liste des ESMS retenus pour l'expérimentation, des controverses sont apparues :

La question de la qualité des données renseignées par les ESMS constitue une controverse importante. Certains acteurs identifient une difficulté quotidienne dans la collecte d'informations, et dans un manque de fiabilité de celles qui sont transmises. En premier chef, les Conseils Généraux s'indignent de la situation actuelle, et s'interrogent sur l'efficacité d'une collecte des données sous forme d'enquête auprès des établissements. Cette difficulté est accentuée par le fait que les systèmes d'information des ESMS sont particulièrement disparates : certaines structures disposent de systèmes intégrés (ERP), d'autres ne disposent pas de matériel informatique. Pour l'ANAP, cette question est à prendre en considération, mais ne remet pas le projet en cause pour plusieurs raisons : le système prévoit des contrôles de cohérence, le fait que les données soient basées sur du déclaratif est une donnée à prendre en considération, comme tout autre élément du projet, et la question des systèmes d'information n'est pas une difficulté puisque l'un des résultats attendus est de connaître les manques en termes d'équipement informatique. Cette controverse est vive jusqu'à la fin de l'expérimentation, et constituera l'un des éléments favorisant le changement de trajectoire.

De la même manière une controverse est relative au choix des indicateurs : l'absence de certains indicateurs jugés indispensables par les Conseils Généraux, notamment le GVT (glissement vieillesse technicité) qui traduit les causes de l'évolution de la masse salariale. Pour l'ANAP, des échanges ont d'ores et déjà eu lieu et cet indicateur n'étant pas utile aux ESMS, il a été écarté ; dans ce cas, la controverse n'est pas réellement traitée, le point de vue des ESMS est simplement privilégié.

Une autre controverse est relative à l'échelle de maturité des systèmes d'information. Ce niveau du tableau de bord prévoit à cet instant du projet une pondération des réponses qui est abandonnée par la suite. L'absence de pondération est une controverse naissante, qui

sera maintes fois évoquée lors de l'expérimentation. Elle remettra en cause l'existence de cette partie du tableau de bord.

5.1.3.4 J : Une formation à dominante politique d'une partie du réseau

Ce moment de purification met en œuvre des formations à destination d'une partie seulement du réseau : les ARS et CG expérimentateurs. La présentation du tableau de bord par l'ANAP vise à montrer le tableau de bord comme une évidence. Des éléments techniques et politiques sont mis en évidence dans cet objectif : la présentation des résultats attendus reprend les éléments définis auparavant, certains sont techniques, d'autres politiques (cf. point I : 5.1.3.2).

La présentation des établissements expérimentateurs dans le diaporama suit une logique de représentativité du secteur. Pour légitimer l'expérimentation, l'ANAP montre des graphiques et rappelle la proportion d'établissements présents dans l'expérimentation au regard de la proportion nationale, ce qui rappelle une légitimation statistique d'un échantillon.

La plate-forme technique est présentée aux ARS et CG, d'une manière statique, pour montrer les différents composants de cette dernière. Les indicateurs ne sont pas présentés dans le détail et le format ne prévoit pas de retour sur la forme ou le fond de l'outil par les ARS.

Des échanges sont ensuite proposés sur les groupes homogènes de structures qui permettront un tri pertinent pour la comparaison des indicateurs. Les débats sont alors ouverts mais l'assemblée apporte peu de modifications aux propositions formulées par l'ANAP.

5.1.3.5 J-K : Une remise en cause interne à l'ARS

Ce passage présente une controverse interne à l'acteur ARS. Lors de la présentation du projet à l'ARS, de nombreuses controverses déjà présentes réapparaissent : les acteurs s'interrogent sur l'utilité du projet, surchargeant tous les services, et apportant des éléments de pilotage déjà connus par les ESMS aussi bien que par les services de l'ARS. La démarche d'expérimentation est décriée, et certains dénoncent une fausse consultation des ESMS. Le nom de tableau de bord de pilotage pose également question et la période de saisie des données ; concomitante à la période dite « des budgets » est jugée inadéquate. Les acteurs se relaient pour dénoncer ces éléments, reléguant le projet auprès

des différents services de l'ARS d'une manière quasi-définitive au rang d'objet mort-né, voué à l'échec.

5.1.3.6 K : La formation de l'autre partie du réseau: les ESMS

Un autre moment de médiation fut les deux semaines de formation au tableau de bord : deux personnes par établissement sont formées par un consultant lié à l'ANAP, sur le site géographique de l'ARS. Chaque formation dure une journée : une demi-journée portait sur les enjeux du pilotage de la performance dans le secteur et sur les modalités d'expérimentation, une autre demi-journée permettait la prise en main de la plate-forme web pour la saisie des données du tableau de bord. Durant ces journées de formation, les controverses relatives à l'outil étaient nombreuses. Ces controverses sont reprises dans le Tableau 10 présentant quelques verbatim issus des formations des établissements et services à l'outil ; classés en fonction des thèmes suivants : la simplicité du tableau de bord, l'absence de certaines dimensions jugées indispensables, la méfiance vis-à-vis de l'usage de l'outil par les autorités, le mode de calcul des indicateurs, les pratiques actuelles de pilotage, les doublons avec les enquêtes existantes, et l'absence de dimension de pilotage de l'outil.

La simplicité de l'outil constitue une première controverse : pour certains acteurs, la simplicité est un atout : établir un premier état des lieux est suffisant, cela constitue une avancée non négligeable. Pour d'autres, l'outil est tellement simple qu'il ne revêt que peu d'intérêt, de simple, l'outil devient simpliste. Cette controverse est accentuée par la position de l'ANAP, qui souhaite produire un outil assez simple pour que toutes les structures puissent s'en emparer tout en conservant son intérêt pour le pilotage. Cette première controverse est essentielle : pour envisager une utilisation future de l'outil, il convient qu'il réponde à un besoin des acteurs, s'il est trop simple, l'outil ne sera pas utilisé, le projet peut alors s'éteindre.

Etroitement liée à la première controverse, la deuxième concerne les dimensions manquantes dans l'analyse des structures. De nombreux acteurs mentionnent un manque d'analyse de certaines dimensions, qu'ils considèrent nécessaires pour piloter la performance de leur propre activité. Cependant, chaque acteur a des revendications différentes : accent sur la qualité, sur les frais de transport, sur les territoires de santé, la bientraitance, l'accompagnement familial… l'objectif de simplicité de l'ANAP paraît incompatible avec l'ajout de plusieurs dimensions d'analyse.

La méfiance de certains acteurs vis-à-vis des autorités est une controverse qui oppose certains acteurs de structures médico-sociales enclins à la rétention d'information aux autorités de tarification qui souhaitent avoir l'information la plus fiable possible et à l'ANAP qui souhaite communiquer sur des données fiables. La qualité des données, corrélée à la méfiance des acteurs est une controverse dont l'enjeu est fort.

La temporalité liée au projet est une controverse qui oppose des acteurs du secteur, qui souhaitent disposer du temps qu'ils souhaitent pour s'approprier l'outil ; à l'ANAP, qui souhaite resserrer les délais pour mener à bien son projet dans un temps court, notamment pour des questions de rémunération de temps de consultant les accompagnant.

Certains indicateurs font l'objet de controverses du fait d'un manque de pertinence technique. Pour illustration, le calcul de la capacité d'autofinancement d'une structure n'a pas de sens si l'on s'attache à l'activité mais doit être calculée sur l'ensemble de la structure, qui peut recouvrir plusieurs activités. L'outil ne prévoit pas cette option, ainsi, les réponses de certains établissements sont fréquemment inexactes. Ce point de controverse technique a fait partie des éléments induisant le manque de fiabilité des données.

Certains établissements considèrent les pratiques de pilotage actuelles du secteur existent et ne doivent pas être remises en cause. Cette position est contraire à l'idée du projet consistant à structurer le pilotage de la performance au niveau du secteur.

Cette dernière controverse est liée à celle qui met en avant l'existence de multitudes d'outils demandés par différents acteurs et impliquant une saisie en doublon de la part des structures. Le tableau de bord, qui est censé simplifier l'existant doit finalement être superposé à ceux existants.

Une controverse est la remise en cause la dimension de pilotage de l'outil. En effet, pour certains acteurs, l'outil permet de faire une photographie de l'état de la structure mais aucunement de piloter la performance de l'ESMS. Pour d'autres, l'outil permet à certaines structures de s'outiller, ou de simplifier l'existant.

Tableau 10 : Les controverses émergeant lors des formations à l'outil

Thème de la controverse	Simplicité (+ et -)	Absence de plusieurs dimensions: la dimension qualitative, les territoires, les transports	Méfiance	Temps d'appropriation	Indicateurs peu pertinents	Pratiques de pilotage actuelles	Doublons	Pas un outil de pilotage
Verbatim	"c'est pas compliqué, en 20 minutes c'est fait. Il n'y a rien d'extraordinaire."	"il n'y a pas de qualité là-dedans"	"si l'on est à minima, on va se faire taper sur les doigts, si on est au maxma, on n'obtiendra plus rien."	"comme tout outil, il faut se l'accaparer"	"s'il y a un rattachement à un CH, on ne calcule pas de CAF pour l'EHPAD"	"le secteur est très bien piloté, mais à vue"	"240 données pour 17 questions, ça scotche!"	"dialogue peut-être, interne aucunement."
	"on sort des chiffres plus précis que ça"	"parfois, les frais de transport sont énormes, parfois 2h de transport, en taxi, et tout, c'est très important.	"il faut faire attention à ce que l'on remplit"	"l'intérêt d'un indicateur, il faut voir avec le temps."	sortie pour cause: hospitalisation "dans un SAMSAH, s'il y a une hospitalisation, il n'est pas sorti, c'est une sortie temporaire mais l'accompagnement continue; le SESSAD, c'est	"le pilotage, ce n'est pas une rupture, mais la performance, ça sonne bizarrement dans ce secteur, mais on a progressé avec l'évaluation, en participant à des expérimentations, on progresse collectivement."	"si l'on doit saisir ça, il faut faire une pré-saisie pour ceux qui vont saisir, en sachant que toutes les informations sont connues par les ARS et CG"	"c'est un bel état des lieux, mais une dynamique de dialogue, de pilotage, non..."
	"il y a déjà là une bonne vision transversale"	"la question des territoires, vous ne l'abordez pas. c'est un élément important."	"je ne sais pas quelle grille de lecture en sera faite"	"c'est sûr que c'est à l'usage que l'on verra si c'est adapté"	"les indicateurs sont très fournis, pour les dimensions RH, finances et qualité, mais très déficitaires sur les personnes, et les services rendus"			"ce tableau de bord d'indicateurs ne nous aidera pas à piloter en interne, c'est pour que les tutelles y voient quelque chose. Ils veulent une vision un peu macro et surtout comparer."
	"c'est très généraliste, on n'approfondit pas."	"sur l'Anesm, on a eu un questionnaire sur la bientraitance, es-ce intégré?"	"là, il y a la logique de se situer, mais il y aura-t-il des objectifs à atteindre?"		"il y a un classement international qui existe, mais c'est la cacophonie, on n'a pas réussi à se mettre d'accord donc il faudra de nouveau bidouiller, car en fonction des habitudes que l'on a , on interprétera de manière différente les troubles du psychisme, par exemple. n est encore incapables de se mettre d'accord sur une classification alors qu'elle existe sur ce point-là."			
	"c'est quand même assez photographique, c'est un arrêt sur image"	"ce qui me surprend, mais c'est peut-être décalé, c'est qu'il n'y a rien sur les familles, et pour les PH et aussi les PA, c'est essentiel, les appuis familiaux"	"on voudrait éviter les injonctions contradictoires, mais en complément d'autres qui existent, notamment l'Anesm."					

5.1.3.7 K-L : Les controverses émergeant lors de la saisie des données de l'outil

Ce passage correspond à la saisie des données par les ESMS. Il s'agit d'un moment de médiation constitué de controverses de deux natures. La première est politique : à la suite des formations, un courriel a remis ouvertement en cause la démarche, en la qualifiant de faussement participative. Pour cet acteur, malgré les velléités expérimentales de la part de l'ANAP, la « peur des représailles » est telle que les ESMS ne s'expriment pas ouvertement. Ce courriel, à destination du responsable de l'ARS a accentué la controverse interne existante.

La seconde controverse est davantage technique : la saisie des données permet également l'expression des responsables des établissements et services. Ils ont la possibilité de faire des remarques sur concernant les indicateurs, la plate-forme, ou tout autre élément. De nombreuses remarques (environ 2000) sont formulées par les acteurs du secteur qui renseignent le tableau de bord. Certaines sont de simples remarques, d'autres constituent de réelles controverses. Cependant, ce moment est à nuancer, il ne s'agit pas simplement d'un moment de médiation, puisque toutes les remarques ont été filtrées par l'ANAP, et ont constitué l'élément principal de leur « capitalisation », soit le retour formel fait aux établissements. Les controverses étaient ici canalisées, et purifiées.

5.1.3.8 L : Une légitimation accrue de la démarche

A la fin de la saisie des données, l'ANAP procède à un retour immédiatement après la fin de la saisie. Dans ce contexte, l'ANAP apporte une nuance à l'objectif de pertinence de l'outil :

Il est précisé que l'outil est utile pour les ESMS n'ayant aucun tableau de bord. La vision multidimensionnelle et simultanée des axes d'analyse est appréciée. L'idée du parangonnage intéresse et inquiète les ESMS : nombreux sont ceux qui souhaitent se situer par rapport aux autres établissements, mais la crainte de voir s'établir des comparaisons de structures très différentes suscite une crainte. Les ESMS déplorent également une démarche peu synchronisée avec celles existantes.

Certains axes d'amélioration sont identifiés : l'adaptation à certains types de structures (les services, les ESMS à destination des personnes handicapées). La problématique de l'absence de référentiels est toujours prégnante.

Les chiffres de saisie des données mettent en exergue la forte mobilisation des ESMS. La présence de personnels soignants est également saluée.
Tous ces éléments concourent à l'association de l'outil à une évidence. Cette purification est constituée d'éléments techniques mêlés aux éléments politiques.

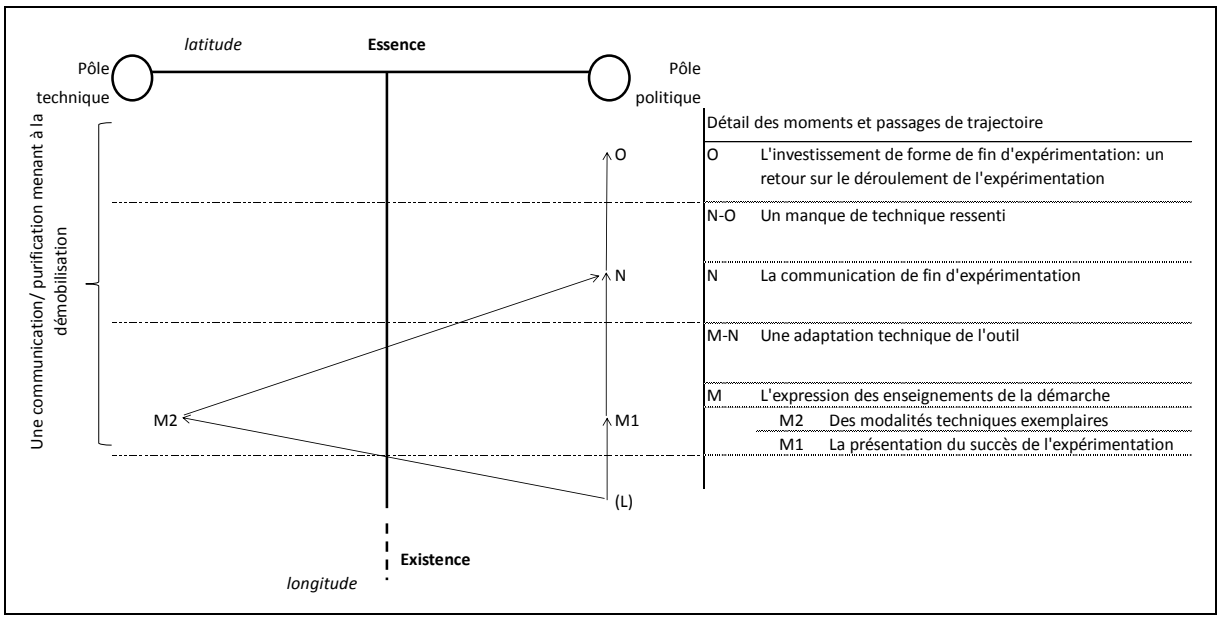
5.1.3.9 L-M : Des échanges en comités restreints

Ce passage est constitué d'éléments de médiation, dus à l'échange en comités restreints laissant s'exprimer les controverses latentes. La controverse déjà présentée de la base de données est toujours présente. Le retour d'expérience de certains ESMS a été organisé dans l'objectif de distinguer les réelles controverses des plaintes sans enjeu réel. Cependant, l'ANAP a sélectionné en amont les structures les plus engagées dans la démarche pour asseoir les propos légitimant l'outil et l'expérimentation.

5.1.4 Quatrième phase : Une communication/ purification menant à la démobilisation

Durant la dernière phase de la trajectoire étudiée dans le cadre de la thèse, l'ANAP procède à une communication sur le projet très « purifiée », qui mène certains acteurs à se démobiliser. Une première expression des enseignements de la démarche est formalisée (5.1.4.1), une adaptation technique de l'outil est prévue (5.1.4.2), puis une communication de fin d'expérimentation à destination de l'ensemble du réseau est organisée (5.1.4.3), ces derniers regrettent la connotation politique de la communication de fin d'expérimentation (5.1.4.4), mais le document de fin d'expérimentation reste très politique, et peu technique (5.1.4.5).

Figure 27 : Représentation de la quatrième phase de la trajectoire : une communication/ purification menant à la démobilisation



5.1.4.1 M : L'expression des enseignements de la démarche

Ce moment de la trajectoire est constitué de l'expression des enseignements de la démarche par l'ANAP. Ce moment de purification comporte deux sous-éléments.

Le premier, politique, permet de resituer la démarche depuis le commencement, et de montrer son succès. Ainsi, dès le début de la présentation, les chiffres clés sont mobilisés pour attester de la réussite du projet :

« 512 ESMS, 5 ARS et 8 CG volontaires pour participer à la démarche

•736 personnes représentant 448 ESMS présentes aux 50 sessions de formation (soit un taux de présence de 88%)
•27 représentants des ARS et 13 représentants des CG formés
•3832 visites et 87368 pages vues sur la plateforme au mois de novembre 2011
•684 demandes traitées par l'assistance méthodologique
•229 demandes traitées par l'assistance technique
•Un taux de saisie moyen de 93% pour l'ensemble des ESMS
•1973 commentaires et remarques déposées par les ESMS directement sur la plateforme
•25 ESMS présents dans les locaux de l'ANAP pour un retour d'expérience le 5 décembre »D6

L'exploitation en interne aux établissements est plus nuancée, les ESMS ont peu utilisé le tableau pour le pilotage interne. La rapidité de l'expérimentation, l'absence de référentiel et le manque de fiabilité des données sont soulignés comme causes principales. En outre, les résultats du benchmarks sont très attendus. L'ensemble de ces remarques constitue une purification dans le sens où le fond de l'outil n'est pas remis en cause, au contraire, la nature expérimentale de la démarche appuie encore davantage sa légitimité.
Certains « constats majeurs » sont de nature politique : celui-ci est jugé « pertinent » dans la dimension de dialogue entre les acteurs du secteur. Le défi de permettre une vision globale des activités des ESMS est relevé et le tableau de bord est jugé « adapté à l'ensemble des formes de structuration des établissements et services du secteur médico-social ». En disant cela, l'ANAP ferme progressivement la porte aux controverses éventuelles.
Le second sous-moment est technique.
La présentation du mode d'accompagnement des ESMS est élogieuse : seul le manque de temps est à déplorer.
L'organisation interne aux structures montre une collecte de données dépendant principalement de l'état des systèmes d'information internes aux structures.
Des propositions d'amélioration de la plate-forme sont proposées
Les « constats majeurs » plus techniques rappellent que l'outil est à améliorer, notamment par la fiabilisation des données amenant au calcul des indicateurs, et que la possibilité de benchmark est indispensable à une appropriation.

5.1.4.2 M-N : Une adaptation technique de l'outil

Ce passage est technique, il concerne l'adaptation de nombreux indicateurs du tableau de bord à envisager en vue d'une seconde expérimentation. Les remarques des ESMS ont fait l'objet d'un traitement sélectif de la part de l'ANAP. Cette dernière a retenu des axes d'amélioration, articulés autour de trois objectifs principaux. Le premier est l'adaptation de certains indicateurs aux services. En effet, la première version présente des indicateurs adaptés aux établissements. Le deuxième est la refonte des indicateurs relatifs à l'amélioration continue de la qualité. Des indicateurs plus factuels sur l'état d'avancement des démarches d'évaluation internes et externes sont mises en œuvre à la place des précédents. Le troisième est la redéfinition des indicateurs relatifs aux systèmes d'information. L'échelle de maturité présente dans la première version fait l'objet d'une redéfinition, pour un état des lieux de l'équipement informatique.
Le dernier est la redéfinition, à l'ajout et à la suppression de certains indicateurs, jugés trop peu robustes ou pertinents.
Ainsi, les modifications des indicateurs vont dans le sens d'une simplification radicale de l'outil.

5.1.4.3 N : La communication de fin d'expérimentation : une purification politique

La restitution finale de l'expérimentation du tableau de bord (appelée « capitalisation ») est un moment de purification. Durant cette restitution publique, l'ensemble des acteurs du secteur est représenté (autorités de tarification, fédérations, responsables d'établissements). Les messages véhiculés ont pour objectif l'acceptation de l'outil, la légitimation de la démarche. En résumé, l'expérimentation est une réussite, les remarques seront prises en compte, l'ensemble des acteurs est participatif et en accord avec la démarche. Ainsi, l'outil devient une évidence et la définition de la performance qu'il porte est la seule validée, légitime. La boîte noire de l'innovation se ferme plus rapidement.

5.1.4.4 N-O : Un manque de technique ressenti

A la suite de la restitution finale, les échanges avec certains acteurs du secteur montrent une déception forte, déplorant un affichage supérieur au fond du tableau, qui a peu été remis en cause tout au long de la démarche. L'outil est alors considéré comme un projet peu utile, peu robuste et très couteux. Cette déception, assez généralisée mais exprimée

uniquement lors d'entretiens et non à l'occasion de réunions officielles du projet va à l'encontre des éléments de purification proposés par l'ANAP. Cependant, à ce moment, l'espoir d'une publication d'éléments chiffrés permettant d'établir des seuils de performance est encore vif.

Ce moment est ponctué de controverses discrètes, exprimées uniquement lors d'échanges interpersonnels. Un acteur du réseau s'exprime selon ces termes :

> *"on met la charrue avant les bœufs"; "on devrait stabiliser la V0 avant d'élargir"; "c'est précipité"; "ne faut-il pas s'assurer que les indicateurs sont bons,"; "j'ai l'impression que c'est plus pour de l'affichage que pour le fond"; "si l'objectif est opérationnel, ça me semble urgent que l'on se rencontre, que l'on échange sur le fond"; "on privilégie la vision expérimentateur, et quid de la vision financeur?"; "si l'objectif est d'affichage, alors on élargit, aux foyers par exemple, si c'est pour la culture de pilotage." "Il faut stabiliser la V2, que va-t-on conclure? Aujourd'hui, on fait quoi? Abandonner, reprendre tous les ans?"*

5.1.4.5 0 : L'investissement de forme de fin d'expérimentation: un retour sur le déroulement de l'expérimentation

La publication du compte-rendu général de l'expérimentation ne présente aucun élément chiffré établissant des seuils. L'espoir d'avoir des éléments factuels de performance relative ne trouve pas de résonnance. Cette publication est matérialisée par un fascicule de 56 pages disponible sur le site de l'ANAP et transmis à chacun des établissements et services expérimentateurs. Intitulé « piloter la performance dans le secteur médico-social ; expérimentation d'un tableau de bord de pilotage. », ce document propose un « bilan d'étape » du projet, précise les démarches à mettre en place pour les expérimentateurs, et alloue une place importante aux retours d'expérience des ARS, CG et ESMS.

La communication est principalement relative à la conduite du projet : démarche, gouvernance, structures concernées. Aucun élément de benchmark n'est présent dans le document.

La dernière de couverture explicite la dimension de diffusion de la culture de performance. En effet, parmi les 6 leviers de performance définis par l'ANAP[1], celui qui est activé pour le projet est le sixième : *« une culture partagée de la performance »*.

[1] 1 : des établissements transformés ; 2 : des processus de production efficients ; 3 : des parcours de personnes optimisés ; 4 : des ressources humaines valorisées ; 5 : des investissements efficaces ; 6 : une culture partagée de la performance

5.2 Des moments purifiés et des passages traduits

Cette section revient sur les moments et les passages de la trajectoire en distinguant les processus de purification et de médiation tels que définis dans la section (2.3). L'analyse des moments de trajectoire montre que ces derniers font l'objet de mécanismes de purification (5.2.1). Les processus de médiation ont lieu lors des passages entre les moments de traduction (5.2.2).

5.2.1 Des moments purifiés

Comme le Tableau 11 le montre, les moments de trajectoire sont principalement marqués par des mécanismes de purification. L'affirmation de certains principes positionne l'outil comme une évidence, ce qui marque sa trajectoire. Seuls les moments A, B, et K sont des moments de médiation. Le moment A, marquant le commencement du projet, B, positionnant l'outil comme un vecteur d'échange et K, le moment de l'expérimentation de l'outil, positionnant ce dernier comme un outil participatif.

Tableau 11 : Les mécanismes de médiation et de purification lors des moments de la trajectoire

Moments de trajectoire		Médiation	Purification
O	L'investissement de forme de fin d'expérimentation: un retour sur le déroulement de l'expérimentation		X
N	Communication de fin d'expérimentation		X
M	Expression des enseignements de la démarche		X
L	Une légitimation accrue de la démarche		X
K	Formation de l'autre partie du réseau: les ESMS	X	
J	Une formation à dominante politique d'une partie du réseau		X
I	Une large communication technique		X
H	Un outil en quête de stabilisation		X
G	L'outil technique précisé		X
F	Vers un outil adapté au secteur		X
E	Un outil proche du Balanced Scorecard		X
D	Un outil opérationnel, ESMS-centré supposant un consensus national		X
C	Résultats de l'exploration		X
B	L'outil vecteur d'échange	X	
A	Commencement: point d'existence de l'outil	X	

5.2.2 Des passages traduits

Les passages entre les moments de trajectoire sont principalement des moments de médiation. (cf. Tableau 12). La médiation fait effectivement évoluer l'outil d'un moment de la trajectoire à un autre. Seuls quelques passages sont marqués par la purification. Le premier (A-B) est le passage au début du projet lorsque l'outil évolue d'un projet de système d'information commun à l'ensemble du secteur à un projet de tableau de bord sans justification précise.

Tableau 12 : Les mécanismes de médiation et de purification lors des passages entre les moments de trajectoire

Passages entre les moments de trajectoire		Médiation	Purification
N-O	Un manque de technique ressenti	X	
M-N	Une adaptation technique de l'outil	X	
L-M	Des échanges en comités restreints	X	
K-L	Les controverses liées à la saisie des données de l'outil	X	
J-K	Une remise en cause interne à l'ARS	X	
I-J	Le choix des acteurs entrant dans le réseau restreint des expérimentateurs	X	
H-I	Modification du réseau portant l'outil	X	
G-H	Un premier test en réel	X	
F-G	Une conception participative de l'outil	X	
E-F	Une phase d'observation pour analyser la correspondance de l'outil présumé aux besoins	X	
D-E	Préciser la conception officielle de la performance et du pilotage		X
C-D	Volonté de validation par le réseau		X
B-C	L'exploration du secteur pour s'assurer de répondre aux besoins des ESMS.	X	
A-B	Du système d'informations au tableau de bord: un postulat		X

En résumé, la trajectoire de l'outil présente différentes caractéristiques :

- Initialement, l'outil est un quasi-objet, hybride entre technique et politique. A ce moment, aucun des deux éléments n'est prédominant, aucune distinction claire ne peut être effectuée entre les deux aspects du projet.
- La construction de l'outil n'est pas linéaire :
    - Elle comporte des phases qui confèrent à l'outil des statuts et des rôles différenciés : L'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel a alternativement, voire simultanément des statuts techniques et sociaux.
    - Les moments de trajectoire sont majoritairement caractérisés par des mécanismes de purification
    - Les controverses ponctuent les passages entre les moments, les qualifiant de médiation.
- Les controverses autour de l'outil en construction impliquent des modifications de trajectoires : les controverses mènent à des traductions, qui modifient la trajectoire de l'outil. Ces traductions sont « purifiées », dissimulées par la purification.
- La purification est un sous-mécanisme de traduction : il s'agit d'une traduction particulière : l'ANAP oriente la communication afin de rendre l'avancement du projet comme une évidence.

De l'existence à l'essence de l'outil : Lors des phases de construction, les controverses accentuent l'essence de l'outil. L'essence de l'outil se renforce et se définit au final comme un outil de diffusion de la culture de performance, et non pas un outil purement opérationnel. Cette trajectoire est marquée par le fait qu'aux objectifs opérationnels initiaux de l'outil de gestion, se sont substitués des objectifs de diffusion de la culture de performance. La modification de la problématique initiale a altéré l'intéressement des acteurs, et modifié la trajectoire de l'outil. Au démarrage du projet, les objectifs affichés étaient principalement techniques et opérationnels. Un objectif secondaire était la diffusion d'une conception de la performance. Ce dernier objectif est devenu de plus en plus prégnant.

Dans un objectif de purification, l'ANAP a négligé une controverse, (en ne produisant pas de retours chiffrés sur l'expérimentation) empêchant la stabilisation du collectif et *in fine* la purification.

5.3 La tentation du retour à la bureaucratie devant la multiplication des controverses liées à la configuration en réseau

La trajectoire de l'outil de contrôle de gestion montre une multiplication des moments de trajectoire, due au nombre d'acteurs inclus dans le projet. Le souhait de l'ANAP de construire un outil en suivant une démarche participative entraîne des modifications de l'outil de deux ordres. D'une part, des modifications substantielles de l'outil surviennent. Lorsque le système d'information prévu initialement devient un tableau de bord, ou que les indicateurs sont modifiés, les caractéristiques de l'outil évoluent. Ces modifications sont engendrées par les interventions des différents acteurs. D'autre part, la perception que les acteurs ont de l'outil évolue. Tout au long de la trajectoire, l'outil, initialement opérationnel et technique devient un vecteur de diffusion de la performance. Les acteurs ne perçoivent plus la dimension opérationnelle de l'outil.

L'ANAP souhaite initialement proposer une démarche de construction de l'outil, en collaboration avec l'ensemble des acteurs du secteur. Cependant, ce responsable du projet a été surpris par la multiplication des controverses émaillant le projet. L'ANAP n'a pas prévu que la multiplication des objectifs des acteurs puisse engendrer l'émergence de controverses. Devant l'incertitude liée au traitement des controverses, permettant une dynamique de réseau importante, l'ANAP a mis en œuvre son mode de décision usuel. Habituellement détenteur d'un pouvoir de décision unilatéral, cet acteur s'est replié sur l'application de ses routines classiques. Ce faisant, l'ANAP n'a pas pu bénéficier des avantages de l'organisation en réseau et de la démocratie des idées, elle s'est réfugiée dans un mode de contrôle inter-organisationnel bureaucratique, tel que défini dans le paragraphe 1.2.2.1.

Ainsi, le calendrier du projet prévoit de moins en moins d'interventions de la part des différents acteurs et des controverses soit purifiées avant leur émergence, soit dissimulées. Le traducteur tranche les points potentiellement litigieux sans consultation préalable, et présente la réponse apportée comme une évidence, partagée par l'ensemble du réseau.

Van den Bogaard et Speklé (2003) ont identifié des mécanismes proches, mais situés à un niveau différent : celui du contrôle inter-organisationnel. Les auteurs étudient le cas de la structuration du contrôle exercé par Shell vis-à-vis de ses partenaires. Ils rappellent que

dans le cas de grande spécificité des actifs et de la nécessité de coordination mutuelle et d'adaptation, la théorie des coûts de transaction suggère un contrôle par la hiérarchie. Shell a choisi la forme hybride, incluant des relations de long terme entre des parties autonomes. Cependant, cette hybridité mime entièrement la hiérarchie dans son fonctionnement.

Ainsi, le cas de l'expérimentation du tableau de bord ANAP montre que dans le cas d'un réseau hiérarchisé, le traducteur peut être tenté par l'abandon des principes de l'organisation en réseau, et se replier sur ses routines bureaucratiques classiques.

5.4 Vers une trajectoire choisie

Cette section a pour objectif de proposer des préconisations pour la maîtrise de la trajectoire de l'outil. L'avancée actuelle de nos travaux ne permet pas d'identifier une trajectoire type de la construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. Nous nous sommes cependant interrogée sur l'opportunité d'équilibrer les modalités techniques et politiques à chaque moment de trajectoire. En effet, afin de s'assurer de la mobilisation effective de l'ensemble des acteurs du réseau, il peut être envisagé d'équilibrer les modalités techniques et politiques de chaque moment de trajectoire, lors des purifications effectuées par le traducteur. Dans ce cas, la communication autour du projet répond aux aspects techniques et politiques de l'outil. La mise en œuvre d'une trajectoire équilibrant technique et politique peut paraître séduisante, cependant, la mise en œuvre d'un tel projet est conditionnée par l'identification d'objectifs cohérents avec ce type de trajectoire. L'équilibre entre ces deux pôles doit être le reflet du choix du traducteur, en accord avec les propositions des porte-parole.

Nous ne pouvons donc pas affirmer qu'il existe des *« best practices »* visant à la formulation d'une trajectoire type, cependant, les résultats apportent des éléments sur les pratiques à proscrire et celles à promouvoir, dans le cadre de la construction de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. Nos préconisations pour la conduite de la trajectoire de l'outil se déclinent selon deux modalités. D'une part, en cas de modification substantielle des objectifs de l'instrumentation, nous proposons que le traducteur renouvelle la problématisation de l'ensemble du réseau (5.4.1). D'autre part, dissimuler les controverses risque d'empêcher le succès de la purification, il convient donc de sélectionner puis de traiter réellement les controverses essentielles dans le projet (5.4.2).

5.4.1 Problématiser lors des modifications des objectifs de la construction de l'outil

En cas de modification substantielle des objectifs de l'instrumentation, le traducteur se doit de renouveler la problématisation de l'ensemble du réseau.
La problématisation revient à formuler une question qui rend nécessaire la convergence des acteurs concernés, elle consiste à faire passer les actants d'une position particulière et isolée à une acceptation de coopération (Amblard et *al.,* 2005). Pour Callon (1986), la problématisation est constituée de deux éléments : l'inter-définition des acteurs et la définition de points de passage obligés. L'inter-définition des acteurs est un premier moment de cristallisation des identités des acteurs du réseau. Le point de passage obligé est un lieu (physique, géographique ou institutionnel) ou un énoncé qui se révèle incontournable.

Au fur et à mesure que le projet avance, la cristallisation des identités des acteurs doit faire l'objet de mises à jour. Dans le cas du tableau de bord ANAP, les acteurs du réseau sont progressivement intégrés au processus. Le traducteur se doit alors de comprendre les intérêts de l'acteur pour participer au projet, et de lui permet d'avoir une identité propre. Cette action, réalisée en amont par l'ANAP, n'est pas renouvelée lorsque l'outil adopte un positionnement différent. L'objectif initial exprimé est opérationnel, mais l'objectif transcendant se met en œuvre pour les acteurs, sans qu'ils en soient conscients. Lorsque l'outil devient petit à petit un outil de diffusion de la culture de performance, les modalités techniques de comparaison ne sont plus envisageables, le traducteur se doit de le préciser aux différents acteurs, en les mobilisant à nouveau sur cette problématique, ce qui modifie automatiquement leur identité profonde.

Le point de passage obligé est le projet lui-même, il se renforce avec le temps, devenant toujours plus incontournable avec l'accumulation de mécanismes de purification.

Les changements de trajectoires sont inhérents à la mise en place de l'outil, puisque l'outil et les acteurs se définissent l'un l'autre, cependant, l'objectif initial ne doit pas être perdu de vue par le traducteur.

Par définition, l'objectif du projet peut évoluer, puisqu'il est en construction. Dans ce cas, chacun des acteurs doit accepter d'être réinterrogé. Chacun des membres du réseau, en commençant par le traducteur modifient leur identité au sein du réseau.
Marquez et *al.* (2011) avaient souligné le rôle crucial du responsable du projet pour impliquer l'ensemble des acteurs. Selon ces auteurs, plus le nombre d'acteurs à impliquer dans le projet est élevé, plus le coordonnateur du réseau doit s'assurer de la motivation des différents acteurs à coopérer, et de l'implication de chacun dans la performance globale du réseau. L'analyse du cas ANAP montre que ce travail de la part du traducteur doit en outre être renouvelé lorsque les objectifs de l'outil évoluent.

5.4.2 Sélectionner les controverses, et les traiter avec transparence

L'analyse de la trajectoire montre que les controverses qui ponctuent le projet, qui peuvent paraître des obstacles à la construction de l'outil, sont en réalité les causes de l'évolution de l'outil. En effet, ce sont les controverses, éléments de médiation qui permettent à l'outil d'évoluer vers son essence (5.2.2).

L'ANAP a été surprise par la multiplication des controverses liées à la multiplicité des acteurs du réseau. Elle s'est repliée dans la reproduction des routines, passant à côté de la richesse de l'organisation en réseau pour la construction de l'outil. Les controverses peuvent être considérées comme dilatoires. Pour éviter de se disperser dans des controverses peu décisives, il nous semble souhaitable de sélectionner quelques controverses particulièrement vives, pour les traiter réellement, et d'abandonner d'autres controverses, qui peuvent sembler secondaires. Ainsi, il convient de hiérarchiser les controverses en fonction de leur impact potentiel sur la réussite du projet. A cette fin, le traducteur peut identifier un certain nombre de controverses, et proposer aux acteurs du secteur de les hiérarchiser.

Pour traiter réellement les controverses, il convient de prendre en compte les objectifs des acteurs (7.1). Une partie importante du réseau est dans l'attente d'un retour chiffré de la part de l'ANAP. Cette attente est nourrie par des annonces aux structures d'une « restitution régionale », qui est synonyme pour certains acteurs d'un positionnement de leur structure par rapport à la région. L'absence de prise en compte de cette controverse amène les acteurs à une démobilisation importante.

Pour éviter ce type de démobilisation, les controverses doivent être traitées et non dissimulées par des mécanismes de purification. La purification est nécessaire, mais ne peut avoir lieu que si les controverses sont traitées en amont et avec transparence.

Dans le cas de l'attente par rapport aux retours chiffrés de l'expérimentation, le traducteur a purifié le moment de restitution régionale en affirmant qu'il s'agissait d'un retour sur le déroulement du projet uniquement. La raison de l'absence de retour chiffré était le manque de fiabilité des données. Pour éviter la démobilisation, deux possibilités s'offraient au traducteur. Soit il décidait de ne pas communiquer sur les retours chiffrés prévus en fin d'expérimentation, soit il effectuait un retour public de l'expérimentation sous forme chiffrée, mettant l'accent sur la nécessité de fiabiliser les données. Les données saisies ne permettaient pas de produire des seuils stables par rapport auxquels les ESMS pouvaient se positionner. Une présentation privilégiant les médianes et la dispersion par rapport à cette médiane aurait accentué la perspective de fiabilisation des données, sans stigmatiser les structures les moins efficientes.

Conclusion du Chapitre 5

Le traitement des propositions relatives à la trajectoire de l'outil de gestion inter-organisationnel a permis d'identifier la trajectoire suivie par l'outil empirique étudié au regard de l'anthropologie symétrique.

Description de la trajectoire : La construction de l'outil débute par la rencontre d'un acteur et d'un contexte. A ce moment marquant son existence initiale, l'outil est un quasi-objet, entre technique et politique, sans distinction évidente. La trajectoire présente quatre phases distinctes, au cours desquelles l'outil, les destinataires, les objectifs changent en chemin.

- La première aboutit à un outil proche du Balanced Scorecard de Kaplan et Norton, à destination unique des établissements et services médico-sociaux.
- La seconde s'achève par l'adaptation d'un outil à certaines spécificités techniques du secteur et l'intégration des institutions politiques dans le projet.
- La troisième est celle de l'expérimentation du tableau de bord à grande échelle.
- La dernière est une phase de communication visant à présenter l'outil comme une évidence. Lors de cette phase, l'outil perd pour les acteurs son rôle technique et devient un artefact à visée uniquement politique.

Explication : Cette trajectoire est marquée par le fait que les objectifs opérationnels initiaux de l'outil de gestion ont été substitués à des objectifs de diffusion de la culture de performance. La modification de la problématique initiale a altéré l'intéressement des acteurs, et modifié la trajectoire de l'outil. Au démarrage du projet, les objectifs affichés étaient principalement techniques et opérationnels. Un objectif secondaire était la diffusion d'une conception de la performance. Ce dernier objectif est devenu de plus en plus prégnant.

Dans un objectif de purification, l'ANAP a négligé une controverse (en ne produisant pas de retours chiffrés sur l'expérimentation) empêchant la stabilisation du collectif et *in fine* la purification.

L'ANAP a été surprise par la multiplication des controverses liées à la construction de l'outil. Au lieu de profiter des avantages de l'organisation en réseau, elle s'est réfugiée dans ses routines bureaucratiques en purifiant les controverses avant qu'elles ne soient traitées. Van den Bogaard et Speklé (2003) avaient identifié un glissement dans les

modalités de contrôle d'une organisation envers ses partenaires. Notre cas permet de confirmer ce risque dans le cadre très spécifique d'une organisation en réseau impliquant des organisations publiques et privées : le traducteur peut être amené à rétablir une situation connue, favorisant des modalités de management bureaucratique et hiérarchique en oubliant sa volonté de départ, de développer un mode participatif fondé sur le réseau.

Préconisations : Dans l'objectif de maîtriser davantage la trajectoire, les préconisations sont les suivantes :

- En cas de modification substantielle des objectifs de l'instrumentation, le traducteur se doit de renouveler la problématisation de l'ensemble du réseau. Marques et *al.* (2011) ont montré que plus le nombre d'acteurs à impliquer dans le projet est élevé, plus le coordonnateur du réseau doit s'assurer de la motivation des différents acteurs à coopérer, et de l'implication de chacun dans la performance globale du réseau. L'analyse de la trajectoire de l'outil ANAP montre que ce travail de la part du traducteur doit en outre être renouvelé lorsque les objectifs de l'outil évoluent.
- Les controverses qui peuvent paraître des obstacles lors de la construction sont en fait les causes de l'évolution de l'outil. Elles doivent être sélectionnées puis réellement traitées et non dissimulées. C'est à la suite de ce traitement de la controverse qu'une purification peut être effectuée.

Chapitre 6 Les rôles des actants et des acteurs dans le processus de construction

Les résultats du chapitre précédent montrent une trajectoire amenant progressivement l'outil dans une posture politique. Pour mieux comprendre le sens que les acteurs du processus donnent à la construction de cet outil, ce chapitre présente les rôles que les acteurs attribuent à l'outil et le rôle que les acteurs jouent dans le processus. Les rôles des acteurs et des outils sont traités conjointement dans ce chapitre. Ce choix est guidé par les propositions des théoriciens de la traduction, pour qui les acteurs et les actants ont tous deux un rôle actif dans le réseau. L'entre-définition des acteurs et des outils définie dans la section 1.1.1 prend tout son sens. L'outil prend différents rôles, qui lui sont attribués par les acteurs, il n'a pas une existence unique et figée, mais correspond au sens que les acteurs lui donnent. En retour, les acteurs jouent un rôle dans le processus de construction de l'outil et l'interaction entre l'outil et les acteurs aboutit à la modification des configurations des acteurs dans le réseau.

Dans un premier temps, nous analysons les discours des acteurs vis-à-vis de l'outil et des rôles qu'il prend selon eux (6.1). L'analyse par le codage à visée théorique permet de commencer le codage avec les rôles identifiés dans le paragraphe 1.1.1.1 du premier chapitre de la thèse, tout en laissant émerger de nouveaux codes, issus des discours. Ainsi, nous identifions les rôles suggérés dans la littérature, en précisant dans le projet le sens que ces rôles prennent, et nous proposons un rôle supplémentaire, qui vient enrichir les propositions de la littérature.

Dans un second temps, nous présentons les rôles que les acteurs jouent dans le processus de construction de l'outil (6.2). Nous identifions les rôles attribués initialement par le coordonnateur du projet à chacun des autres acteurs du processus, puis nous précisons les rôles effectivement endossés par ces mêmes acteurs. Ces analyses montrent que les acteurs participent à la purification et à la médiation, pour faire évoluer l'outil, et l'interaction entre les acteurs et l'outil modifie les pôles technique et politique. Pour proposer des améliorations au processus, nous présentons les explications du passage d'un rôle attribué à un rôle endossé, et formulons des recommandations liées à ces explications.

Ce chapitre permet de comprendre le sens que les acteurs attribuent à l'outil et la manière dont ils se positionnent dans le projet. Il permet d'identifier les interactions entre les acteurs et l'outil qui aboutissent à la construction de l'outil.

6.1 Vers une catégorisation des rôles attribués à l'outil durant l'expérimentation

Cette section a pour objectif la présentation des rôles que les acteurs attribuent à l'outil lorsqu'il est expérimenté.

A cette fin, nous présentons l'analyse des rôles en fonction de deux axes : politique et technique. La dimension politique incarne le jeu des acteurs dans le réseau. La dimension technique est relative aux qualités attribuées comme caractéristiques intrinsèques à l'outil par les acteurs. Il s'agit des caractéristiques intrinsèques de l'outil définies par les acteurs.

Cette distinction permet de rendre compte de la diversité des points de vue relatifs à l'outil, de comprendre les causes de la nature de l'attribution et de proposer des pistes aux structures médico-sociales pour favoriser la dimension de pilotage. En effet, l'objectif initial de l'outil est le pilotage de la performance, qui articule les deux axes et non une des deux dimensions.

Cependant, avant de présenter ces résultats, il semble important de préciser les modifications institutionnelles des rôles de l'outil, qui se traduisent par des modifications du nom du projet.

En effet, la dénomination du projet par l'ANAP est un indicateur du rôle attribué par les institutions publiques à l'outil. Au fil des mois, le projet prend différentes dénominations.

- Au commencement, l'outil n'est pas évoqué dans l'intitulé du projet : il s'agit du « pilotage des ESMS » (août 2009) puis « pilotage de la performance des ESMS » (novembre 2009)
- Le terme d'outil apparaît lors de la communication avant l'expérimentation (février 2011) : le terme associé est partagé : le rôle de l'outil est de rassembler l'ensemble des acteurs autour d'un projet commun.
- En juin 2011, l'accent est mis sur le pilotage. La purification est en cours : il s'agit du « tableau de bord de pilotage des ESMS », qui devient incontournable.
- A compter de septembre 2011, c'est l'aspect expérimental qui prévaut, le projet se dénomme alors « expérimentation d'un tableau de bord de pilotage ».

La phase d'expérimentation a été choisie pour l'étude des rôles attribués par les acteurs. Nous nous sommes focalisés sur la dernière période pour connaître le rôle attribué par les acteurs à l'outil. La période d'expérimentation est effectivement particulièrement

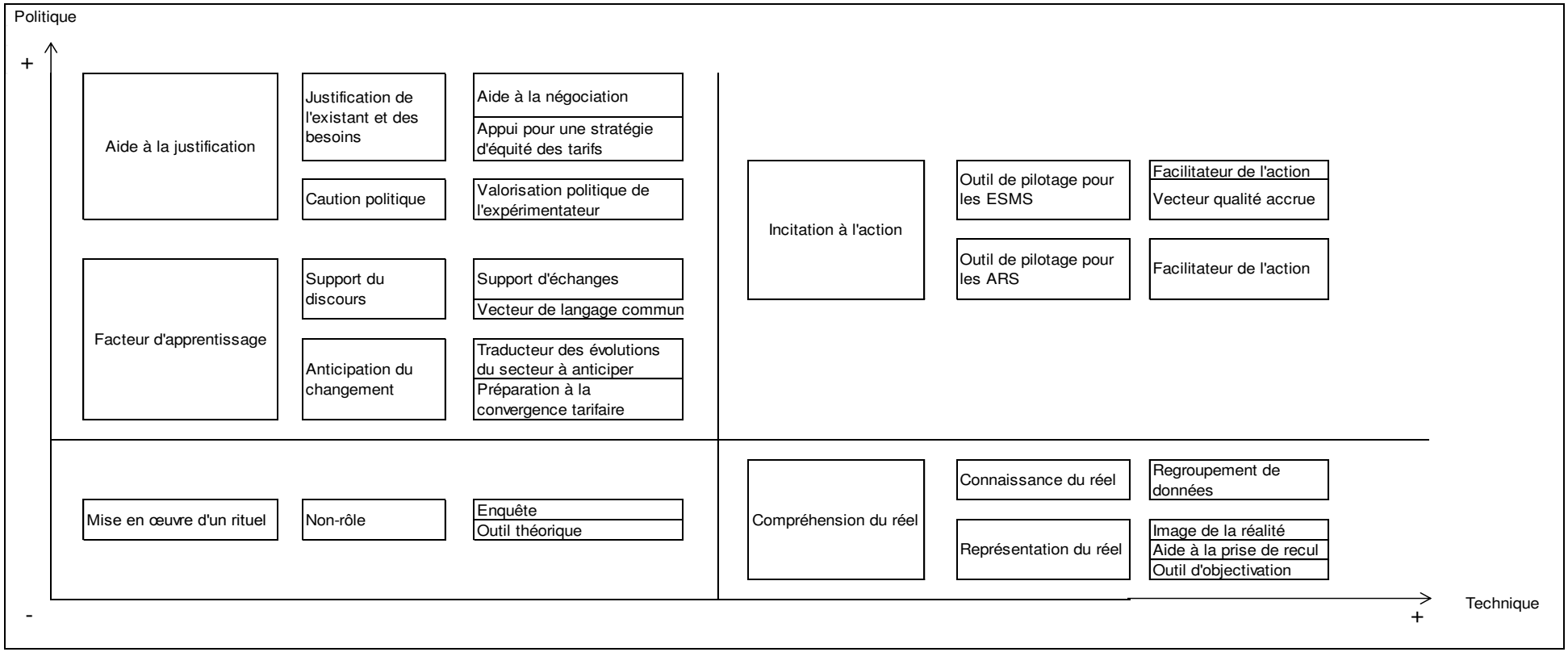
pertinente pour rendre compte des rôles que les acteurs attribuent à l'outil puisqu'ils ont eu connaissance directe de l'outil, ils ont renseigné les données demandées sur la plateforme et ont pu se familiariser avec son fonctionnement.

Les rôles dans le projet versus les rôles dans la littérature

Une analyse thématique des rôles de l'outil dans les discours des acteurs a révélé l'existence des quatre rôles identifiés dans la sous-section 1.1.1 du premier chapitre, à savoir, la compréhension du réel, l'aide à la justification, l'incitation à l'action, le facteur d'apprentissage, mais également une autre catégorie de rôles, dénommée « mise en œuvre d'un rituel ». La Figure 28 présente les rôles attribués par les acteurs à l'outil analysé selon deux axes : la dimension politique de l'outil et sa dimension technique.

Les sous-sections suivantes détaillent les types de rôles attribués à l'outil, en fonction des quadrants de la Figure 28. La première sous-section 6.1.1 revient sur le rôle plus technique que politique de compréhension du réel. La suivante (6.1.2) présente les rôles politiques et peu techniques que certains acteurs attribuent à l'outil. La sous-section 6.1.3 reprend les éléments du rôle d'incitation à l'action de l'outil. La dernière (6.1.4) présente le rôle de rituel au-delà des pôles politique et technique.

Figure 28 Catégorisation des rôles de l'outil attribué par les acteurs en fonction des dimensions politique et technique



6.1.1 Un rôle de compréhension du réel privilégiant la dimension technique

Lorsque les acteurs attribuent un rôle de compréhension du réel, ils mettent l'accent sur les valorisations techniques de l'outil. Dans ce cas, les acteurs évoquent des caractéristiques intrinsèques du tableau de bord. Ce rôle est composé de deux sous-rôles : la connaissance du réel (6.1.1.1) et la représentation du réel (6.1.1.2).

6.1.1.1 Une connaissance du réel grâce au rassemblement de données dans un même substrat technique

Les acteurs du secteur qui souhaitent obtenir une vision plus claire de leur propre activité apprécient le rassemblement de données en un support unique. Les données habituellement dispersées dans plusieurs outils sont ici toutes disponibles. Selon certains acteurs, les données étaient toutes à disposition des acteurs, voire immédiatement mobilisables, pour d'autres, les données n'étaient pas présentes, ou uniquement sur version non informatisée.

> *« Voilà, c'est l'avantage, avec ce genre de tableaux, ça a une dimension synthétique, de regroupement d'éléments d'informations dont on dispose, après sur des supports différents. » Etablissement PH 4.*

> *« En fait, les données ce que vous aviez demandées, quasiment toutes était déjà pour nous relevées, ça nous a juste permis encore une fois de centraliser ces données dans un document, à un moment précis, puisque l'on a quand même fait ça sur quelques jours, mais pas sur l'année, ça nous a permis de voir que l'on était relativement dans les clous par rapport à ce que l'on pouvait nous demander, et par rapport à ce qui était intéressant et nécessaire pour évaluer notre positionnement, par rapport à ce que l'on nous demande, par rapport à la tutelle et par rapport à un établissement comme le nôtre dans notre société, à tel moment et à tel endroit. » Etablissement PA 6.*

6.1.1.2 Représentation du réel

Le rôle de représentation du réel de l'outil est lié au rôle précédent, de rassemblement de données dispersées. Ce regroupement permet la mise en œuvre de schémas qui favorisent

une vision multidimensionnelle du pilotage des structures médico-sociales. Ce rôle est constitué de trois sous-rôles : le premier est relatif à l'image du réel, à la mise en forme de l'existant, le deuxième revient à favoriser la prise de recul, le dernier est un rôle d'objectivisation d'éléments auparavant informels.

Image du réel

L'outil favorise l'établissement d'un état des lieux pour certains acteurs. Il s'agit d'une image statique de la structure, son activité, son personnel, ses finances et ses objectifs.

> *« C'est un état des lieux de l'existant, intéressant que soit proposé par d'autres (pas de temps si ESMS), regard représentation de notre travail par l'extérieur, dimension nationale, au-delà.*
> *Nous on est le nez collé, là la focale est beaucoup plus large, confrontation étonnante, les questions ne correspondent pas à ce que l'on pouvait s'attendre, mais regarder l'établissement autrement. On modifie, on l'interroge autrement. » Etablissement PH 12.*

Aide prise de recul

Pour certains acteurs, l'outil favorise une prise de recul par rapport aux actions quotidiennes, chronophages, qui inhibent la vision stratégique à long terme.

> *« Le tableau de bord ANAP, pour moi, les tableaux de bord, les indicateurs sont important pour comprendre l'évolution des établissements, pour essayer de repérer des besoins et des difficultés que l'on a, et ça permet aussi de prendre du recul par rapport au terrain, et faire une analyse plus objective plutôt que de partir du ressenti, et des remontées de terrain. Ça permet de prendre du recul, et d'avoir une vue plus globale de la situation. » Etablissement PH 8.*

Outil d'objectivation

L'outil favorise l'objectivation de la réalité, il permet d'échanger entre les membres du personnel de la structure à partir de données considérées comme fiables.

> *« Moi, j'avais besoin un petit peu d'avoir des outils comme ça de pilotage, surtout sur les questions de gestion. De formation, je suis infirmière, cadre infirmière, le côté soin, ça va je le maîtrise, même si je n'ai pas trop*

d'indications, mon nez me suffit, pour savoir si ça va ou ça ne va pas, mais bon, c'est bien d'avoir des indicateurs bien fiables, pour les opposer des fois aux équipes, et pour objectiver des choses que l'on sent. » Etablissement PA 14.

6.1.2 Les rôles politiques et peu techniques

Les rôles essentiellement politiques sont l'aide à la justification (6.1.2.1) et l'outil facteur d'apprentissage (6.1.2.2). Dans ces deux cas, l'outil est un support utile pour l'orchestration des jeux d'acteurs, la dimension technique est peu prégnante.

6.1.2.1 Aide à la justification

L'aide à la justification est un rôle hautement politique, qui relève de la coordination des jeux d'acteurs dans le réseau. L'outil sert à objectiver des éléments à des fins de justification des demandes des acteurs. L'aide à la justification est composée de deux sous-rôles : la justification de l'existant et des besoins (6.1.2.1.1) et la caution politique (6.1.2.1.2).

6.1.2.1.1 Justification de l'existant et des besoins

Lorsque ce rôle est attribué à l'outil, les acteurs entendent formaliser des situations de structures et exprimer des besoins et attentes aux autres membres du réseau. Il se décline selon deux modalités : l'aide à la négociation et l'appui pour une équité des tarifs.

Aide à la négociation

Pour les acteurs qui attribuent un rôle d'aide à la négociation, le tableau de bord permet d'expliciter des situations vécues par les acteurs dans un objectif de négociation. Son rôle est de présenter des éléments de la structure qui soient considérés comme indéniables, indiscutables, et qui permettent de transformer des réalités ressenties en réalités objectives. Ces réalités doivent alors prouver d'elles-mêmes la nécessité d'une action par l'autre membre du réseau.

« C'est vraiment faire la situation, à un temps t, et faire la comparaison avec un temps t-1 ; et entre établissements. C'est sûr, ça peut être après comment on l'utilise… on peut très bien, dans la comparaison avec d'autres établissements, ça peut devenir un levier de négociation avec l'ARS quand on

se rend compte, que le taux d'encadrement, voir avec... Pas pour les investissements, mais pour le fonctionnement, le nombre d'ETP… C'est sûr on peut l'utiliser pour la négociation avec l'ARS. » Etablissement PH 8

Appui pour une stratégie d'équité des tarifs

Par la possibilité de parangonnage, l'outil est considéré par certains acteurs comme un instrument d'équité, permettant aux structures de montrer que les pratiques de financement ont des fondements historiques aujourd'hui inadéquats, compte tenu de la réalité des structures.

« C'est aussi niveler les coûts et faire ressortir que l'association a des coûts trop importants ici, par contre, ailleurs, au niveau des frais médicaux, on n'a pas assez de budget et là, moi j'attends vraiment de la rationalisation, qu'il y ait une moyenne mise en place, pour une meilleure redistribution au niveau des établissements, parce qu'au niveau historique des établissements, les budgets ne sont plus en adéquation avec les besoins, il faut voir les coûts à la place, on a tous des coûts à la place différents ça peut s'expliquer, mais après, il y a des réajustements à faire. » Etablissement PH 15.

6.1.2.1.2 Caution politique

Ce rôle de caution a été décrit par De Vaujany (2005) dans le contexte de l'appropriation des outils de gestion. L'outil caution est porteur de légitimité sociale, il permet la valorisation politique de l'expérimentateur auprès des autres membres du réseau.

« Tant en interne vis-à-vis des référents, des chefs de service et du personnel en général, mais aussi vis-à-vis des partenaires extérieurs, où parfois, on peut mettre en avant ce que l'on a pu mettre en œuvre pour motiver, un soutien, une demande, pour aller plus loin, en montrant que l'on a déjà fait des efforts et déjà construit des choses, et que l'on n'est pas dans une logique de simple consommation de ressources supplémentaires, sans avoir une réflexion sur l'utilisation de ces ressources. » Etablissement PA 5.

6.1.2.2 Facteur d'apprentissage

Lorsque les acteurs du secteur font référence aux apprentissages engendrés par l'outil, ces derniers sont de nature politique et non technique. En effet, ces apprentissages sont relatifs aux échanges entre les acteurs et à l'anticipation du changement du secteur médico-social. Il s'agit de l'organisation des relations des acteurs du réseau, et non d'un apprentissage technique. Parmi ces rôles d'apprentissage, l'outil est un support du discours (6.1.2.2.1) et favorise l'anticipation du changement qui a lieu dans le secteur (6.1.2.2.2)

6.1.2.2.1 Support du discours

L'approche narrative des outils de gestion proposée par Detchessahar et Journé (2007) rappelle que l'outil est un support du discours. Pour certains acteurs du secteur, l'outil ANAP expérimenté revêt ce rôle pour deux raisons : il constitue un support d'échanges entre les acteurs et est le vecteur d'un langage commun aux acteurs du réseau.

Support d'échanges

Les acteurs du secteur médico-social montrent être en recherche de dialogue, et pour certains, l'outil tableau de bord constitue une opportunité d'échange importante, pour *in fine* favoriser l'amélioration de la prise en charge.

> *« Ça permet de savoir s'il y a des difficultés identifiées, de voir, bon ça renvoie la balle, comment le CG et l'ARS vont pouvoir accompagner les établissements pour évoluer dans ces domaines-là. Comme ça l'a été, d'ailleurs via l'HAS, pour les établissements sanitaires. Ici on n'était pas bons en termes de lutte contre les infections nosocomiales. Et il y a eu une réflexion avec l'ARH à l'époque, une équipe opérationnelle d'hygiène hospitalière partagée, il y avait aussi une problématique identifiée sur la non couverture infirmière de nuit. Bah voilà, une solution a été trouvée. C'est aussi outil de dialogue, fort. Moi je ne le prends pas comme bah là, vous n'êtes pas bons, on vous enlève. » Etablissement PA 3.*

Vecteur de langage commun

La diversité des acteurs du secteur implique des difficultés de communication dans certains cas. L'outil favorise l'établissement d'un dialogue sur une base de langage commun. L'idée sous-jacente à ces propos est la recherche d'une transparence, et d'une visibilité des décisions politiques, afin de rétablir l'asymétrie de l'information entre les acteurs.

> *« L'outil en lui-même peut être intéressant. Parce que ça nous permet de parler le même langage.*
> *Dr. Mais est-ce que c'est possible, ça ?*
> *Dir : oui, ça j'en sais rien, l'idée…*
> *Dr. Je ne sais pas si ça n'est pas une utopie. » Service PH 3.*

> *« Propres et internes à l'établissement, mais aussi par rapport à un cadre de référence, je crois que c'est important de se situer par rapport à la concurrence, dans ce secteur. Ça doit nous permettre de rentrer en relation aussi, il y a le niveau 1, c'est sur des indicateurs de dialogue, donc c'est effectivement une langue commune, pour pouvoir se situer, et se positionner par rapport aux autres établissements et aussi par rapport aux demandes, aux directeurs, est-ce que l'on est bien dans les clous, par rapport à nos missions. » Etablissement PH 13.*

6.1.2.2.2 Anticipation du changement

L'outil permet aux acteurs d'envisager les évolutions du secteur médico-social, en matérialisant le changement. C'est dans ce sens qu'il constitue un traducteur des évolutions du secteur, et qu'il permet de se préparer à une modification de la tarification.

Traducteur des évolutions du secteur à anticiper

Pour de nombreux acteurs, l'introduction du tableau de bord étudié concrétise les évolutions du secteur médico-social. Les acteurs supposent que les évolutions qui ont eu lieu dans le secteur sanitaire seront à appliquer dans le médico-social, tant au niveau de l'outillage des structures qu'au niveau des évolutions budgétaires. En effet, l'hôpital a

connu depuis quarante années une multiplication des modèles et outils de gestion. En outre, le mode de tarification a plusieurs fois changé. Les acteurs du secteur médico-social s'attendent à plus ou moins longue échéance à une application de ces logiques à leur secteur. L'introduction du tableau de bord à leur secteur concrétise ces évolutions.

> *« Entre guillemets, en gros, anticiper les évolutions, apprendre à se familiariser avec les outils de gestion que l'on doit apprendre à maîtriser, et qui nous manquent. » Etablissement PH 4.*
> *« Pouvoir nous l'approprier pour s'en servir, pour suivre des indicateurs de gestion et pouvoir réagir plus tôt par rapport à des évolutions budgétaires ou au niveau des RH également. » Etablissement PA 5.*

Préparation à la convergence tarifaire

La convergence tarifaire consiste à faire évoluer les dotations des établissements vers une norme commune, quel que soit le type de financement et le régime juridique de la structure. Au moment de l'expérimentation, il était question de faire évoluer la tarification dans ce sens. A ce jour, l'Etat a renoncé.

> *« C : quels enjeux relatifs au projet percevez-vous ?*
> *Bah, c'est-à-dire, quelque chose qui est déjà annoncé depuis longtemps, une logique de convergence tarifaire et de fonctionnement. Donc de comparer les coûts d'activité des différents établissements et services dans des contextes, en tous cas dans des tailles identiques et avec des agréments de même nature. » Service PH 3.*

6.1.3 L'incitation à l'action, les rôles politique et technique simultanément intégrés

Ce type de rôle est la « cible » des créateurs de l'outil. En effet, la prise en compte des différentes dimensions de l'outil permet un véritable pilotage de la performance des structures, à la fois dans leurs dimensions techniques, opérationnelles, politiques et relatives aux autres structures du réseau. Pour présenter ce rôle, il convient de distinguer la dimension de pilotage pour les ESMS (6.1.3.1) de celle pour les ARS (6.1.3.2).

6.1.3.1 Outil de pilotage pour les ESMS

Quelques acteurs ont favorisé l'explicitation de la dimension de pilotage pour les ESMS. Ce rôle est le principal envisagé par les concepteurs initiaux de l'outil. Dans ce cas, l'outil sera stable, et favorisera l'existence d'un pilotage précis des structures, fondé sur des indicateurs communément partagés.

> *« C'est un outil de pilotage avec des indicateurs précis, donc ça c'est bien, alors ce n'est pas neuf parce que jusqu'alors chaque établissement a défini des indicateurs, médico-sociaux depuis longtemps, ses propres indicateurs, mais l'intérêt est d'avoir des outils pérennes dans le temps et communs à l'ensemble des établissements. » Etablissement PA 3.*

La dimension de pilotage des structures intervient selon deux modalités : l'outil est facilitateur de l'action des structures (6.1.3.1.1) et favorise la démarche d'amélioration continue de la qualité (6.1.3.1.2).

6.1.3.1.1 Facilitateur de l'action

L'outil revêt ici un rôle de pilotage dans le sens d'appui à la décision puis à l'action. La formalisation d'éléments facilite l'action.

> *« Pour moi le tableau de bord c'est avant tout de regarder, et essayer de changer les process internes aussi bien au niveau des achats qu'au niveau par exemple du cheminement du matériel, des médicaments, du personnel, évidemment. »Etablissement PH et PA 1.*

6.1.3.1.2 Vecteur qualité accrue

L'évaluation des activités et de la qualité des prestations des établissements et services médico-sociaux a été instituée par la loi du 2 janvier 2002, et inscrite dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) dans son article L. 312-8. Depuis cette loi, tous les établissements et services sont tenus d'effectuer une évaluation interne et externe selon un calendrier précisé dans une circulaire[1]. A défaut, les autorisations ou agréments délivrés aux établissements et services seront retirés. L'enjeu de la mise en œuvre de cette démarche est donc essentiel, vital pour les structures. Le tableau de bord ANAP est

[1]N° DGCS/SD5C/2011/398 du 21 octobre 2011 relative à l'évaluation des activités etde la qualité des prestations délivrées dans les établissements et services sociaux et médicosociaux

considéré par certains acteurs comme un appui à la démarche d'amélioration continue de la qualité, qui sous-tend ces logiques d'évaluation interne et externe.

> *« C'est un bon outil pour dire au personnel qu'il faut intégrer dans la démarche, attention, ne faites pas n'importe quoi. On ne fait pas n'importe quoi, et il faut toujours essayer de proposer des points de repères pour éviter des problèmes de maltraitance, involontaires, ou de non-traitance. C'est un outil d'évolution, pas d'évaluation. » Etablissement PH 3.*

6.1.3.2 Outil de pilotage pour les ARS, un facilitateur de l'action

Cette dimension de l'outil est similaire à celle attribuée à l'outil de facilitateur de l'action pour les ESMS mais concerne cette fois l'ARS.

Pour certains responsables de structures, l'outil permet le pilotage, non pas au sein de la structure mais pour les autorités de tarification, notamment l'ARS.

> *« Ça permet de disposer d'informations que l'ARS ne dispose pas au niveau du secteur. A mon avis au niveau de l'ARS c'est clair, tant au niveau de la comparabilité que dans les stats. Ce qui leur permettra, c'est vrai qu'il y avait eu une évolution très forte, ça leur permettra d'évaluer si les besoins sont correctement couverts au niveau d'un territoire. A mon avis, ce tableau de bord c'est plus un outil, tel qu'on nous l'a présenté, quand bien même on a voulu nous le vendre comme un tableau de bord destiné au pilotage des ESMS par les dirigeants, je pense qu'il sera beaucoup plus utile pour l'ARS que pour les établissements. Alors on parle à notre niveau, peut-être que d'autres établissements ne sont pas dotés d'outils comme les nôtres. » Etablissement PH 5.*

6.1.4 Vers l'émergence d'un rôle rituel dépassant les pôles technique et politique

Lorsque l'outil a un rôle politique peu développé et un rôle technique faible, il revêt une dimension particulière : celle du rituel. Un rite d'interaction est, pour Goffman (1974), l'ensemble des règles qui structurent les interactions dans un contexte. Nous avons choisi ce terme pour souligner le fait que lorsque les acteurs attribuent ce type de rôles, ils considèrent d'une part que l'outil n'a pas d'utilité immédiate, et d'autre part que son

introduction donne un sens à la démarche générale de l'introduction de la performance dans le secteur.

Pour les acteurs qui décrivent ce type de rôle, lorsque l'outil sera généralisé, il conviendra de renseigner les données annuellement, mais l'utilité de l'outil n'est pas évidente, ni d'un point de vue technique, ni d'un point de vue politique. Dans ce cadre, les acteurs considèrent que l'outil n'a pas d'utilité immédiate. L'outil structurera les échanges entre les acteurs, et est porteur de sens, mais n'a pas d'utilité opérationnelle évidente.

En effet, lorsque l'outil endosse le rôle de rituel, il est envisagé comme un outil théorique (6.1.4.1), mais qui donne en même temps du sens à l'action (6.1.4.2).

6.1.4.1 Une dominante théorique au détriment de l'opérationnalité

Attribuer ce rôle à l'outil revient à mettre l'accent sur la dimension peu opérationnelle de l'outil, due, selon certains acteurs à une conception initiale et un mode de gouvernance du projet essentiellement institutionnels. L'outil ne répond pas à des préoccupations quotidiennes de pilotage pour les responsables des structures. La dimension annuelle de la saisie des données accentue ce constat. Depuis la mise en place des ARS, les établissements et services médico-sociaux sont largement sollicités pour le renseignement d'enquêtes, souvent jugées peu utiles et chronophages. L'outil est alors une simple enquête, un outil théorique.

> *« C'est sûr que ce sont des outils qui souvent nous paraissent très théoriques, parce qu'ils sont élaborés dans des visions théoriques. Encore une fois pas nos visions de terrain, mais encore une fois, le fait d'ouvrir à un regard, c'est intéressant. » Etablissement PA 6.*

6.1.4.2 Un outil qui donne du sens à l'action

Malgré l'inutilité apparente de l'outil, la mise en œuvre de ce dernier revêt tout de même une dimension essentielle, puisqu'il donne du sens à l'action des établissements et services médico-sociaux, dans un contexte global d'introduction de la notion de performance. En effet, la symbolique contenue dans l'outil est déterminante dans la compréhension du processus par les acteurs. Le verbatim suivant illustre le rôle de construction de sens que l'outil peut endosser.

> *« Si les établissements ne se l'approprient pas, ce tableau de bord, on ira face à l'échec parce que personne ne va donner du sens, on va produire parce*

> *qu'on nous contraint à le produire, des éléments de qualité médiocre, et pour moi, on revient à ce que l'on disait tout à l'heure : quelle utilité ? Donner du sens et s'approprier un langage commun et les résultats, aussi. » Etablissement PH 5.*

L'analyse des discours des acteurs a permis de mettre en évidence les rôles principaux que ces derniers attribuent à l'outil lors du processus de construction. La mise en regard des dimensions politique et technique a permis d'identifier le rôle de rituel de l'outil, qui transcende les dimensions techniques et politiques. La notion de rituel a été développée dans le cadre de la gestion par Riveline (1993). Selon cet auteur, les organisations efficaces sont celles qui mettent en œuvre de rites. Ces derniers sont directement liés à un mythe et à une tribu. L'introduction de l'outil contribue à l'élaboration de rituels pour l'identité et l'action collective, dans ce cas, le mythe est le fait de placer la performance au centre des réflexions du réseau, la tribu est associée au réseau inter-organisationnel qui met en œuvre l'outil. Ce rôle de rituel est un rôle attendu, lorsque le renseignement des données sera une routine.

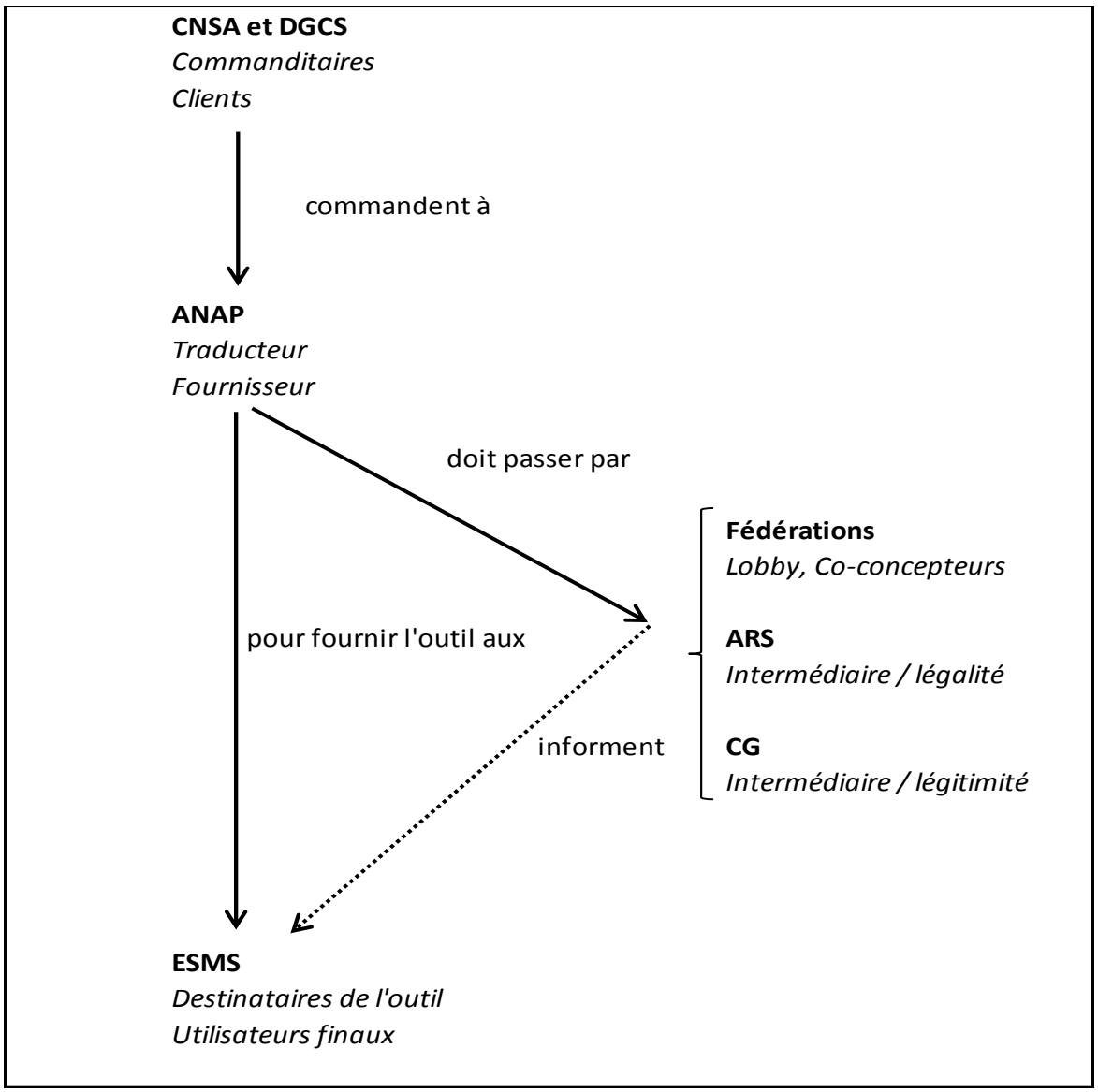
6.2 Les rôles des acteurs dans le processus de construction de l'outil

Ce chapitre propose de retracer les rôles que les acteurs ont eus dans le processus de construction de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. Nous nous basons sur l'observation participante longitudinale pour présenter ces résultats. L'objectif du chapitre est de présenter des pistes d'amélioration du management des rôles dans un processus de construction d'outil de gestion. A cette fin, nous présentons en premier lieu les rôles que le traducteur (l'ANAP) a souhaité donner aux différents membres du réseau (6.2.1). Nous détaillons en deuxième lieu, les rôles effectivement endossés par les différents acteurs (6.2.2). L'impact de l'endossement de ces rôles sera ensuite analysé (6.2.3), pour enfin apporter des éléments de recommandation pour le management des rôles des acteurs (6.2.4).

6.2.1 Les rôles attribués initialement par le traducteur aux membres du réseau

Cette section revient sur les rôles attribués par l'ANAP, comme traducteur, aux autres membres du réseau. Tout d'abord, nous insistons sur le rôle de traducteur de l'ANAP, et étayons la détermination de ce rôle pour cet acteur (6.2.1.1). Ensuite, nous reprenons les rôles que le traducteur a attribués aux autres membres du réseau. La DGCS et la CNSA se voient attribuer des rôles identiques : ils sont les commanditaires de l'outil (6.2.1.2) ; les ARS sont des acteurs incontournables pour accéder aux structures médico-sociales (6.2.1.3) ; les Conseils Généraux incarnent la légitimité institutionnelle locale dans le secteur médico-social (6.2.1.4), les fédérations sont des acteurs co-concepteurs de l'outil (6.2.1.5), et les établissements se voient attribuer le rôle d'utilisateur final, de destinataire de l'outil (6.2.1.6). La Figure 29 reprend les différents rôles attribués par l'ANAP aux autres membres du réseau, détaillés dans les sous-sections suivantes.

Figure 29 : Les rôles attribués par le traducteur aux autres membres du réseau



6.2.1.1 Le rôle de traducteur de l'ANAP

Pour Latour (2005), le traducteur se doit de mener de front deux actions qui peuvent paraître contradictoires : il se doit de *« recruter les autres pour les faire participer à la construction du fait et contrôler leurs faits et gestes pour rendre leurs actions prévisibles » (p. 260).* Le traducteur se doit d'attribuer un rôle aux acteurs, afin qu'ils participent à l'élaboration du projet, sans leur donner trop de latitude pour éviter que le projet ne lui échappe.

Il doit disposer de la légitimité nécessaire pour être accepté. Le traducteur s'assure également de la légitimité et de l'implication des porte-parole. Il doit constamment faire preuve de vigilance et s'assurer d'une transparence complète entre les acteurs pour que la

confiance soit réelle. Latour souligne d'ailleurs que le pas peut être vite franchi entre l'attitude du *traduttore* (traducteur) et celle du *traditore* (traître).
L'ANAP endosse le rôle de traducteur dans le projet tableau de bord. En reprenant les différentes modalités de traduction présentées dans le paragraphe 2.2.1.3 du deuxième chapitre, nous identifions la manière dont l'ANAP a traduit les intérêts des différents acteurs, et leur a attribué des rôles.

Dès la première phase de construction de l'outil, l'ANAP a été en charge du projet et a distribué des rôles à chacun des acteurs.

6.2.1.2 Les clients commanditaires et valideurs : la DGCS et la CNSA

Les acteurs institutionnels représentant l'Etat, la CNSA et la DGCS sont les commanditaires. Ils participent au financement de l'ANAP et lui formulent la commande de l'outil, d'où la dénomination de client. Les personnes qui représentent ces institutions doivent, en outre valider chacune des étapes du projet. Pour l'ANAP, l'appui de ces acteurs est indispensable. Pour l'obtenir, l'ANAP déploie la stratégie n°2 décrite dans l'ouvrage de Latour (2005 : p. 267). Il s'agit de la traduction appelée *« ce que je veux, pourquoi ne le voulez-vous pas ? »*. Cette traduction permet à l'acteur le plus faible de voir l'acteur le plus fort rejoindre ses intérêts. La raison invoquée par Latour est que le chemin est coupé pour l'acteur le plus fort. Le plus fort doit faire un détour pour parvenir à son objectif.
Dans le cas présent, l'ANAP est l'acteur le plus faible, puisqu'il a le moins de marges de manœuvres dans le secteur médico-social, au sein duquel l'ANAP n'intervient pas encore au commencement du projet. La CNSA souhaite réduire l'asymétrie d'information entre les acteurs du secteur, mais son chemin est coupé, elle ne dispose pas des ressources nécessaires pour la mise en œuvre du projet. La CNSA se détourne alors de son chemin, construire un système d'informations fiable et unifié, pour adopter le chemin de l'ANAP, qui propose la construction d'un tableau de bord unique. Ce postulat initié par l'ANAP est accepté par la CNSA puisqu'il est le seul moyen pour cette institution de réduire l'asymétrie de l'information.
Le rôle attribué par l'ANAP à ces acteurs correspond à une action de commande, menée par l'un d'entre eux. Chronologiquement, l'action a précédé l'attribution du rôle ; cependant, le rôle attribué aurait pu être distinct. Pour appuyer l'existence des rôles,

l'ANAP débute les actions de communication auprès des acteurs du réseau en rappelant la genèse du projet, en évoquant les commanditaires de l'outil.

6.2.1.3 Les ARS, des intermédiaires légaux pour accéder aux établissements

L'ANAP a vu le jour à la suite de la loi HPST du 21 juillet 2009 pour apporter un appui aux Agences Régionales de Santé créées par la même loi. L'ANAP se doit de circonscrire ses actions aux champs couverts par les ARS, et de travailler de concert avec les équipes des ARS. Dans le projet tableau de bord des établissements et services médico-sociaux, l'ANAP attribue dans un premier temps un rôle aux ARS de facilitateur d'accès aux structures médico-sociales. Ainsi, l'ANAP attribue un rôle d'intermédiaire aux ARS. L'intermédiaire est compris selon la proposition de Latour (2006b: p. 58) *« un intermédiaire désigne, dans mon vocabulaire, ce qui véhicule du sens ou de la force sans transformation : définir ses entrées, ses inputs suffit à définir ses sorties, ses outputs. A toutes fins utiles, on peut considérer un intermédiaire non seulement comme une boîte noire, mais comme une boîte noire qui compte pour un, même si elle se compose intérieurement de plusieurs parties »*.Dans un second temps (phase 2 de la trajectoire de l'outil), l'ANAP leur attribue également un rôle de destinataire final de l'outil.

Pour que les intérêts des ARS soient concordants avec ceux du traducteur, ce dernier utilise la traduction n°3 décrite par Latour (2005 : p. 268) *« si vous ne faisiez ne serait-ce qu'un petit détour »*. Pour cette traduction, le plus faible propose au plus fort de se rallier à ses propres intérêts pour que le plus fort parvienne à ses fins dans un temps plus court. Concrètement, l'ANAP propose aux ARS de participer au projet pour améliorer leur connaissance du secteur médico-social à travers un outil attrayant alors que les ARS sont encore peu structurées en interne et n'imaginent pas aborder aussi rapidement ce secteur sous l'angle de la performance. Le tableau de bord est l'occasion d'un gain de temps conséquent.

6.2.1.4 Les Conseils Généraux, garants de la prise en compte de la spécificité du secteur

Les Conseils Généraux sont des acteurs essentiels puisqu'ils incarnent la spécificité du secteur médico-social, par rapport au champ d'action du sanitaire. Le projet de tableau de bord est le premier de cette ampleur dans le secteur pour l'ANAP, qui souhaite obtenir

des alliés indispensables, dont les Conseils Généraux. L'ANAP n'a pas de compétence spécifique au champ d'action des Conseils Généraux, puisqu'elle ne peut intervenir dans le champ social. Dans le contexte de réformes durant lequel le projet a vu le jour, les Conseils Généraux sont restés les interlocuteurs privilégiés des structures : ils financent la dépendance et l'hébergement, deux budgets fondamentaux pour les structures médico-sociales. Les Conseils Généraux sont des acteurs incontournables. La traduction utilisée par l'ANAP pour les faire adhérer au projet est la quatrième : *« redistribuer les intérêts et les buts »*, selon la tactique n°3 : *« inventer de nouveaux groupes sociaux »* (Latour, 2005: p. 280). L'ANAP propose d'inventer de nouvelles modalités dans le groupe social, en invitant les Conseils Généraux à travailler en collaboration avec les ARS pour l'amélioration de la performance du secteur médico-social. Cette collaboration est nouvelle dans le sens où ces deux acteurs n'échangent pas sur le thème de la performance.

6.2.1.5 Les fédérations, les co-concepteurs incontournables

Les fédérations des établissements et services médico-sociaux sont des acteurs inévitables pour la conception du tableau de bord ANAP. Leur présence aux réunions permet de valider les avancées du projet. Ils sont garants de l'adéquation du tableau de bord au secteur. L'ANAP leur procure un rôle de co-concepteur. Les présentations de l'ANAP insistent sur la participation de 80 acteurs du secteur, en évoquant le nom des principales fédérations.

L'entrée des fédérations dans le projet suit la logique de la traduction n°1 *« je veux ce que vous voulez »* (Latour, 2005 : p. 261). Cette traduction revient à ce que le plus faible rejoigne les intérêts du plus fort. L'ANAP forge l'outil de façon à ce qu'il réponde aux intérêts des fédérations.

6.2.1.6 Les établissements et services médico-sociaux (ESMS), les utilisateurs finaux

Lors de la phase de commencement du projet, l'ANAP considère les établissements comme les uniques destinataires finaux du projet (5.1.1). Les autres membres du réseau seront intégrés comme destinataire de l'outil dans un second temps. (5.1.2). Dès le début du projet, quelques responsables d'établissements et services sont présents aux réunions. En outre, la confrontation de l'outil au réel est effectuée dès les premiers temps (5.1.1.4).

En effet, l'outil est testé au sein des établissements afin d'ancrer le projet dans la réalité des structures.

De même que pour les fédérations, la traduction utilisée est la n°1*« je veux ce que vous voulez »* (Latour, 2005 : p. 261). De la même manière que pour les fédérations, l'ANAP conçoit un outil dans le but de correspondre aux attentes des ESMS.

6.2.2 Les rôles endossés par les acteurs : distincts des rôles attribués

L'ANAP a initialement réparti les rôles pour que chacun ait une place précise dans le projet. Cependant, les acteurs n'ont pas tous endossé le rôle prévu par le traducteur. Cette section revient sur l'ensemble des rôles effectivement assumés par les acteurs tout au long du processus de construction de l'outil. Les rôles endossés par chacun sont regroupés dans le Tableau 13. La DGCS et la CNSA sont des commanditaires, ces acteurs valident les étapes du projet et apportent la légitimité institutionnelle à celui-ci mais sont également générateurs de controverses importantes (6.2.2.1). L'ARS souhaite avoir un rôle de porte-parole mais endosse finalement celui d'intermédiaire (6.2.2.2). Les Conseils Généraux sont plus distants face à leur rôle d'intermédiaire avec le temps (6.2.2.3). Les fédérations endossent des rôles différenciés selon les étapes, de la co-conception à la validation (6.2.2.4). Les structures médico-sociales s'avèrent être des expérimentateurs très impliqués (6.2.2.5).

Tableau 13 : Les rôles endossés par les acteurs du réseau dans la construction de l'outil

	Vers un Balanced Scorecard ESMS-centré	**Un tableau de bord ajusté intégrant les acteurs institutionnels**	**Une expérimentation de l'outil à grande échelle**	**Une communication / purification menant à la démobilisation**
La CNSA	Commanditaire	Valideur et émetteur de controverses		
La DGCS	Commanditaire	Valideur et émetteur de controverses		
ARS	Eléments du réseau	Porte-paroles	Intermédiaires	Intermédiaires
CG	/	Porte-paroles	Intermédiaires	Intermédiaires
Les fédérations	Co-concepteurs	Eléments du réseau	Porte-paroles	Valideur
Les ESMS	Futurs destinataires	Futurs destinataires	Porte-paroles	Porte-paroles

6.2.2.1 La CNSA et la DGCS : des commanditaires qui émettent des controverses

Ces deux acteurs institutionnels étatiques endossent leur rôle de commanditaire de l'outil ; ils valident également les différentes étapes du projet. Leur rôle attribué paraît dans un premier temps endossé. Cependant, dans le même temps, la CNSA et la DGCS sont à l'origine de projets parallèles qui constituent des controverses importantes : nous évoquerons ici pour illustration le projet HAPI, un outil conçu par la CNSA et l'Article 67 du code de la sécurité sociale, dont la DGCS est l'initiatrice.

L'outil de la CNSA HAPI (HArmonisation et Partage de l'Information) est une plateforme informatique permettant de saisir les données pour le budget des établissements et services médico-sociaux (cf. annexe 7 détaillant les objectifs de l'outil). Cet outil, à destination des ARS et de la CNSA, permet d'améliorer leur processus d'attribution des budgets et leur visibilité sur les évolutions de tarification. Le projet a été conçu dans le même temps que le tableau de bord ANAP et la diffusion de l'information a été programmée lors de la première expérimentation de l'outil. La communication de cette information a engendré une incompréhension forte, liée à la multiplication des enquêtes (voir le paragraphe 7.3.3.2). Cette controverse a été déterminante dans la démobilisation de certains acteurs de l'ARS, mais également de certaines structures. Cette controverse n'a pas été levée. L'outil HAPI a été généralisé à l'ensemble des structures médico-sociales, et devient l'outil référence pour la détermination des budgets.

L'article 67 du code de la sécurité sociale

Lors de la phase de communication/ purification du tableau de bord ANAP, la DGCS et la Sécurité Sociale ont inscrit un article dans le code de la sécurité sociale, qui prévoit une rémunération supplémentaire des EHPAD (Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes) en fonction d'indicateurs de qualité et d'efficience, sans qu'il soit précisé qu'il s'agisse de ceux de l'ANAP. Afin d'éviter une démobilisation, l'ANAP n'évoquait ce point qu'en réunion de travail en présence de la DGCS. Cette controverse ne sera pas levée, les expérimentations n'ont pas débuté, à défaut d'indicateurs pertinents.

Ainsi, la DGCS et la CNSA endossent effectivement leurs rôles de commande et de validation, même si ces rôles sont nuancés par les controverses qu'elles ont favorisées.

6.2.2.2 Les ARS : des velléités de porte-parole restreintes au statut d'intermédiaire

Les ARS n'ont pas toutes les mêmes postures vis-à-vis du projet. L'ARS dans laquelle nous sommes observateur-participant lors du projet a souhaité avoir un rôle de porte-parole, alors que cela n'est pas prévu par le traducteur.

En premier lieu, lors de l'intégration de cette ARS dans le projet, certains acteurs souhaitent être le porte-parole des établissements et services médico-sociaux de la région. Ils considèrent que la saisie de l'outil représente une quantité de travail trop importante pour les structures. En outre, ils soulignent le risque important de doublon avec les outils existants.

En second lieu, l'ARS souhaite se positionner comme le porte-parole des ARS. Les acteurs proposent des modifications de l'outil lors des réunions de travail, ainsi qu'en dehors par des propositions écrites.

Le souhait de l'ARS d'endosser ce rôle s'explique en deux points: tout d'abord, les acteurs en charge du projet ont le souhait de participer à l'élaboration du projet pour la prise en considération des besoins des autorités de tarification. Cette volonté est suscitée par la présentation initiale de l'ANAP, qui formule un projet à destination de l'ensemble des acteurs du secteur, en incluant une dimension de pilotage pour les ARS. Ensuite, l'ARS a une confiance relativement faible envers les projets de l'ANAP. Cette défiance est due à la difficulté rencontrée avec un projet très différent porté par l'ANAP : le contrat performance d'un établissement de santé de taille importante dans la région.

L'ANAP a toujours sollicité les ARS pour des validations institutionnelles mais les temps d'apports techniques au projet n'étaient pas prévus dans la conduite du projet. Lors de la première phase de la trajectoire, l'ARS est un simple élément du réseau. Avec l'ajustement du tableau de bord et l'intégration des acteurs institutionnels, l'ARS endosse un rôle de porte-parole. Dès la phase d'expérimentation, l'ARS devient un simple intermédiaire, rôle qu'elle gardera dans la phase de communication / purification.

6.2.2.3 Les Conseils Généraux, des intermédiaires moins impliqués avec le temps.

Durant l'observation participante, les Conseils Généraux ont été sollicités lors de la phase d'« intégration des acteurs institutionnels pour un tableau de bord ajusté » (5.1.2). Les acteurs se sont impliqués dans le projet, ont participé aux réunions de travail, de lancement, de formation à l'outil, montrant leur souhait de se constituer comme porte-

parole de leur institution. Dès la phase d'expérimentation (5.1.4), suite à l'absence de résonnance de l'ANAP face à leurs propos, les Conseils Généraux se sont moins impliqués et ont endossé le rôle d'intermédiaire. De même que pour les ARS, leur rôle souhaité de porte-parole n'a pas pu être rempli, celui-ci n'étant pas prévu dans la conduite du projet.

6.2.2.4 Les fédérations : de la co-conception à la validation

Les fédérations endossent leur rôle de co-concepteur lors de la première phase de la trajectoire de l'outil. Elles participent aux réunions pour concevoir la première version du tableau de bord, et permettent à l'ANAP de justifier de l'ancrage de l'outil dans le secteur. Lors de la phase d'ajustement aux acteurs institutionnels, les fédérations sont un élément du réseau, elles sont tenues au courant de l'avancée du projet, mais n'apportent pas de changement significatif à l'outil. Lors de la phase d'expérimentation, elles sont les porte-parole des ESMS membres de leurs fédérations respectives. Ce faisant, elles contribuent à l'évolution de l'outil. Enfin, lors de la phase de communication/ purification, la représentation des fédérations permet de valider les évolutions de l'outil. L'ANAP s'appuie sur la légitimité des fédérations auprès des structures médico-sociales pour faire accepter les évolutions.

6.2.2.5 Les ESMS : des expérimentateurs impliqués

En dépassant le rôle initial attribué par l'ANAP de destinataire final de l'outil, les établissements et services sont impliqués lors de la phase d'expérimentation. Ils postulent avant l'appel à candidature (5.1.3.3), participent aux réunions institutionnelles et de travail avec enthousiasme, ils saisissent les données et émettent des commentaires qui peuvent constituer des controverses favorisant l'évolution de l'outil. Les ESMS expérimentateurs garderont ce rôle de porte-parole jusqu'à le fin de la trajectoire étudiée. Cependant, face à certaines controverses (7.3.5), ils se démobiliseront en fin de parcours.

Chacun des acteurs du secteur endosse un ou plusieurs rôles dans le projet. Ces rôles, différenciés par rapport à ceux imaginés par l'ANAP permettent de faire évoluer la trajectoire de l'outil.

6.2.3 L'influence des rôles dans le processus de construction de l'outil

Pour que l'outil évolue depuis son existence vers son essence, chaque membre du réseau joue un rôle. Nous revenons dans un premier temps sur l'impact du rôle des différents acteurs sur l'évolution de l'outil (6.2.3.1), puis précisons l'action de l'actant, l'outil lui-même, qui redéfinit les pôles technique et politique (6.2.3.2).

6.2.3.1 Des acteurs participant à la purification et à la médiation

En fonction de leurs rôles, chacun des acteurs participe à l'évolution de la trajectoire, au travers des mécanismes de purification et de médiation. Les porte-parole génèrent des controverses, qui permettent une évolution de l'outil (6.2.3.1.1) et le traducteur purifie ces controverses (6.2.3.1.2).

6.2.3.1.1 Des porte-parole générateurs de controverses

La section (5.2) montre que ce sont les controverses qui ont favorisé les évolutions de la trajectoire de l'outil. Cependant, la représentation de la trajectoire ne permettait pas de détecter les acteurs générateurs de controverses.
Chacun des acteurs qui participent à la construction de l'outil génère des controverses plus ou moins importantes.

Les controverses émises par la DGCS et la CNSA, porte-parole de l'Etat, sont explicitées dans la sous-section 6.2.2.1 ; elles ont fait évoluer l'outil vers son essence :

- **Vers un outil de contrôle inter-organisationnel** : La concurrence du logiciel HAPI a permis d'ancrer davantage le tableau de bord ANAP dans son rôle de contrôle inter-organisationnel, destiné à appuyer la performance de l'ensemble des structures du réseau. A l'inverse, HAPI est un outil de pilotage à destination des ESMS par les ARS.
- **L'inéluctabilité de l'intégration par les ESMS de la notion de performance** : Prévoir un financement complémentaire pour les EHPAD en fonction d'indicateurs de performance est à la fois une concurrence importante au projet, puisque les indicateurs prévus ne sont pas ceux de l'ANAP, et un appui fort, dans le sens où la performance devient un terme incontournable dans le secteur.

Un outil positionné en rupture avec les enquêtes habituelles de l'ARS

Les ARS, qui cherchent à être des porte-parole durant la deuxième phase de la trajectoire ont également émis des controverses. La plus marquante au niveau de la trajectoire est la modification du réseau portant l'outil suite à l'abandon de l'une des ARS (Passage H-I, 5.1.3.1). Par son abandon, cette ARS remet en cause la conduite du projet pendant un temps. Cependant, le relais est rapidement pris par une autre ARS. Une autre controverse importante est la remise en cause interne à l'ARS du projet, dès l'engagement de la nouvelle ARS dans le réseau. L'échelon régional censé porter le projet auprès des ESMS n'est pas entièrement convaincu de l'intérêt. Cette controverse permet à l'ANAP de se positionner comme l'interlocuteur principal, et d'éviter, autant que possible, un échelon supplémentaire de décision. L'outil ANAP est alors dissocié des enquêtes habituelles émises par les autorités de tarification.

Vers un outil institutionnel

Les fédérations ont émis des controverses qui perdurent tout au long du projet, et jusqu'à la fin de la deuxième expérimentation.

La controverse présentée dans la sous-section (5.1.2.6), relative à la propriété et à l'accès aux bases des données a un rôle important dans la trajectoire de l'outil. Initialement désignées comme des propriétés exclusives de l'ANAP, les données que les établissements et services saisissent seront finalement restituées en l'état aux ARS et CG compétents. Cependant, les fédérations, qui souhaitent obtenir un accès à ces bases ne seront pas satisfaites.

Cette controverse a permis d'institutionnaliser l'outil après la seconde expérimentation. En effet, la gestion du tableau de bord sera transférée à une agence historiquement dédiée au secteur sanitaire : l'ATIH, Agence Technique de l'Informatisation sur l'Hospitalisation. Le transfert de l'outil implique une modification du périmètre d'action de l'agence, qui est actuellement en cours. Par cette évolution, l'outil s'institutionnalise, devient un élément du réseau plus général de la santé.

Vers un outil politique

Les ESMS ont fait émerger de nombreuses controverses, dont une partie est reprise dans la section (7.3). Ces controverses ont participé à l'évolution de l'outil, notamment celle de l'attente de retour chiffré, qui implique un changement de trajectoire décisif (7.3.5) vers une position d'outil principalement politique, à la fin de la première expérimentation.

Chacune des controverses émises par les acteurs font l'objet d'une purification de la part de l'ANAP.

6.2.3.1.2 Un traducteur qui purifie

L'ANAP participe à la purification dans son rôle de traducteur. L'outil doit devenir une évidence. Il est l'acteur principal de l'évolution des moments de trajectoires présentés dans le chapitre 6.
En prenant le rôle de traducteur, l'ANAP filtre l'ensemble des controverses et dirige ces dernières pour que la trajectoire de l'outil soit conforme à ce qu'elle envisage comme projet. La diffusion de culture de pilotage de performance, qui paraissait secondaire au commencement du projet est en réalité un objectif sous-jacent primordial pour l'ANAP. Lors des présentations aux membres du réseau, l'ANAP apporte des éléments de purification du projet. La communication de fin d'expérimentation est particulièrement révélatrice de cette purification (cf. 5.1.4.3).

Outre l'action des acteurs modifiant l'outil, la progression du projet permet en soi l'évolution des pôles technique et politique.

6.2.3.2 Les rôles des acteurs et des actants dans la trajectoire : une redéfinition des pôles technique et politique

Les acteurs, en endossant leurs rôles, font évoluer la trajectoire de l'outil, et inversement : le quasi-objet redéfinit les pôles extrêmes.

Les préoccupations techniques vis-à-vis de l'outil évoluent au cours du temps. Lors des premiers moments de trajectoire, la définition du pilotage est interrogée (5.1.1.5), puis les destinataires font l'objet d'interrogations (5.1.1.7). Ensuite, la structure de l'outil, puis des indicateurs prévalent dans les questionnements (5.1.1.9 ; 5.1.2.2 ; 5.1.2.4). Enfin, ce sont les objectifs de l'expérimentation qui font l'objet de débats (5.1.3.2 ; 5.1.4.1).
Ces changements de préoccupations techniques sont révélateurs de la modification du pôle technique.

De la même manière, le pôle politique évolue. Le réseau évolue, il s'agrandit tout au long du projet, notamment par l'intégration des acteurs institutionnels (5.1.2) et le choix des

structures expérimentatrices (5.1.3.3). Les rôles des acteurs évoluent également (6.2.2). De ce fait, le pôle politique fait l'objet de modifications profondes tout au long du projet.

L'analyse des rôles des acteurs permet de formuler des préconisations au traducteur d'un projet similaire.

6.2.4 Propositions d'amélioration du management des rôles des acteurs

Afin de maîtriser davantage la trajectoire de l'outil, les recommandations que nous proposons au responsable d'un projet de construction d'outil de contrôle inter-organisationnel sont formulées en deux temps. Il convient tout d'abord de comprendre les raisons du passage d'un rôle attribué par le traducteur à un rôle endossé différencié (6.2.4.1). L'explication des passages entre ces deux types de rôles amène à formuler des préconisations nuancées, en fonction du jugement par le traducteur du caractère opportun de certains rôles endossés (6.2.4.2).

6.2.4.1 Explications des passages entre les rôles attribués et les rôles endossés

Le différentiel entre les rôles attribués et les rôles endossés trouve des explications distinctes selon les acteurs et les phases de construction de l'outil. La Figure 30 rassemble les rôles attribués, les rôles endossés et les raisons du passage de l'un à l'autre pour chacun des acteurs.

Outre leurs rôles de commanditaire, la DGCS et la CNSA ont peu à peu pris un rôle de validation. Au fur et à mesure de l'avancée du projet, cette homologation institutionnelle est nécessaire pour que l'ANAP puisse affirmer la légitimité du projet.
Leur rôle d'émetteur de controverses est apparu suite à un manque de concertation des différents acteurs de deux ordres. En premier lieu, les individus qui émettent les controverses ne sont pas les mêmes que ceux qui portent le projet ANAP. Au sein de chacune des organisations, la concertation est donc nécessaire. En second lieu, l'ANAP et ces organisations n'ont pas mis en place un dialogue suffisant pour maîtriser ces controverses.

Les fédérations, à partir de leur rôle de co-concepteur initial, sont devenues dans un premier temps un simple élément du réseau durant la phase d'intégration des acteurs institutionnels, cette étape les concernant moins.
En continuité avec leur rôle initial de co-concepteur, et grâce à une place accordée par l'ANAP, les fédérations ont ensuite endossé le rôle de porte-parole des ESMS. L'ANAP a favorisé l'endossement de ce rôle : les fédérations ont été informées officiellement de l'ouverture des inscriptions à la première expérimentation avant l'appel à candidatures institutionnel formulé par les ARS. Les ESMS ont candidaté dès cet instant.
Enfin, afin d'acquérir une plus grande légitimité vis-à-vis des acteurs du secteur, l'ANAP a laissé les fédérations prendre un rôle de validation. Lorsque les représentants des fédérations assistent aux comités stratégiques, notamment, elles valident les avancées du projet, rendant ce dernier davantage légitime.

Le rôle d'intermédiaire de l'ARS est endossé tardivement par ces dernières. Avant cela, lors de la phase initiale, elle n'est qu'un élément du réseau, elle est peu concernée par cette étape durant laquelle l'outil est ESMS-centré. Le passage du rôle d'intermédiaire au rôle de porte-parole est dû d'une part à la présentation initiale formulée par l'ANAP aux ARS de construire un outil commun utile à l'ensemble du secteur, et d'autre part à l'interprétation de l'ARS de cette assertion, pensant que l'ANAP l'invitait à participer activement au projet.

Les raisons de l'émergence du rôle endossé par les CG suivent la même logique. Après une période d'investissement dans le projet en qualité de porte-parole, suite à l'évocation de la possibilité de co-construction par l'ANAP, les CG vont se conformer au rôle attribué initialement par l'ANAP.

Du rôle du destinataire final de l'outil au statut de porte-parole, les ESMS ont endossé un rôle distinct de celui attribué, en expérimentant activement l'outil. La communication initiale de l'ANAP, accentuant sur la co-construction de l'outil a œuvré dans ce sens.

Figure 30 : Explications des passages entre les rôles attribués et les rôles endossés

Acteur	Rôle attribué	Explication du passage du rôle attribué au rôle endossé	Rôle endossé
DGCS, CNSA	Commanditaire, client	Conforme	Commanditaire
		Nouveau besoin dû à l'avancée du projet	Valideur
		Manque de concertation	Emetteur de controverses
Fédérations	Co-concepteurs	Conforme	Co-concepteur
		Phase où cet acteur n'est pas concerné	Elément du réseau
		En continuité avec le rôle initial	Porte-paroles
		Volonté de l'ANAP d'avoir une légitimité vis-à-vis du secteur	Valideur
ARS	Intermédiaire/ légalité	Phase où cet acteur n'est pas concerné	Elément du réseau
		Possibilité évoquée initialement	Porte-paroles
		Conforme	Intermédiaire
CG	Intermédiaire/ légitimité	Possibilité évoquée initialement	Porte-paroles
		Conforme	Intermédiaire
ESMS	Destinataires de l'outil	Conforme	Destinataires de l'outil
	Utilisateurs finaux	Possibilité évoquée initialement	Porte-paroles

6.2.4.2 Des rôles souhaitables dans la construction de l'outil ?

Il convient tout d'abord de souligner que tous les acteurs ont endossé le rôle attribué par le traducteur à un moment du projet. La conduite de projet de l'ANAP a été particulièrement efficace sur ce point. Cependant, l'analyse des rôles dans le projet montrent qu'en s'emparant d'un rôle attribué par le traducteur, les acteurs s'approprient un rôle parfois différencié. La question de l'opportunité de l'existence de ces rôles endossés dans la construction de l'outil reste ouverte : certains rôles endossés sont-ils néfastes à la construction de l'outil ?

Des rôles endossés bénéfiques au projet

Parmi les rôles endossés dans la construction de l'outil ANAP, les rôles de validation endossés par la DGCS, la CNSA et les fédérations sont effectivement indispensables à une acceptation du projet par l'ensemble des acteurs, qui est alors validé par les institutions. En cas de non-validation, les acteurs ne se seraient pas engagés dans le projet. Ces statuts de validation, confiés par l'ANAP à ces acteurs durant le projet lui permettent d'acquérir une légitimité croissante.

Des rôles endossés dont l'utilité dans le projet n'est pas évidente

D'autres rôles endossés posent davantage question : les rôles d'émetteur des controverses de la DGCS et de la CNSA, ainsi que les rôles de porte-parole des fédérations, ARS, CG et ESMS.

Les institutions émettrices de controverses… frein ou levier ?

En premier lieu, le rôle d'émetteur des controverses de la DGCS et de la CNSA peut sembler contradictoire avec l'avancée du projet. Dans le cas où le traducteur juge l'émission de controverses néfaste, il convient de pallier le manque de concertation, cause de l'émergence du rôle endossé. A cette fin, les acteurs doivent s'assurer lors des réunions de travail de l'absence d'un projet parallèle remettant en cause la construction de l'outil.

En cas d'émergence d'un projet parallèle, les acteurs doivent élaborer un discours commun et plausible, qui ne remette pas le projet en cause.

Cependant, éviter l'émission de controverses peut s'avérer contre-productif. En effet, nous avons précisé que l'émission de controverses permettait une évolution de l'outil vers son essence (6.2.3.1.1). Les controverses de la DGCS et de la CNSA ont notamment

permis à l'outil de se positionner différemment des enquêtes, outils traditionnels de l'ARS et d'insister sur le caractère inéluctable de la notion de performance dans le secteur.

Ainsi, le rôle *a priori* néfaste d'émetteur de controverses peut s'avérer indispensable au projet. L'enjeu est donc de savoir que l'éventualité d'endossement d'un rôle distinct de celui attribué existe, et de choisir la stratégie privilégiée selon le traducteur.

Un doublon dans les porte-parole des utilisateurs finaux ?

Le rôle de porte-parole des ESMS qu'endossent les fédérations et les ESMS pose question. L'existence de ce rôle est indispensable pour l'implication des acteurs dans le réseau. Cependant, la difficulté réside dans la coexistence de ce type de rôle pour deux types d'acteurs.

Le rôle de porte-parole des ESMS permet à l'ANAP de s'assurer de leur implication effective dans le projet, tandis que le même rôle porté par les fédérations est la garantie d'une légitimité sur l'ensemble du secteur, mais pas d'une utilisation effective par les acteurs.

Une proposition pour éviter des retours des porte-parole qui peuvent s'avérer contradictoires est de donner un rôle plus important aux fédérations pour qu'ils soient le relais officiel entre les ESMS et l'ANAP.

En somme, la centralisation des remarques par les co-concepteurs permet d'instaurer un dialogue entre les deux acteurs, pour constituer un retour unique et cohérent au traducteur.

Attribuer pleinement un rôle ou éviter de l'attribuer

La difficulté de l'endossement du rôle de porte-parole des ARS et des CG peut être traitée conjointement. Avant de redevenir intermédiaires, les ARS et CG ont souhaité se positionner comme porte-parole. L'endossement de ce rôle est souhaitable si le traducteur considère que l'outil est effectivement à destination de chacun des acteurs du réseau. Dans le cas du tableau de bord ANAP, le souhait initial était la mise en œuvre d'un outil commun, mais dont la construction s'est finalement faite sans l'intégration des besoins des ARS et CG.

Dans ce cas, le rôle de porte-parole ne doit pas être endossé, le risque étant la démobilisation totale de l'acteur, qui se sent dépossédé de son rôle.

Pour éviter que les traductions deviennent des trahisons[1], les rôles qui sont attribués en amont par le traducteur doivent être pleinement attribués ; dans le cas contraire, il est préférable de ne pas l'attribuer.

[1]Law souligne que le pas peut être vite franchi entre l'attitude du *traduttore* (traducteur) et celle du *traditore* (traître) : John Law (1997), 'Traduction/Trahison: Notes on Actor-Network Theory', TMV Working Paper Number 106, University of Oslo.

Conclusion du chapitre 6

Ce chapitre présente les rôles attribués par les acteurs à l'outil et les rôles des acteurs dans le processus de construction. Nous avons présenté en premier lieu le rôle que les acteurs attribuent à l'outil. Les expérimentateurs attribuent des rôles différenciés à l'outil, de compréhension du réel, d'incitation à l'action, d'apprentissage, de justification et de rituel. Seule la dimension rituelle de l'outil n'avait pas été identifiée dans la revue de littérature abordée dans la 1.1.1. L'analyse des discours des acteurs selon une démarche de codage à visée théorique a permis la mise en exergue de ce rôle. Le choix du terme de rituel a été guidé par la double dimension qui ressort des discours : l'outil n'est pas opérationnel, mais sa mise en œuvre participe à l'élaboration d'un sens commun à apporter au pilotage de la performance. C'est en ce sens que l'outil, par le renseignement annuel des données, participe à la construction d'un rite commun à l'ensemble des acteurs du réseau.

Dans la seconde section du chapitre, nous nous sommes centrés sur le rôle que les acteurs prennent lors du processus de construction de l'outil.

Description :

Nous montrons que les rôles attribués par le traducteur sont différents des rôles effectivement endossés par les acteurs.

- L'ANAP endosse le rôle de traducteur et en attribue aux autres acteurs.
- La DGCS et la CNSA endosse leur rôle attribué de commanditaire, mais tout en émettant des controverses autour du projet.
- L'ARS souhaite aller au-delà du simple intermédiaire, pour se positionner en véritable porte-parole, mais le rôle final endossé est bien celui d'intermédiaire, attribué initialement par le traducteur.
- Les Conseils Généraux ne revêtent pas le rôle de garant attribué, ils sont des intermédiaires, moins impliqués avec le temps.
- Les fédérations, au-delà du rôle attribué de co-concepteurs s'impliquent dans la validation des étapes du projet.
- Les ESMS prennent un rôle d'expérimentateur impliqué, en cohérence avec le rôle attribué d'utilisateur final.

Explication :

Les acteurs, en endossant ces rôles, participent aux mécanismes de purification et de médiation, qui permettent au projet d'évoluer.

- Le traducteur apporte des éléments de purification, permettant à l'outil de devenir une évidence pour l'ensemble du réseau.
- Les autres membres du réseau émettent des controverses qui favorisent l'évolution de l'outil.

Se faisant, les acteurs ont une influence sur l'outil, mais également sur la définition des pôles extrêmes, politique et technique ; dont les frontières changent tout au long du projet.

Préconisations :

Les explications du différentiel parfois présent entre les rôles endossés et les rôles attribués par le traducteur sont distinctes en fonction des acteurs. Trois types d'explications sont récurrents :

- L'avancée du projet justifie l'endossement d'un nouveau rôle de validation par les instances institutionnelles et les co-concepteurs.
- La communication initiale du traducteur laisse supposer l'éventualité d'endossement d'un rôle de porte-parole que les fédérations et les ESMS s'attribuent.
- Le défaut de communication engendre l'émergence d'un nouveau rôle, de porte-parole.

Le rôle de validation endossé par la DGCS et la CNSA et les fédérations est souhaitable. Dans ce cas, l'intervention de l'ANAP pour favoriser ce type de rôle est préconisée.

L'endossement du rôle d'émetteur des controverses de la DGCS et la CNSA paraît contre-productif, mais permet l'avancée du projet. Il convient dans ce cas que le traducteur soit conscient de l'éventualité d'émission de controverses. Si l'outil n'a pas vocation à évoluer, il convient d'éviter ce rôle, en approfondissant la communication entre les acteurs institutionnels. Si le traducteur est ouvert à l'évolution de l'outil, il convient de circonscrire l'émission des controverses, par l'émission d'un discours cohérent avec le projet.

Les ESMS et les fédérations ont endossé un rôle dont l'objectif est identique ; être le porte-parole des ESMS. Pour éviter deux rôles identiques, qui peuvent mener à des propositions contradictoires, il convient de proposer aux fédérations d'endosser un rôle différent, de relais entre les ESMS et l'ANAP. Ainsi, le co-concepteur et les destinataires

finaux communiquent pour être un porte-parole efficace et formuler des propositions communes au traducteur.

L'endossement par les ARS et les CG du rôle de porte-parole implique un désintéressement de ces acteurs : il convient de recommander au traducteur d'attribuer les rôles seulement s'il pense que ce dernier peut réellement être endossé, ou éviter de l'attribuer.

Chapitre 7 Des stratégies d'acteurs différenciées dans le processus de construction de l'outil

Dans les chapitres précédents, nous avons identifié les rôles de l'outil attribués par les acteurs, puis les rôles des acteurs dans la construction de l'outil. Ces développements nous ont permis d'apporter une description du processus mobilisant les propositions des théoriciens de la traduction, en incluant les acteurs et les actants dans l'élaboration des dispositifs. Cette analyse nous a également permis de proposer des pistes d'amélioration liées au management des rôles.

Pour approfondir le sens que la construction de l'outil a pour les acteurs du secteur, nous souhaitons expliquer dans ce chapitre les mécanismes qui sous-tendent la participation des acteurs au projet. Dans ce contexte, une meilleure connaissance des objectifs affichés par les parties prenantes, mis en regard des controverses qui ont ponctué le projet et des attentes en termes de financement, permet d'expliquer les raisons ancrées des acteurs pour participer à l'expérimentation.

Le cadre théorique de la traduction est pertinent pour analyser la trajectoire de l'outil, l'identification des rôles des acteurs, et la compréhension globale du phénomène. En outre, ce cadre théorique est pertinent pour identifier les controverses qui émaillent le projet et qui sous-tendent la participation des acteurs. Cependant, nous mobilisons l'analyse stratégique en complément, pour approfondir la question des stratégies déployées dans le projet.

Ce chapitre se focalise sur les mécanismes relatifs aux acteurs expérimentateurs, les autres membres du réseau sont évoqués mais ne sont pas l'objet premier de l'analyse. Ce choix est dû au fait que les établissements et services médico-sociaux sont ceux que le traducteur se doit d'impliquer de manière plus étroite, du fait du caractère facultatif de l'expérimentation. Il convient ainsi de comprendre les mécanismes qui sous-tendent leur participation pour améliorer le processus. A cette fin, nous mobilisons l'analyse stratégique. Il convient en premier lieu de s'interroger sur la compatibilité des deux approches (7.1). Les controverses émises par les acteurs sont un premier révélateur des stratégies sous-jacentes (7.3). Nous les analysons en regard des objectifs affichés par les acteurs (7.2), et des attentes en termes de dotations (7.4) pour proposer des stratégies types développées par les acteurs (7.5).

7.1 Des stratégies dans le réseau de traduction ?

Le cadre théorique de la traduction est particulièrement utile à la compréhension du processus de construction de l'outil de contrôle inter-organisationnel. Cependant, pour

approfondir la question des motivations des acteurs les amenant à s'engager dans le projet, l'analyse stratégique apporte un élément de compréhension supplémentaire.
Les stratégies déployées par les acteurs sont en effet constitutives de leur motivation pour se porter candidat à l'expérimentation. Les stratégies des acteurs sont entendues au sens de Crozier et Friedberg, (1992). Selon ces derniers, les objectifs des acteurs ne sont ni clairs ni linéaires, et ils évoluent dans le temps. Cependant, le comportement de l'acteur est toujours actif, même lorsqu'il n'agit pas explicitement et paraît passif. Ce comportement est porteur de sens pour l'acteur, et se décline selon deux modalités : offensive et défensive. Le comportement offensif est la saisie d'opportunités pour l'amélioration de sa situation, le comportement défensif est le maintien de ses marges de liberté. Les stratégies des acteurs sont ainsi toujours rationnelles, même si cette rationalité n'est pas évidente, et parfois non consciente.
Comme le résume Bernoux (1995: p. 141), *« Les stratégies des acteurs [...] sont toujours rationnelles, mais d'une rationalité limitée et contingente. Il ne s'agit pas seulement de limites venant des imperfections des connaissances et de l'information ; mais plutôt d'un phénomène lié aux représentations et aux capacités cognitives : chacun voit l'organisation sous l'aspect de ses objectifs »*.

L'identification de ces stratégies sous-tendant les comportements des acteurs constituent une explication du processus de construction de l'outil : en fonction de leurs stratégies, les acteurs influencent la trajectoire de l'outil.

Avant de cerner les stratégies qui émergent dans le processus de construction de l'outil (7.5), il est indispensable de revenir sur la compatibilité des notions d'acteurs et de stratégies avec le principal cadre théorique mobilisé dans la thèse : la théorie de la traduction.

Lorsque Callon (1986) détaille les différents mécanismes de traduction, les acteurs ont des « objectifs » différents, que le traducteur se doit de concilier pour parvenir à un point de passage obligé. L'analyse du processus de construction de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel montre qu'il existe des tensions plus importantes que la coexistence d'objectifs distincts. Il convient de les dénommer, à la suite de Crozier et Friedberg, (1992), de stratégies d'acteurs.

Cependant, cette constatation pose question par rapport aux compatibilités ontologique et épistémologique des deux cadres théoriques. L'analyse proposée par Bernoux (1995 ; 2010) nous apporte des éléments de réponse indispensables. En premier lieu, il s'avère que les fondements ontologiques des deux approches ne sont pas contradictoires (7.1.1), en outre, l'ANT et l'analyse stratégique s'inscrivent dans un paradigme épistémologique commun (7.1.2). Enfin, la notion d'acteur est centrale dans les deux approches, et sa définition est similaire (7.1.3).

7.1.1 Des conceptions du monde qui se complètent

Deux conceptions philosophiques de l'homme conditionnent la conception de la coopération dans les théories des organisations. La première, attribuée à Hobbes, considère que l'homme est un loup pour l'homme, le seul moyen de coopération possible est l'imposition par un souverain. Pour la seconde, portée par Locke, la société est fondée sur le consentement des citoyens qui coopèrent dans un objectif de protection, s'en remettant à un souverain de droit naturel. Cependant, Bernoux (2010: p. 209) précise que les deux conceptions de la coopération ne sont pas incompatibles. *« Les deux positions (guerre de tous contre tous ou consentement des citoyens) se combinent plus qu'elles ne s'opposent. »* (Bernoux, 2010). Dans le même esprit, Auguste Comte considère que la coopération est naturelle, tandis que pour Durkheim (1893), c'est la division du travail qui favorise la coopération. L'approche proposée par Max Weber (1922) permet de lier ces deux conceptions. Entre le sentiment d'appartenance qui lie les individus et les compromis d'intérêts entre les acteurs, Weber affirme que la plupart des relations sociales est composite. Pour Bernoux, la théorie de l'acteur stratège présente une conception de la coopération, plus étroite que celle de la traduction, mais non contradictoire, voire complémentaire *« [La théorie de l'acteur stratège induit] une définition particulière, trop limitée à mon gré, de la coopération, tandis que la traduction présente une méthode de construction d'actions de coopération. »*.

Ainsi, les deux théories se complètent, et ne s'opposent pas dans leurs conceptions ontologiques du réel.

7.1.2 Un paradigme épistémologique commun

Outre ces conceptions complémentaires, Bernoux, (2010: p. 191) précise au début du chapitre englobant les explications de l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1992)

et la théorie de la traduction, en se focalisant sur le chapitre d'ouvrage de Callon (1986), que ces théories, dites de l'acteur, ont les mêmes fondements épistémologiques : *« je rappelle que cette théorie de l'acteur s'inscrit dans le paradigme de l'individualisme méthodologique fondant les faits globaux (ici le changement dans les organisations) sur la rencontre entre les systèmes sociaux et les comportements individuels) ».*

7.1.3 Des acteurs au centre de l'analyse

Au-delà de la conception du monde et de la science, la théorie de la traduction comme la théorie de l'analyse stratégique sont des théories de l'acteur.
Bernoux (1995: p. 160) s'attache à justifier son choix de présenter la théorie de la traduction dans le même chapitre que l'analyse stratégique : *« La raison est son rattachement à l'analyse stratégique à travers son choix du paradigme de l'acteur et de ses enjeux. Dans ce chapitre consacré à l'entreprise comme ensemble d'acteurs, la théorie de la traduction, fondée sur l'interaction entre acteurs, individus et groupes, voire objets techniques, appelés actants, trouve place »*

Bernoux, (2010: p. 191) apporte une définition commune de l'acteur selon les deux théories :
« [le chapitre Le rôle central de tous les acteurs: la co-production] sera donc centré sur l'acteur, que je définis comme un sujet qui garde au milieu des contraintes de toutes sortes une certaine autonomie, suffisante pour lui permettre d'agir sur les autres racines et, ultimement, de modifier le contenu du changement. ». Cette citation illustre la compatibilité entre les deux théories : l'acteur est effectivement dans un milieu contraignant, mais garde une capacité d'action suffisante pour influencer le réel. Dans le cas de l'analyse stratégique, l'acteur déploie des stratégies de pouvoir et d'influence sur les autres, tandis que la théorie de la traduction propose une méthode pour parvenir à la coopération.

Les données empiriques permettent d'identifier des stratégies qui déterminent leur comportement. La mobilisation de l'analyse stratégique n'entre pas en contradiction avec l'analyse par l'acteur-réseau.

7.2 Les objectifs affichés des acteurs

Cette section retrace les objectifs exprimés par les acteurs pour expliquer leur participation à l'expérimentation. Selon Callon (1986), au commencement d'un projet, les acteurs ont des objectifs distincts, et le traducteur se doit de mettre en cohérence ces différents objectifs pour favoriser l'intéressement. En effet, l'intéressement est la construction de l'interface entre les intérêts des différentes parties prenantes et le renforcement des liens entre ces différents intérêts (Lowe, 1997). En revenant sur l'étymologie du mot (être entre : être interposé) Callon (1986) précise que ce mécanisme revient à construire des procédés qui peuvent être placés entre les entités qui veulent définir leurs identités. Ces procédés deviennent alors incontournables.
Les objectifs sont proposés en fonction d'une grille de lecture identifiée dans la section 1.2.2.2 du premier chapitre. Cette section est relative aux objectifs précisés dans la littérature lors de la mise en place d'outils de contrôle de gestion inter-organisationnels. Deux types d'objectifs se distinguent : le premier est relatif à la relation inter-organisationnelle (7.2.1), le second est lié au contrôle des intérêts des organisations (7.2.2)

7.2.1 Les objectif liés à la relation inter-organisationnelle

L'un des objectifs de la mise en place d'outils de contrôle de gestion entre plusieurs organisations est l'instauration ou le maintien de la relation inter-organisationnelle. La mise en place de l'outil ANAP a un impact sur les relations inter-organisationnelles, à deux niveaux. D'une part, les établissements et services vont se saisir de l'expérimentation pour construire ou entretenir leur place dans le réseau (7.2.1.1). D'autre part, l'introduction de l'outil a une conséquence plus globale pour le réseau : l'introduction de la performance dans les échanges entre les acteurs (7.2.1.2).

7.2.1.1 Transformer les relations inter-organisationnelles…

Dans ce paragraphe nous détaillons les objectifs liés à la relation inter-organisationnelle qui sont exprimés par les acteurs lors des entretiens semi-directifs. Quatre types d'objectifs se dessinent. Le premier est de tendre vers un travail de collaboration entre les acteurs grâce à l'instauration du premier outil commun aux acteurs du secteur (7.2.1.1.1). Un autre est d'exister dans le réseau grâce à la participation à l'expérimentation

(7.2.1.1.2). Au-delà de cette existence, pour certains, expérimenter l'outil permet de se positionner comme partenaire des autorités de tarification (7.2.1.1.3). Le dernier objectif et le plus présent dans les discours revient au fait d'être en amont du processus, pour avoir une influence sur les normes et éviter de subir les évolutions apportées à l'outil (7.2.1.1.4).

7.2.1.1.1 La mise en œuvre d'un outil commun en vue d'une collaboration

Le fait que l'outil soit commun à l'ensemble du secteur est un élément décisif pour certains acteurs. Selon ces derniers, disposer d'un tableau de bord commun implique plus de visibilité et de collaboration entre les organisations. L'ANAP s'est appuyée sur cet argument pour développer l'outil et « purifier » son introduction. Ces acteurs se sont approprié l'argument.

> *« Un peu global, c'est un outil qui va permettre que tous les mêmes éléments d'un domaine, les EHPAD que la partie handicap, qu'on travaille tous avec les mêmes outils, parce qu'on a tous le même objectif, pour réussir. » Etablissement PA 4.*

> *« Deuxièmement, moi je trouve que ce qui est intéressant aussi, que l'on ait un tableau de bord commun à toutes les structures, c'est un outil comparatif, pas pour mesurer la qualité du travail, mais aussi voir les besoins, comment ils sont répartis sur la région. C'est important. » Etablissement PH 8.*

Dans ces cas, le tableau de bord partagé est un support favorisant le travail collectif.

7.2.1.1.2 Trouver et/ ou pérenniser sa place dans le réseau

La participation à l'expérimentation est mue par une volonté d'intégration des structures dans un ensemble, quelles que soient leurs tailles et leurs situations géographiques. En effet, dans certains cas, les responsables subissent leur éloignement géographique des pôles d'activité de soin concentrant un nombre important d'acteurs.

> *« Il faut qu'on s'inscrive dans un tissu local d'accord mais aussi beaucoup plus large. Nous on existe, on fait des choses, mais il faut que ce soit su. On est dans une situation géographique un peu particulière, on est dans un fond de vallée, où les gens sont un peu repliés sur eux-mêmes. Il faut que ce soit*

su. Mon travail est de dire on existe et on compte dans le secteur » Etablissement PH 3.

Participer à l'expérimentation permet de se faire connaître, auprès de chacun des membres du réseau, les autorités de tarification et les autres établissements et services.

7.2.1.1.3 Se positionner comme partenaire des autres membres du réseau

Au-delà de l'existence dans le réseau, mais sans velléité réelle de collaboration, certains acteurs ont pour souhait de se positionner, ou de perpétuer un statut de partenaire des autorités de tarification. Ce type de positionnement permet aux acteurs d'envisager une négociation facilitée avec les « tutelles ».

« C : quelles ont été les motivations pour porter votre candidature ?
Je pense que c'est pour nous situer comme des partenaires de l'autorité de tutelle, contribuer à un effort de modernisation de notre secteur, de notre activité, des outils. Je pense que [l'association représentée] se situe comme partenaire, on est plutôt dans le dialogue, plutôt dans la recherche de comprendre les choses [le DAF de la structure confirme en opinant de la tête] avant de s'opposer aux choses. » Etablissement PH 2.

7.2.1.1.4 Etre en amont pour influencer l'outil et être proactif

Un objectif très prégnant est la volonté d'être pionnier d'un projet. Etre présents dès le commencement permet aux acteurs, d'une part, d'être proactif dans la démarche pour influencer et d'autre part, d'être prêt pour les prochaines versions. Participer pour ne pas subir par la suite un projet terminé, trop éloigné de leurs attentes.

« Non, c'est quand l'ARS m'a envoyé ça, j'ai trouvé ça intéressant, surtout que comme c'est un petit établissement, j'ai trouvé ça intéressant de rester dans le mouvement, savoir ce qui se passe, ne pas se trouver devant le fait accompli. » Etablissement PA 6.

« Ça, c'est une première chose et puis, je me dis, c'est toujours bien d'être expérimentateur, moi je suis toujours partante, parce que l'on essuie des plâtres, certes, mais après on maîtrise mieux les outils, et pour un certain nombre de chose, on ne subit pas on est acteur, c'est important. Quand on sait que ça va plus ou moins se généraliser, autant s'approprier tout de suite

> *ce que l'on nous demande, et réajuster ; là on s'est tout de suite fait des petits mémos, et puis on sortira tout de suite nos tables, alors, ça ne sera pas forcément les mêmes demandes, l'année prochaine par rapport à ce tableau de bord, je pense que ça va repartir, donc voilà. Venir un an après rechercher des choses… là c'est tout de suite mis pour avoir les infos. » Etablissement PA 14.*

7.2.1.2 … pour introduire la performance dans les échanges

Dans le secteur médico-social, les relations entre les structures et leurs autorités de tarification - Agence Régionale de Santé et Conseils Généraux - sont ponctuelles et historiquement liées à des questions administratives (autorisations, agréments), juridiques (évaluations internes et externes) et tarifaires (allocation des ressources).
Cependant, l'introduction de l'outil est l'occasion de modifications de ces relations, afin d'intégrer une dimension de pilotage de la performance dans les échanges entre les différents acteurs du réseau. Ce constat est étayé par deux types de résultats : le nombre d'échanges par courriel et les résultats des entretiens.

7.2.1.2.1 De nombreux et nouveaux échanges

Le nombre d'échanges entre les établissements et le service performance de l'ARS d'une part et les échanges entre les établissements et l'ANAP d'autre part ont considérablement évolué. Les établissements n'avaient auparavant aucun lien avec le service Performance de l'ARS. Lors de l'expérimentation, 800 courriels ont été échangés. Les échanges portaient sur des questions logistiques (lieu, heure, date de réunions), techniques (concernant l'accès à la plateforme web), ou méthodologiques (questions précises quant au remplissage du questionnaire). Les établissements ont échangé par ailleurs environ 2000 courriels avec l'ANAP, qui avait mis en place un dispositif d'accompagnement au remplissage, selon deux volets, l'un était méthodologique et l'autre technique. Il s'agissait de l'un des premiers contacts directs de l'ANAP avec les établissements.

7.2.1.2.2 Une évolution des attentes des membres du collectif

Au-delà du constat d'augmentation du nombre d'échanges, les entretiens ont révélé une évolution des attentes lors de l'introduction de l'outil inter-organisationnel. Les attentes des autorités de tarification (l'ensemble comportant l'Agence Régionale de Santé et les

Conseils Généraux) envers les établissements, des établissements envers les autorités de tarification et des établissements entre eux.

Evolution des attentes des autorités de tarification envers les établissements : vers plus de performance

La région étudiée fait partie des cinq régions pilote, expérimentant le tableau de bord. L'objectif est double : accéder à une meilleure lisibilité globale et unifier les données des établissements, en évitant la multiplication des enquêtes. Pour les établissements, cette position est un signal des nouvelles attentes envers eux. Les établissements sont appelés à remettre en cause leurs pratiques, pour accéder à une meilleure performance. Certains directeurs affirment être à l'affût de tels signes, pour savoir dans quelle direction il convient de travailler.

> *« C'est dynamique, ça permet de voir quelles sont les actions prioritaires à mettre en place pour passer au stade suivant, mais au contraire, c'est facilitant, ça évite d'avoir à interpréter ce que l'on attend de nous, ça objective ce que l'on attend de nous. On est demandeur de ça, je préfère qu'on le demande clairement, comme ça je sais ce que l'on attend de moi. Parce que sinon, si les priorités sont différentes, on travaille sur un certain nombre de choses, et puis on a l'impression que l'on n'a pas travaillé, alors qu'on a travaillé. » Etablissement PA 5.*

Evolution des attentes des établissements envers les tutelles : vers plus de performance

Les directeurs d'établissements semblent attendre des tutelles qu'elles fassent preuve d'autant de performance qu'il leur est demandé. En effet, les établissements, soumis à de nombreuses sollicitations, souhaitent que les demandes soient centralisées, que les systèmes d'information des agences soient assez performants pour éviter les demandes redondantes, et que les professionnels soient aptes à traiter la masse d'information que peuvent transmettre les établissements.

> *« Ce que j'ai constaté aussi, lors de la présentation, c'est comme si suite à l'avènement de l'ARS, toutes les informations dont la DDASS et DRASS [anciennes directions départementale et régionale des affaires sanitaires et sociales] disposaient avaient disparu. J'étais assez surpris de me rendre compte que l'ARS était à la recherche d'informations, alors que l'on a aussi*

> *renseigné, pendant 20 ou 30 ans, une base de données locale, c'est vrai que c'était local. » Etablissement PA 11.*

Les établissements entre eux : vers plus de benchmark, plus de transparence

Un des intérêts majeurs de cet outil est de susciter la curiosité *via* sa dimension de benchmark. Les établissements souhaitent entre eux échanger davantage, sur leurs chiffres, sur leurs données, pouvoir se comparer pour se situer.

> *« Des moyennes statistiques réelles, on ne cherche pas la comparaison de l'un ou l'autre, le but n'est pas de s'immiscer dans les données de chaque établissement, mais au moins d'avoir des moyennes des choses objectives, des données anonymisées, mais au moins objectives et calculées sur les mêmes bases. » Etablissement PA 5.*

L'intérêt de cette comparaison est également de se situer avec plus de sincérité. Pour le moment, les autorités de tarification peuvent affirmer qu'un établissement est avantagé en termes de financement par rapport à son voisin du même secteur, sans que les établissements n'aient de moyen de comparaison. Dans ce sens, un collectif de directeurs ont entamé une démarche de réunions systématiques, afin d'échanger sur différents sujets. Afin d'avoir des arguments pour le moment où ils font face aux autorités et qu'ils doivent négocier.

> *« Mes attentes, justement, de pouvoir comparer l'établissement avec les autres établissements du même secteur, parce que j'ai besoin d'avoir cette visibilité, même si on se rencontre entre directeurs, on n'échange pas toujours tout. »Etablissement PA 11*

Initialement, les échanges entre les tutelles et les établissements concernent peu les questions de performance. Le nombre d'échanges sur ce sujet augmente avec la construction de l'outil, mais c'est l'analyse qualitative thématique des entretiens qui permet de confirmer un changement dans les modalités d'existence du collectif, lié à l'outil de gestion. Les membres du collectif échangent davantage, et sur des questions relatives à la performance.

La mise en place de l'outil implique une dynamique dans le réseau qui n'était pas planifiée. L'introduction de l'outil implique un renforcement des relations entre certains acteurs et l'introduction de la dimension de performance dans les échanges.

7.2.2 Les objectifs liés au contrôle des intérêts des organisations

Outre l'objectif de mise en place de la relation inter-organisationnelle, les outils inter-organisationnels sont mis en œuvre dans un objectif de contrôle des intérêts propres des organisations. Dans ce cas, l'outil commun répond à des préoccupations internes aux structures. Parmi ces objectifs, l'intéressement, lié à la comparaison des données entre les structures, est un objectif fort pour certains acteurs (7.2.2.1). Par ailleurs, pour certains l'expérimentation se passe lors de leur propre mise en place de tableaux de bord, l'occasion leur est donnée alors d'articuler en parallèle les deux démarches (7.2.2.2). Pour d'autres structures, renseigner les données est l'occasion de tester leurs systèmes d'information (7.2.2.3). Enfin, pour certaines structures, participer au projet permettra d'objectiver leur sentiment de sous-dotation financière, au regard des autres structures (7.2.2.4).

7.2.2.1 Développer une logique de parangonnage

Le parangonnage est une cause très fréquemment avancée par les acteurs : ces derniers sont à la recherche de données permettant de rétablir l'asymétrie informationnelle. L'ensemble des données saisies par les acteurs est traité pour que les expérimentateurs aient à disposition des données agrégées : médianes et quartiles des données des autres acteurs dont l'activité est similaire.

> *« Mes attentes, justement, de pouvoir comparer l'établissement avec les autres établissements du même secteur, parce que j'ai besoin d'avoir cette visibilité, même si on se rencontre entre directeurs, on n'échange pas toujours tout. La CAF, le taux d'endettement, les RH, on se lâche quelques indicateurs de temps en temps. Mais ça reste très dilué, donc j'aimerais pouvoir comparer l'établissement avec le secteur. Et l'idéal serait le national. Mes attentes, peut-être aussi, à l'avenir que l'on aille peut-être plus loin, dans le développement… parce que si on les connaît à l'avance c'est le travail de tous les jours, la dimension temporelle est aussi importante. » Etablissement PA 11.*

7.2.2.2 Structurer des tableaux de bord internes

Certaines structures se trouvent en structuration interne de leurs propres tableaux de bord et saisissent l'opportunité d'intégrer les requêtes qu'il conviendra de renseigner lorsque l'outil sera généralisé.

> *« Oui, tout à fait, on a depuis 2 ans essayé de faire des tableaux de bord identiques sur tous les établissements, donc on l'a fait au niveau de l'hébergement, on l'a fait également mais dans une autre configuration pour les établissements de travail protégé. Là, la question, c'était, est-ce que l'on ne peut pas avoir des indicateurs similaires, quel que soit le secteur avec ensuite à développer, la particularité. Donc ça correspondait pour nous vraiment à une démarche qui est déjà entamée, déjà construite à l' [association], seulement, en entrant dans une autre dimension, qui est celle de l'ouverture avec d'autres établissements que l' [association]. » Etablissement PH 6.*

7.2.2.3 Tester les systèmes d'information internes

Certaines structures étaient relativement confiantes en leur système d'informations et se sont portées candidates pour vérifier que leurs outils internes étaient efficaces, et permettaient de disposer d'éléments pertinents dans un temps court.

> *« Le deuxième élément, tu me dis si je me trompe, nous ce que l'on voyait on souhaitait tester notre SI. La première question, c'était de savoir est-ce que nous sommes en mesure de répondre à ce type de demandes et dans quels délais. C'était aussi un des objectifs. » Etablissement PH 5.*

7.2.2.4 Rétablir une dotation sous-évaluée

Certains acteurs du secteur ont manifesté leur souhait de participation dans l'objectif de rendre compte de leur situation financière. En échangeant avec d'autres acteurs, ils se rendent compte que leurs dotations sont inférieures à celles d'autres structures similaires, et pensent que l'objectivation de ces éléments peut être la source d'un retour d'équilibre, et d'équité entre les financements.

> *« Et puis c'est un service qui est traditionnellement, tant pis je vais le dire, sous-doté, ça paraissait important de pouvoir l'objectiver. Avoir des éléments factuels. C'est une façon de montrer ce que l'on fait … ce n'est pas forcément*

ce qui était prévu au dossier Crosms, au départ. Les profils évoluent, les personnes qui sont là sont chronicisées, il y a une plus grande demande de soin. Alors que l'ARS nous octroie, il y a un pourcentage d'augmentation par an. Qui ne tient pas compte de la réalité de terrain. » Service PH 2.

7.2.3 D'autres objectifs émergents

Certains objectifs évoqués par les acteurs ne sont pas identifiés dans la littérature. Le sentiment d'utilité au projet, qui permet la valorisation de l'expérimentateur, n'est pas classé dans les rubriques identifiées dans la littérature (7.2.3.1) ; il en est de même pour le *design* du projet, que certains qualifient d'attrayant (7.2.3.2).

7.2.3.1 Etre utile au projet

Parmi les acteurs les plus matures dans la démarche d'instrumentation gestionnaire, certains acteurs affirment s'engager dans le projet pour être utile aux autres acteurs : leur expérience peut apporter beaucoup au projet.

« On fournit beaucoup de travail, et c'est bien car on enrichit la réflexion de nos organismes de tutelles. Et je pense que quand on n'est pas d'accord, on a aussi du poids. On enrichit, on apporte un regard de ce que ça représente en charge de travail, je pense que l'on est entendus. On a du crédit parce qu'on fournit le travail, on n'est pas dans une position uniquement militante, ou revendicative, ce n'est pas notre posture professionnelle, nous on veut contribuer à améliorer les choses, démarche qualité, amélioration continue, si on nous demande notre avis, autant en profiter ». Etablissement PH 7.

7.2.3.2 Un projet attrayant

Pour certains acteurs, l'expérimentation tranche avec certaines démarches engagées dans le secteur. Le projet est attrayant : l'aspect expérimental, la schématisation finale prévue, la personnalité du chef de projet sont autant de facteurs qui pèsent dans la décision de candidature.

« Il était, et peut-être qu'aujourd'hui je suis moins d'accord avec ça, mais à l'époque il était attirant, l'ANAP etc. nouvelle agence, nouvelle réflexion, appui à la performance, la présentation, les 4 quadrants, de ce qu'il y avait

dedans ça parlait. De bonnes raisons de se dire, ça a l'air bien. » Etablissement PA 10.

Les établissements et services du secteur médico-social se sont engagés dans le projet tableau de bord ANAP avec des objectifs divers. Certains sont liés à la relation inter-organisationnelle, d'autres à la surveillance des intérêts propres aux organisations internes. Il s'agira ensuite de lier les controverses, les attentes en termes de dotation et les objectifs affichés pour déterminer les causes sous-jacentes de participation à la construction de l'outil.

7.3 Les controverses : des moments de vérité révélant les motivations profondes des acteurs

Cette partie se focalise sur les controverses qui ont ponctué le projet. Les controverses émises par les acteurs sont révélatrices des éléments fondateurs de leurs stratégies. Loin des objectifs affichés, les acteurs se découvrent dans l'émission de controverses.

A la suite de Govier (1999), une controverse est définie comme un échange de points de vue conflictuels au sujet d'un élément à enjeu fort pour les acteurs en présence. Ne pouvant être un phénomène ponctuel, une controverse se lève mais ne se résout pas de manière définitive, puisque l'accord peut être remis en cause dans un second temps (Callon et *al.,* 2001).

De nombreuses controverses ont émaillé le projet tableau de bord ANAP. Celles qui seront retranscrites dans cette partie ne sont pas exhaustives, elles permettent cependant de restituer les éléments saillants et de faire le lien avec les objectifs présentés dans la section précédente. Les controverses ont été identifiées lors de l'observation participante et lors des entretiens menés avec les structures.

L'analyse thématique a permis de mettre en évidence cinq types de controverses présentés dans les sous-sections suivantes. Certaines controverses sont liées à l'outil, en tant que substrat technique (7.3.1), les indicateurs et le mode de saisie sont alors en cause. La méthodologie employée par l'ANAP constitue une controverse prégnante (7.3.2). La multiplication des enquêtes est une controverse qui amène à réinterroger les outils comme des packages (7.3.3). Une controverse est liée à la dimension politique de l'introduction de l'outil, de nombreux acteurs s'interrogent sur la finalité réelle du projet (7.3.4). Enfin, l'attente d'un retour chiffré présentant les résultats de la saisie des données des structures

expérimentatrices est une controverse décisive, qui change la trajectoire finale de l'outil (7.3.5).

7.3.1 Les controverses liées au substrat technique

Tout au long du projet, la nature de l'outil, un tableau de bord, son contenu, ses caractéristiques ont suscité des controverses. Nous reprenons dans les paragraphes suivants deux types de controverses : le premier est en lien avec les indicateurs présents dans le tableau de bord, (7.3.1.1), le second est relatif à la fréquence de saisie des données dans l'outil (7.3.1.2).

7.3.1.1 Des indicateurs inadaptés ?

Lorsque l'ANAP fige le projet autour d'un tableau de bord de pilotage, quelques indicateurs sont choisis. Lors de cette phase initiale, certains indicateurs ne sont que des données primaires et non des indicateurs de pilotage (ex : Nombre d'usagers).
D'autres constituent des indicateurs de pilotage mais sont jugés trop sensibles pour être maintenus par les acteurs qui participent à la réunion de lancement (ex : immobilier : coût au mètre carré). Par la suite, à chaque réunion de travail organisée par l'ANAP, les indicateurs étaient remis en cause. De nombreux acteurs ont exprimé une déception vis-à-vis des indicateurs, ce qui illustre l'existence d'une attente importante dans le projet. Parmi les controverses relatives aux indicateurs, tout d'abord, une contradiction est apparue : certains acteurs du secteur considéraient que les indicateurs étaient trop axés sur l'aspect financier du pilotage, mais que les indicateurs identifiés spécifiquement financiers étaient trop simples pour piloter cet aspect de la structure (7.3.1.1.1). Ensuite, l'axe objectif lié à la qualité a fait l'objet de controverses importantes : cette partie de l'outil a été considérée trop prescriptive, l'ordre des indicateurs étant déterminé selon une logique incrémentale (7.3.1.1.2)

7.3.1.1.1 Des indicateurs exclusivement à caractère financier mais des indicateurs financiers trop simples

Lors du processus de construction de l'outil, de nombreux acteurs du secteur déplorent l'aspect quantitatif et financier du tableau de bord, qui ne met pas suffisamment l'accent sur le processus de prise en charge de l'usager au sein d'un territoire.

> *« C'est vrai qu'aujourd'hui, sur les indicateurs à produire, on est beaucoup sur du quanti, très axé finances, très axé volumétrie en termes de prise en charge et population accueillies, mais par contre ça manque un peu d'indicateurs qualitatifs sur la prise en charge. C'est un des indicateurs de pilotage très importants pour les établissements. » Etablissement PH 5.*

Cependant, ces remarques sont souvent accompagnées d'une vision négative des indicateurs financiers existants, jugés trop simples, voir simplistes pour un réel pilotage.

> *« Alors, pour la partie financière c'est très léger, moi je ne l'utiliserai pas en interne, c'est vraiment très léger. » Etablissement PA 1.*

Cette controverse est double : les indicateurs ont une connotation financière exclusive, mais les indicateurs financiers sont insuffisamment développés pour piloter les structures. Cette controverse est nourrie lors des comités techniques. Lors de ces réunions, des échanges entre les représentants d'établissements, l'autorité de tarification et de l'ANAP sont organisés pour stabiliser les indicateurs. Afin de purifier ces controverses, l'ANAP affirme qu'un consensus s'est progressivement dessiné autour d'indicateurs. Ces derniers, déjà calculés dans d'autres circonstances, sont issus d'un véritable dialogue concerté.

7.3.1.1.2 Des indicateurs qualité trop prescriptifs ?

Chaque structure élabore sa propre démarche d'amélioration continue de la qualité, idéalement de façon concertée au sein des équipes. Ce processus n'a pas pour vocation à être standardisé. Cependant, pour la première expérimentation du tableau de bord, une série d'indicateurs dénommée « échelle de maturité d'amélioration continue de la qualité » met en œuvre une vision prescriptive de la démarche. En effet, les indicateurs sont répartis en plusieurs niveaux interdépendants : lorsqu'un niveau n'est pas validé, il est impossible de passer au suivant.

Cette proposition a entraîné de nombreuses critiques négatives lors de l'expérimentation. Le *verbatim* suivant illustre les critiques formulées : les thèmes sont pertinents, particulièrement adaptés, mais la manière de traiter l'information est inverse à la logique de la démarche qualité.

> *« Ça, on l'a surtout senti sur la qualité, où là, j'en ai beaucoup parlé au groupe. Et on était plusieurs à porter ce message. Autant sur la qualité, pas en désaccord sur les questions que l'on nous posait, par contre, ce qui nous a vraiment gêné c'est la hiérarchisation et les paliers, ils nous ont paru parfois*

inadaptés et même contre-productif par rapport à la motivation des acteurs pour passer d'un palier à l'autre. » Etablissement PA 5.

Ces indicateurs ont initialement été conçus en collaboration étroite avec l'ANESM, Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui formule les préconisations en matière de qualité à l'ensemble du secteur. A l'issue de l'expérimentation, l'ANAP a mobilisé les nombreuses remarques des structures pour justifier la nécessité de modification de l'indicateur. Ce dernier sera finalement abandonné, au profit d'un état d'avancement de la démarche d'évaluation interne et externe.

7.3.1.2 Une restitution annuelle trop statique

Le tableau de bord est un outil à renseigner annuellement et manuellement : chacune des données doit être saisie et aucune remontée d'information automatique depuis les systèmes d'information des structures ou de l'Etat n'est envisagée. Ces caractéristiques ont engendré des controverses importantes, et récurrentes : l'outil ne permet pas de vision processuelle de l'activité, l'outil ne peut être qualifié d'outil de pilotage dans la mesure où les données sont consultées annuellement, alors qu'un outil de pilotage est consulté quotidiennement.

« [Directeur Administratif et Financier de l'association] : Moi ce que je dirais, il ne faut pas se bercer d'illusion, ce n'est pas ça qui va donner la substance même de l'activité de la structure.

[Directeur d'une des structures de l'association] : C'est toute la différence qu'il peut y avoir entre une photo et un film. Et encore, une photo on l'interprète. Une photo comme celle-là, au 31/12/2010 par exemple, on a un état, mais on ne sait pas ce jour-là s'il y a eu du soleil, de la neige, ou du vent, on ne sait pas si les gens étaient crispés ou s'il y avait des gens hyper détendus dans la structure, on ne sait pas si les jeunes étaient contents de leur année ou pas. Il y a des tas de choses qui sont difficilement traduisibles dans le temps. Je comprends que le gestionnaire, lui, s'attache à des indicateurs physico-financiers, mais au-delà de ces indicateurs, il ne faudrait pas qu'il y ait…Même s'ils, ces indicateurs, disent quelque chose l'adéquation entre les moyens financiers, les moyens humains, et puis le niveau d'activité, c'est évident. Mais ça ne dit rien, la photo qu'on prend au 31/12 ne dit rien de la

> *manière dont se sont déroulées les fluctuations. Par exemple, dans l'effectif, le taux d'absentéisme ; on le calcule globalement, 6% sur l'année…mais peut-être que le taux d'absentéisme …*
> *[Directeur des ressources humaines de l'association] : Il y en a 30 en été, et puis…5 dès le début de l'hiver.*
> *[Directeur d'une des structures de l'association] : Voilà, ou l'inverse. » Etablissement PH 2.*

Les réponses institutionnelles à ces remarques sont formulées en deux temps : à l'issue de la première expérimentation, il sera décidé de prendre en compte partiellement les remarques, en proposant des indicateurs supplémentaires accessibles uniquement aux structures, avec une possibilité de saisie fréquente. Dans un second temps, à l'issue de la seconde expérimentation, la possibilité de remontée d'informations déjà disponibles sera envisagée.

7.3.1.3 La pré-saisie des données, une condition pour la fiabilité?

Une controverse récurrente est celle de la pré-saisie des informations. Dès les premières phases de la construction, la question est soulevée. Au moment de l'expérimentation, les établissements et services saisissent en ligne les informations demandées, bien que des bases nationales existent, l'incrémentation des données n'est pas automatisée. Comme le rappelle Malo (2009), l'utilisation de l'informatisation sans automatisation est très proche de l'analyse par tableur. L'apport de l'informatisation sans l'automatisation est ainsi discutable. Dans le cas du tableau de bord ANAP, l'absence de pré-saisie des données existantes depuis les bases nationales a fait l'objet d'une controverse partagée par les établissements, les fédérations et les autorités de tarification. En effet, pour ces derniers, l'automatisation de la saisie est une condition essentielle de la fiabilité des données. En effet, la saisie manuelle implique des erreurs inévitables et elle est particulièrement chronophage.

> *« Le mieux c'est d'avoir un outil dynamique, dans lequel vous rentrez peu de données, pour voir le résultat. Parce qu'il y a une contrainte temporelle, de gestion du temps dans les structures. » Etablissement PA 3.*

7.3.2 Des positions opposées sur la conduite du projet

Le dispositif mis en œuvre pour la conduite de projet constitue une controverse particulièrement marquée. En premier lieu, le choix de l'ANAP pour conduire le projet est porteur de sens. La DGCS a choisi une agence en constitution, porteuse d'un message fort de performance, mot encore peu usité dans le secteur médico-social. Une conséquence de ce choix constitue une première controverse (7.3.2.1). En effet, les modalités d'actions de l'ANAP sont sujettes à controverse. En outre, l'utilisation du terme « expérimentation » porte à conséquence : certains acteurs remettent en cause l'ancrage de ce terme dans la pratique (7.3.2.2). Enfin, la temporalité de l'expérimentation pose question, entre gestion efficace et conduite précipitée du projet, les acteurs sont largement en désaccord (7.3.2.3).

7.3.2.1 Une conduite de projet efficace versus une mauvaise utilisation des moyens

Pour couvrir l'ensemble de son champ d'action, national, l'ANAP dispose d'une équipe restreinte : environ quatre-vingt-dix personnes, dont quatre pour le secteur médico-social. En conséquence, elle délègue de nombreuses tâches à des équipes de consultants. Pour certains acteurs, cette mobilisation autour de la construction du tableau de bord est l'une des clés de la réussite du projet. Cependant, pour d'autres, il s'agit d'une utilisation inefficiente de moyens publics. Ce *verbatim* suivant illustre le point de vue selon lequel la conduite de projet s'avère particulièrement efficace :

> *« Au niveau de l'assistance, j'ai eu des questions des référents, et j'ai eu les réponses très rapidement. Oui et les questions étaient limitées, puisqu'il y avait eu tout ce travail préparatoire, des explications dans la formation ». Etablissement PA 5.*

Dans le discours d'autres acteurs, comme celui dont le *verbatim* suivant est extrait, si les moyens ne sont pas directement alloués à la prise en charge, il s'agit d'un gaspillage des ressources :

> *« Oui, faire attention de ne pas dériver et ne pas mettre les moyens sur ce qui n'est pas le cœur de métier. Si demain on met tous les moyens sur la gestion, le pilotage, la performance, etc. ouais, je me pose la question de ce qu'il restera comme moyens dans les ateliers pour les personnes handicapées. C'est peut-être un point de vue, je ne vais pas dire pessimiste, mais je sais*

> *bien qu'il faut de l'ordre, des indicateurs, de la performance, etc. mais le prix à payer, parfois, ce n'est pas forcément… je trouve que l'argent n'est pas forcément toujours bien placé. » Etablissement PH 7.*

Cette controverse est instrumentée par les structures médico-sociales et les autorités de tarification et a été accentuée par la publication dans le journal satirique Le Canard Enchaîné du 22 août 2012 d'un article qui souligne les dépenses importantes de l'ANAP à différentes sociétés privées de consulting (Cf. annexe 8 ; 35 millions d'euros sur les 90 millions de financement). Cependant, cette controverse est assez peu exprimée ouvertement, ainsi l'ANAP n'apportera pas de réponse formelle à cette question.

7.3.2.2 Une expérimentation ou un mirage d'expérimentation ?

L'ANAP a mis l'accent sur la co-construction de l'outil avec les acteurs du secteur. Dans son discours, l'expérimentation est la preuve de la participation de chacun au projet. Ce caractère expérimental n'a pourtant pas été ressenti par tous les acteurs : pour certains, les dispositifs mis en œuvre permettent un réel dialogue et une prise en compte substantielle de leur point de vue.

> *« Moi, j'ai trouvé que les remarques avaient été entendues, est-ce que ça sera pris en compte, ça c'est une autre histoire, mais je trouve qu'il y a une honnêteté intellectuelle, en tous cas. Tout à fait. Il y a la volonté de vouloir travailler avec les associations pour performer, rendre performant un outil qui soit utile à tout le monde. » Etablissement PH 9.*

Pour d'autres, les remarques qu'ils apportent ne seront pas prises en compte, ils participent à une mascarade, un mirage d'expérimentation qui a pour seule vocation l'assurance de l'implication des acteurs dans le secteur.

> *« Oui, c'est ça, et donc du coup, ça décrédibilise tout, par ce que pas du tout imprégnés de l'expérimentation, mais voilà on a le sentiment qu'ils ont voulu remplir leurs tableaux de bord, participer à quelque chose, mais on ne maîtrise rien, alors que l'on veut nous donner l'illusion de…[…] Je veux dire c'est pas une expérimentation, là, c'est carrément, on va remplir notre banque de données, c'est pas une expérimentation, il faut qu'on arrête. » Service PH 2.*

L'aspect expérimental de la démarche a été appuyé par l'ANAP, qui a purifié les remarques remettant en cause la sincérité de la démarche. L'influence de certaines

remarques des acteurs a été réelle, cependant, l'ANAP a joué son rôle de traducteur et parfois de filtre, pour permettre à certaines remarques d'appuyer leurs propos, et à d'autres de ne pas être évoquées en profondeur.

7.3.2.3 Une gestion du temps efficace ou un processus précipité ?

Les études déployées dans le secteur public mobilisent un temps de renseignement que les structures jugent long. L'expérimentation ANAP tranche avec ces habitudes : les formations ont duré deux semaines et les expérimentateurs ont saisi l'intégralité des données en trois semaines.

> *« Par contre, dans la présentation du calendrier, c'est dans des délais qui sont très restreints et également par rapport à la présentation de l'ANAP et à la présentation nationale, qui montre bien la volonté de le rendre au plus vite opérationnel, au niveau national. » Etablissement PH 4.*
>
> *« Ça il faut vraiment le faire remonter le manque de temps, et en plus, nous on était en décalage par rapport au calendrier national. Et en plus ce que j'ai appris, on n'arrêtait pas de recevoir des mails, comme quoi ils allaient clôturer etc., et j'ai appris que l'on bénéficiait déjà d'un report… moi j'avais le 24, le 23 je reçois le mail comme quoi j'ai la chance de continuer jusqu'au 24… » Etablissement PA 7.*

7.3.3 L'articulation des packages de contrôle au centre d'une controverse

Malmi and Brown (2008) nous invitent à envisager les outils de contrôle de gestion comme des « packages » de contrôle. En effet, les outils sont inclus dans un ensemble, et n'opèrent jamais isolément. Selon ces auteurs, concevoir ou étudier les outils séparément peut amener à formuler des conclusions partielles ou erronées, ou des explications peu ancrées empiriquement. Les controverses qui seront présentées dans les paragraphes suivants sont liées à ces questions d'articulation entre les dispositifs de contrôle existants. En premier lieu, l'absence d'un référentiel répertoriant l'implication des types de handicap sur la prise en charge est l'occasion d'une controverse importante (7.3.3.1). En second lieu, la multiplication des enquêtes auprès des établissements et services médico-sociaux est une controverse prégnante du projet (7.3.3.2).

7.3.3.1 L'absence d'un référentiel handicap, une difficulté pour l'analyse

Contrairement aux structures prenant en charge des personnes âgées dépendantes, le sous-secteur du handicap ne dispose d'aucun référentiel permettant la classification de l'impact des différents handicaps sur la prise en charge. Certaines associations ou fédérations ont construit leur propre référentiel, mais aucun n'est à ce jour communément partagé[1].

Cette absence de référentiel commun est un frein à l'analyse des données renseignées par les différents acteurs. En effet, les indicateurs du tableau de bord ANAP relatifs aux profils des personnes prises en charge ne rendent compte ni de la dépendance des usagers, ni de leur besoins en soins.

Dans ce cas, c'est l'absence d'un élément du package de contrôle qui implique une controverse.

> *« On en a discuté, une des problématique de notre secteur, c'est qu'il n'y a pas de référentiel tant qu'on n'aura pas travaillé sur le sujet, des indicateurs de pilotage plus axés sur la prise en charge, à mon avis, tout le monde va travailler dans son coin et on va sortir une multitude d'éléments qui ne sont pas comparables, parce qu'aujourd'hui on n'a pas de référentiel qui s'impose à l'ensemble du secteur. » Etablissement PH 5.*

7.3.3.2 Une multiplication des enquêtes qui dévalorise le projet ou qui le promeut ?

Compte tenu de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans le pilotage des structures médico-sociales, ces dernières sont soumises à de nombreuses enquêtes.

Outre les obligations légales de renseignement de données sur les comptes ou l'activité de la structure (comptes administratifs, comptes financiers) aux autorités de tarification, les établissements doivent fréquemment donner des informations sur leurs activités à leurs fédérations, à leurs organismes gestionnaires. A cela s'ajoutent les nombreuses enquêtes thématiques, ponctuelles conçues par les différentes institutions.

Certaines structures disposent de ressources suffisantes à travers leurs sièges sociaux pour répondre aux différentes enquêtes. D'autres établissements ou services ressentent les enquêtes comme des lourdeurs administratives, les éloignant de leurs objectifs premiers.

[1] En avril 2013, un groupe de travail piloté par la DGCS s'est formé pour travailler sur ce référentiel commun, sans date de fin de projet prévu.

Face à la problématique de la multiplication des enquêtes, le tableau de bord ANAP représente pour les structures médico-sociales une contrainte supplémentaire, ou une opportunité de modification de l'existant.

Dans les premiers temps du projet (les deux premières phases de la trajectoire), l'ANAP utilisait comme argument l'utilité de rassembler les données en une base de données unique, apportant par là-même une réponse à la problématique de la prolifération des enquêtes. Par la suite, l'ANAP a nuancé son propos en accentuant le fait que le tableau de bord ne pouvait se substituer aux enquêtes existantes et aux demandes légales annuelles.

Les ARS ont traité cette question de manière différenciée : pour deux régions, la plateforme, support de l'outil constituait une opportunité intéressante pour collecter les données des établissements, pour trois autres, l'aspect expérimental de la démarche était un frein à l'appropriation par les acteurs.

> *« C : Le tableau de bord ANAP, qu'est-ce qu'il représente et à quoi il sert ?*
> *On s'est posé la question. (rires) c'est ce qui a été évoqué pendant la formation ANAP, on doit répondre à ce genre de questionnaire, on doit répondre à cette enquête, que j'ai transmise hier à la direction ; sur le bâti, on doit répondre au rapport activité de l'EHPAD spécifique au Conseil Général, et la multiplication d'enquêtes qui nous parviennent, […] enfin, voilà, c'est tout un… le Girage, le Pathos moyen pondéré, le nombre de sorties, l'enquête sur les médecins libéraux, les conventions… toutes ces informations, on aimerait qu'une fois pour toutes, elles soient communiquées aux autorités de tutelle et que l'on n'en parle plus, parce que pour nous, c'est des enquêtes qui se superposent à d'autres enquêtes. » Etablissement PA 15.*

7.3.4 Une finalité floue source de craintes

L'outil est porteur d'un sens, et ne peut être réduit à un substrat technique (Grimand, 2006). Dans le cas de l'expérimentation du tableau de bord ANAP, certains acteurs affirment qu'ils n'ont pas de visibilité sur l'objectif précis de la mise en œuvre de l'outil. Ces derniers partent du postulat qu'il existe une finalité sous-jacente du projet. En outre, cet objectif dissimulé ne peut que leur être défavorable.

> *« Après il y a la question de l'utilité ? Qu'est-ce qu'ils voulaient quand ils nous ont montré ces questions-là, qu'est-ce qu'ils voulaient nous montrer.*

> *Mais qu'est-ce qu'ils veulent savoir ? Avec un petit côté directeur donc paranoïaque. Mais qu'est-ce qu'ils veulent savoir ? » Etablissement PA 10.*

Plusieurs craintes sont exprimées par les acteurs. La première est relative à la méthode utilisée pour l'analyse des données, ils craignent la comparaison d'éléments non comparables. Cette première crainte en nourrit une seconde : l'interprétation hâtive des données. En conséquence directe, cette interprétation hâtive nourrit des peurs de retraits de budgets, d'uniformisation des structures, l'outil devient alors un outil de sanction.

Les discours ne sont pas unanimes sur ce point. Une distorsion existe entre les établissements et services qui considèrent l'outil comme une contrainte ou une opportunité. Une étude intermédiaire menée lors du doctorat a montré que les attentes en termes de dotation étaient à l'origine de cette dispersion des perceptions.

7.3.5 Une attente de retour chiffré insatisfaite

Un élément récurent dans les discours est relatif à l'attente forte que certaines structures ont pour l'obtention d'un retour chiffré de leurs données. Les établissements et services sont fréquemment sollicités pour des enquêtes (point développé dans le paragraphe 7.3.3.2). Cependant, les autorités de tarification ne formulent pas ou peu de retour chiffré. L'expérimentation a nourri un espoir de retour tout au long du projet. Une restitution régionale était organisée, et devait présenter les résultats de l'expérimentation. Une simple présentation méthodologique visant la purification du projet a remplacé les éléments chiffrés.

> *« Ce qu'on attend, c'est un retour de l'organisme qui nous a demandé le tableau de bord, une analyse bêtement chiffrée, de placement, de se dire, votre établissement, dans la catégorie similaire des MAS ou des FAM, se situe à tel niveau dans une médiane ou au-dessus ou en dessous, ça peut être un début de dialogue, mais après avoir rempli quelque chose, spontanément, c'est ce que l'on attend. » Etablissement PH et PA 1.*

Cette absence de retour chiffré a impliqué de nombreuses déceptions, et certaines structures ne se sont pas proposées à nouveau pour la seconde expérimentation en invoquant cette cause.

7.4 Les attentes en terme de dotation, un élément décisif du positionnement de l'acteur

Les objectifs et les controverses présentées dans les sections précédentes (7.2et7.3), sont des éléments explicatifs décisifs du positionnement des acteurs. Un objectif déterminant dans la stratégie des acteurs : le rétablissement d'une dotation sous-évaluée (7.2.2.4).

Cette assertion se vérifie dans les discours des établissements et services expérimentateurs : les structures qui considèrent l'outil de gestion comme une opportunité sont majoritairement favorables à la révision des dotations. Ils pensent être sous-dotés et espèrent que l'introduction d'un outil de pilotage de la performance puisse formaliser, rendre visible leur situation.

De nombreux *verbatim* montrent que les établissements et services qui se considèrent sous-dotés sont favorables à l'introduction d'un outil de gestion qui mette en évidence les disparités au sein du secteur.

> *« Au-delà des besoins, ça va permettre sans doute de devenir un outil de tarification, j'y suis favorable parce que les dotations sont issues de l'histoire, des gens ont su se faire dire, ceux qui ont su bien gérer, ils n'ont pas fait de surfacturations, du coup, ils ne sont pas extrêmement bien dotés. Pour une même prestation, [il faut] le même financement, avec les écarts moyens, puisque c'est pour faire les mêmes choses. » Etablissement PH 1.*

> *« D'accord, l'histoire… chacun a une histoire… les politiques publiques peuvent dire on augmente et on s'en fout, il faut recadrer certains, et oui, re-baser les tarifs. » Etablissement PH 15.*

Au contraire, lorsque les structures envisagent l'outil comme une contrainte, elles sont majoritairement hostiles à la convergence tarifaire. Elles souhaitent que les financements restent stables. Elles mettent alors en avant leur spécificité, leur unicité, du fait de leur histoire, de leur situation géographique, du type de population pris en charge, *etc.*

> *« [L'ARS] regarde clairement, elle voit les différents budgets, fait des comparaisons, mais on n'est pas dans le même territoire, pas la même population, pas les mêmes partenaires, il faut en tenir compte. » Service PH 3.*

> *« C'est intéressant de se comparer, ça donne des éléments, en gros un peu stimulant, est-ce qu'on est forcément obligés d'aller dans les comparaisons, on peut réfléchir sur des moyennes, sur telle structure typique, tel type de service, on a tel coût de prix de journée.*
> *Après il est clair que ça sera, comment dire, la conséquence c'est une affectation de l'allocation de ressources en diminution, c'est ça le risque. » Etablissement PH 4.*
> *« Je sais bien que la rationalisation budgétaire, ça consiste à vouloir mettre tout le monde à la même enseigne. L'idée d'équité entre les services n'est pas inintéressante.*
> *En même temps, ce qui est intéressant, les raisons pour lesquelles le secteur s'est construit comme ça, avec une extrême diversité, et c'est aussi la richesse du secteur. » Etablissement PH 2.*

Les attentes en termes de dotations sont décisives dans le rapport que les acteurs ont à l'outil. Ainsi, pour préciser les stratégies que les acteurs adoptent dans le projet, ce facteur sera pris en compte.

7.5 Des stratégies différenciées dans le processus de construction de l'outil

L'analyse croisée des objectifs, des controverses et des attentes en terme de dotation nous permet de comprendre que les acteurs responsables des établissements et services médico-sociaux élaborent des stratégies différenciées pour se positionner auprès des autres membres du réseau.

L'analyse de l'ensemble des données issues de la recherche permet d'identifier des stratégies différenciées déployées par les acteurs. Le Tableau 14 reprend les stratégies des acteurs, déclinées en fonction de leurs objectifs, de leurs attentes en termes de dotation et des controverses qu'ils ont émises et/ ou contribué à faire évoluer. L'analyse au regard de ces trois facteurs combinés permet d'identifier les stratégies différenciées.

Les stratégies déployées par les acteurs peuvent évoluer dans le temps (Crozier et Friedberg, 1992), cette catégorisation n'a pas pour objectif de définir une stratégie immuable pour chacun des membres du réseau, mais de présenter les différentes modalités de stratégies présentes dans le projet, dans l'objectif d'amélioration du processus : identifier les stratégies est un premier pas vers la maîtrise de la trajectoire.

Nous avons identifié quatre types de stratégies : le méfiant passif (7.5.1), l'apprenant opportuniste (7.5.2), le critique proactif (7.5.3) et le bon élève (7.5.4). La dernière sous-partie est constituée des recommandations formulées au traducteur pour une meilleure gestion de ces stratégies (7.5.5).

Tableau 14 : Les stratégies déployées par les acteurs dans le processus de construction de l'outil

Stratégie	Méfiant Passif	Apprenant Opportuniste	Critique Proactif	Bon Elève
Objectif affiché	Organisation	Organisation et Réseau	Organisation et Réseau	Réseau
Perception de positionnement par rapport à la dotation	Sur-doté	Ne possède pas l'information	Sous-doté	Pas d'impact sur la stratégie
Controverse soulevée	Finalité Floue	Attente retour chiffré	Substrat technique	Conduite de projet et Articulation des Pakages de Contrôles

7.5.1 La stratégie du méfiant passif

L'acteur qui déploie la stratégie du méfiant passif participe à l'expérimentation, mais ne fait rien pour que le projet avance. La plupart du temps, il ne saisira pas les données de l'outil. Cet acteur a une bonne connaissance des pratiques de financement, et est conscient que les dotations qui lui sont accordées sont supérieures à celles attribuées à d'autres structures similaires. Les écarts correspondent à une répartition historique de l'enveloppe budgétaire, conditionnée par une négociation initiale entre les fondateurs des structures et les institutions publiques. Il justifie les disparités de budget par la spécificité de sa structure : les particularités de son établissement ou service expliquent la différence de traitement.

Pour cet acteur, le tableau de bord ANAP est un dispositif parmi d'autres qui mène à la réduction des financements. Il constitue une menace pour la structure. Il s'engage dans le projet pour des raisons liées aux intérêts de sa propre structure. Intervenir dans l'expérimentation lui permet de connaître les enjeux et projets de l'Etat, l'avancée du projet n'est pas son objectif.

Les controverses qu'il émet sont liées au manque de précision de la finalité de l'outil de contrôle de gestion. Cette controverse est la source de craintes (cf. 7.3.4).

> *« Disons que l'on a clairement c'est une appréhension, que l'on soit comparés entre [structures de même type] et que ça aille vers… qu'on soit nivelé vers le bas. [] Ce qui me manque c'est que je puisse préciser la période réelle de l'ouverture de l'établissement, […] c'est ouvert 365 jours sur 365, ce n'est pas la réalité de tous les autres. » Etablissement PA 16.*

7.5.2 La stratégie de l'apprenant opportuniste

L'acteur apprenant opportuniste profite de l'introduction de l'outil ANAP pour se former aux principes de management tels qu'ils sont définis par l'institution conceptrice de l'outil, et avoir une connaissance plus fine des acteurs constituant le réseau, et de leurs pratiques. Il s'engage dans un double objectif, de construction de la relation inter-organisationnelle et de réponse aux intérêts propres de la structure. En interne, participer à l'expérimentation répond à un besoin d'instrumentation de gestion. Dans les relations inter-organisationnelles, le projet permet à l'acteur d'exister dans un réseau régional, par rapport aux autres structures et aux autorités de tarification.

L'apprenant n'a pas de connaissance fine de sa situation de financement relative aux autres établissements et services. Il souhaite rétablir l'asymétrie de l'information, ce qui explique le type de controverses qu'il émet : il est le porteur de la demande de retour chiffré. Ce retour d'information lui permettrait de se situer par rapport aux autres structures similaires.

> *« Comme dit, par rapport à l'expérimentation je pense que l'on aura le retour le 24 février, je pense que l'on peut peut-être revoir avec l'ARS pour affiner en fonction des structures. Ce serait intéressant de voir avec eux, ce qui leur semble important de prioriser, en dehors des choses transversales. Et puis, moi le côté intéressant, ça sera dans un an, on le refera dans un an. On part de zéro, il faut voir l'évolution, du tableau de bord l'année prochaine. » Etablissement PH 8.*

7.5.3 La stratégie du critique proactif

L'acteur critique proactif porte sa candidature très en amont du processus, il fait de nombreuses propositions dans un objectif d'amélioration de l'outil. Ces propositions sont destinées d'une part à améliorer sa propre situation et d'autre part à établir une équité au sein des membres du réseau – objectifs liés à la relation organisationnelle et à ses intérêts propres.

Cet acteur a une connaissance plus fine de son niveau de dotation, en comparaison des autres structures : il se considère sous-doté.

Dans ce contexte, l'outil ANAP constitue une opportunité intéressante pour démontrer son niveau de dotation et négocier des budgets à la hausse. Le critique proactif souhaite ériger le tableau de bord en porte-parole de l'iniquité dont il est victime.

En conséquence, les controverses qu'il soulève sont relatives au substrat technique : pour ce type d'acteurs, l'outil doit être adapté et doit refléter sa situation. Pour cela il émet des critiques relatives aux indicateurs, à la temporalité de la saisie, et au manque de fiabilité des données, qui pourrait être évité par le recours à la pré-saisie des données.

> *« Et puis c'est un service qui est traditionnellement, tant pis je vais le dire, sous-doté, ça paraissait important de pouvoir l'objectiver. Avoir des éléments factuels.*
>
> *C'est une façon de montrer ce que l'on fait … ce n'est pas forcément ce qui était prévu au dossier Crosms, au départ. Les profils évoluent, les personnes qui sont là sont chronicisées, il y a une plus grande demande de soin. Alors que l'ARS nous octroie, il y a un pourcentage d'augmentation par an. Qui ne tient pas compte de la réalité de terrain. » Service PH 2.*

7.5.4 La stratégie du bon élève

La stratégie du bon élève est déployée par des acteurs qui participent au projet pour des objectifs liés aux relations inter-organisationnelles. L'outil revêt un rôle de caution, et lui permet de se positionner comme partenaire des autorités de tarification, afin d'être en position favorable en cas de négociation. Les controverses qu'il émet sont relatives à la conduite du projet et à l'articulation des packages de contrôles. Ces controverses ne sont pas contradictoires avec la stratégie du bon élève, elles n'impliquent pas directement les autorités de tarification, et les éléments controversés ne sont pas modifiables immédiatement.

L'acteur bon élève considère que son expérience est un atout précieux pour l'avancée du projet. Dans ce cas, le sentiment par rapport à la dotation n'affecte pas sa stratégie.

> *« Je pense que l'on a une expérience et une expertise de tout ça, et autant en faire profiter l'ANAP et l'ARS. On est toujours très très impliqués, dans toutes les commissions, les groupes de travail, c'est un peu une marque de fabrique à l'ADAPEI du Bas-Rhin, si j'étais un peu moqueur je dirais que l'on veut toujours être les premiers de la classe.*
>
> *On fournit beaucoup de travail, et c'est bien car on enrichit la réflexion de nos organismes de tutelles. Et je pense que quand on n'est pas d'accord, on a aussi du poids. On enrichit, on apporte un regard de ce que ça représente en charge de travail, je pense que l'on est entendus. On a du crédit parce qu'on fournit le travail, on n'est pas dans une position uniquement militante, ou revendicative, ce n'est pas notre posture professionnelle, nous on veut contribuer à améliorer les choses, démarche qualité, amélioration continue, si on nous demande notre avis, autant en profiter » Etablissement PH 7.*

Les acteurs déploient des stratégies différenciées en fonction de leurs objectifs, et de leurs attentes en termes de financement. Les controverses qu'ils émettent sont conditionnées par les stratégies sous-jacentes. Les stratégies identifiées : méfiant passif, apprenant opportuniste, critique proactif, et bon élève ne sont pas exclusives. En effet, certains acteurs déploient des stratégies différenciées dans le temps ou en fonction de l'interlocuteur qu'ils ont. Il n'est ainsi pas possible d'attribuer à chacun des expérimentateurs une stratégie fixe.

Cependant, face à ces types de stratégie, le traducteur peut déployer des moyens différenciés, pour les gérer. La sous-section suivante propose des réponses à apporter à chacun des types d'acteurs.

7.5.5 Comment gérer ces stratégies d'acteurs dans le processus de construction ?

L'identification des stratégies d'acteurs différenciées mène à proposer des recommandations pour gérer ses différents profils. Le méfiant passif émet des controverses que le traducteur se doit de lever (7.5.5.1), il convient d'accompagner

étroitement l'apprenant opportuniste (7.5.5.2), les propositions d'amélioration émises par le critique proactif sont à prendre en considération par le traducteur (7.5.5.3) et une mise en avant du bon élève permet de répondre à son besoin de valorisation (7.5.5.4).

7.5.5.1 Se méfier du méfiant passif

Le méfiant passif n'apporte pas d'élément décisif à la construction de l'outil, il participe mais ne s'engage pas pour le faire évoluer. Au contraire, les controverses qu'il émet, relative au manque de clarté de la finalité de l'outil, peut être la source de démobilisation de certains acteurs. Il convient ainsi de traiter ce type de controverses, pour éviter la contagion aux autres acteurs.

Il convient ainsi de préciser à l'ensemble des acteurs que le projet participe avec d'autres dispositifs à un contrôle accru du secteur. L'instauration de l'équité des tarifs en faisant partie. Le choix de la transparence dans ce cas lève les craintes qui peuvent être nourries par l'absence d'information à l'ensemble des acteurs.

Il n'est pas possible d'écarter ce type d'acteurs : il se portera candidat et montrera ses intentions seulement plus tard dans le processus.

7.5.5.2 Accompagner l'apprenant opportuniste

Cet acteur est en quête de nouvelles compétences. Il nécessite un accompagnement technique et méthodologique conséquent. Dans le dispositif ANAP, il est prévu une formation-information au tableau de bord d'une journée : la matinée est consacrée à la présentation des enjeux du projet et l'après-midi à la présentation de la plate-forme.

Il nous semble opportun de proposer ce type de communication en deux temps distincts, réunissant des publics différents : une première réunion à destination de l'ensemble des acteurs, de type informatif, et un temps de formation facultative centrée sur l'outil lui-même en regard des principes de management auxquels il correspond, afin d'aborder les points qui nécessitent un approfondissement pour cet acteur apprenant. En distinguant ces deux temps et en émettant un appel à formation ciblé, il est possible de sélectionner les participants à la formation, et ainsi de répondre aux interrogations des apprenants opportunistes.

La controverse que ce type d'acteurs émet est l'attente de retour chiffré. Elle doit être levée pour l'ensemble des acteurs : ces derniers auront une restitution chiffrée au niveau

individuel, mais il n'y aura pas de restitution globale, du fait du manque de fiabilité des données.

7.5.5.3 Entendre les propositions du critique proactif

L'acteur critique a travaillé en amont sur les indicateurs de l'outil, il émet des controverses techniques appuyées sur des éléments précis et étayées. Les controverses émises sont liées à ses attentes d'équité en termes de dotation. Il souhaite que l'outil soit opérationnel et fiable. Dans un objectif d'amélioration des caractéristiques techniques de l'outil, le traducteur peut prendre en compte les remarques de l'acteur et envisager des évolutions dans le sens des propositions qu'il formule.

7.5.5.4 Valoriser le bon élève

L'acteur bon élève sera partie prenante du projet, par définition. Les controverses qu'il émet relatives à la conduite du projet et à l'articulation des packages de contrôle ne sont pas immédiatement modifiables par le traducteur.
Cependant, cet acteur est également en recherche de valorisation, sans quoi sa mobilisation peut baisser. Le traducteur peut agir dans ce sens, en mettant en avant la participation de ces acteurs. Lors de la restitution régionale, certaines structures ont effectué un retour d'expérience, ce type de participation répond à leur besoin de valorisation.

Conclusion du chapitre 7

Ce chapitre revient sur la construction de l'outil selon les expérimentateurs responsables des structures médico-sociales. Cette focalisation est due à la place primordiale de ces membres du réseau dans le processus.
En se focalisant, d'une part, sur les objectifs des acteurs dans le projet et, d'autre part, aux controverses qui l'émaillent, nous parvenons à identifier des stratégies d'acteurs qui sous-tendent leur participation à la construction du tableau de bord.

Description :
Pour s'investir dans le projet, les acteurs ont des objectifs différenciés. Pour les distinguer, nous reprenons les types d'objectifs analysés dans la littérature pour la mise en œuvre d'outils de contrôle de gestion inter-organisationnels.
Le premier type est lié au souhait de participer à la relation inter-organisationnelle. Dans cette catégorie, les acteurs ont pour objectif la mise en place d'un outil commun dans un objectif de collaboration. Il leur permet d'exister dans un réseau, de se positionner comme partenaire ou d'être proactif dans le processus pour ne pas subir l'outil finalisé. Les relations entre les acteurs du secteur évoluent, d'un stade administratif à des attentes fortes de performance de chacun des acteurs.
Le deuxième se rapporte à des enjeux propres à la structure médico-sociale. Les acteurs s'engagent dans le projet pour avoir la possibilité de se comparer, pour structurer leurs propres tableaux de bord, pour effectuer un test de son système d'information ou enfin pour rétablir une dotation qu'ils jugent sous-évaluée.
Le dernier type d'objectifs ne peut être classé dans l'un de ceux décrits dans la littérature. Certains acteurs postulent pour être utiles au projet, d'autres simplement pour son aspect attrayant.

Les controverses qui ponctuent le processus de construction participent à l'évolution de l'outil.

- Certaines controverses sont liées à l'outil en tant que substrat technique. Dans ce cas, les indicateurs sont remis en cause, ainsi que la restitution annuelle et la pré-saisie des données qui posent question.
- D'autres sont relatives à la conduite de projet. L'utilisation des financements publics est en question : pour certains, c'est une gestion efficace, pour d'autres un

gaspillage. L'expérimentation peut être vécue comme telle, ou comme un mirage. Enfin, la gestion du temps pose problème, entre efficacité et précipitation.

- L'articulation des packages de contrôle comporte des controverses sur le référentiel handicap, inexistant, et sur la multiplication des enquêtes.
- La finalité du projet peut ne pas paraître claire. Dans ce cas, cela nourrit les craintes de certains acteurs.
- Enfin, l'attente de retour chiffré est une controverse décisive, qui implique une déviation de la trajectoire de l'outil, vers un dispositif à dominante politique.

Explication :

L'analyse croisée des objectifs et des controverses du projet permet d'identifier des stratégies d'acteurs différenciées :

- Le méfiant passif s'implique dans le projet en pensant que l'outil peut être la source d'une baisse de financement, il souhaite être au cœur du processus pour tenter de l'influencer et émet des controverses relatives à la finalité du projet.
- L'apprenant opportuniste a un double objectif de structuration interne et d'introduction dans le réseau. Sa maturité gestionnaire est peu importante, il n'a pas de visibilité particulière sur son niveau de dotation et émet des controverses liées à l'attente de retour chiffré, dans le but d'avoir une meilleure visibilité sur sa propre situation.
- Le critique proactif pense qu'il est sous-doté, il postule à l'expérimentation pour la relation inter-organisationnelle et pour ses intérêts propres. Il milite en faveur d'une équité des financements. Pour cela, il émet des controverses liées au substrat technique.
- Le bon élève utilise le projet pour se faire valoir auprès des autres membres du réseau. L'évaluation qu'il émet par rapport à sa dotation n'a pas d'impact sur son positionnement. Il émet des controverses liées à la conduite du projet et à l'articulation des packages de contrôle, qui ne remettent pas en cause sa légitimité vis-à-vis des autorités de tarification.

Préconisations :

La connaissance de ces stratégies permet au responsable d'un projet similaire d'identifier celles déployées par les acteurs et d'orienter son action en fonction de ses caractéristiques : il convient de lever les controverses du méfiant passif, d'accompagner

méthodologiquement et techniquement l'apprenant opportuniste, de prendre en considération les propositions du critique proactif et de valoriser le bon élève.

Conclusion Générale

L'objectif de la thèse est de comprendre le processus de construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, en prenant le cas de l'introduction d'un outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social. A cette fin, la littérature sur les outils de gestion et le contrôle inter-organisationnel offre une lecture complémentaire à l'anthropologie symétrique pour une compréhension du processus.

La littérature apporte des éléments permettant de préciser la notion d'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel. Ce dernier a les mêmes objectifs qu'un outil de contrôle de gestion intra-organisationnel mais est mis en œuvre par des organisations qui ont des frontières organisationnelles différentes. Cette spécificité rend l'introduction de l'outil d'autant plus délicate que les intérêts des acteurs ne sont pas nécessairement convergents. La littérature sur les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels montre des spécificités liées à la dimension inter-organisationnelle en réseau. Les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels sont effectivement mis en œuvre par les organisations pour des raisons diverses que nous avons rassemblées en deux ensembles principaux : les objectifs liés à la relation inter-organisationnelle et les objectifs propres à la structure elle-même.

L'approche proposée par l'anthropologie symétrique permet de concilier des conceptions qui peuvent paraître antagonistes : le point de vue déterministe qui favorise une perception statique de l'outil, adopté grâce à ses qualités intrinsèques et l'approche socio-technique, permettant une vision processuelle de l'acceptation de l'outil par la cooptation par un ensemble d'acteurs. La combinaison des deux types d'approches rend l'anthropologie symétrique particulièrement adaptée à l'analyse de la trajectoire des outils de gestion. L'incompatibilité apparente des approches s'avère une opportunité pour présenter le processus en profondeur.

La conclusion générale est organisée en cinq temps. Nous présentons, tout d'abord, les principaux résultats de la recherche, puis les apports théoriques et managériaux, suivis des limites et des perspectives de recherche.

8.1 Une synthèse des résultats de recherche

Les principaux résultats de la recherche sont issus de la collecte et du traitement des données résultant d'une observation participante

8.1.1 L'identification de quatre phases différenciées dans la trajectoire de l'outil

A partir de la grille théorique de l'anthropologie symétrique, nous proposons une description détaillée de la trajectoire du tableau de bord ANAP. Le cheminement de l'outil fait apparaître des moments purifiés, durant lesquels le traducteur rend l'outil comme une évidence, ainsi que les passages entre les moments qui font l'objet de traductions entre les acteurs du projet.

La trajectoire de l'outil de contrôle de gestion se compose de quatre phases différenciées dans le processus :

- La phase initiale porte l'outil vers un *Balanced Scorecard* ESMS-centré
- La deuxième phase permet l'intégration des acteurs institutionnels pour aboutir à un tableau de bord ajusté
- La troisième phase est celle de l'expérimentation de l'outil sur un large panel d'établissements et services
- La dernière phase est celle d'une communication, par le traducteur, portée sur la purification qui mène à la démobilisation des acteurs.

Les objectifs affichés initialement par le traducteur sont opérationnels et techniques. L'objectif sous-jacent de diffusion de la culture de performance devient de plus en plus prégnant tout au long du projet, pour devenir finalement l'objectif principal de ce dernier. Le glissement de l'objectif initial a favorisé la démobilisation finale des acteurs.

8.1.2 La tentation du retour à la bureaucratie devant la multiplication des controverses liées à l'organisation en réseau

Dans le cas analysé, le traducteur a souhaité mettre en œuvre une démarche participative, favorisée par l'organisation en réseau. Cependant, devant la multiplication des moments de trajectoire et des controverses, liées au nombre important d'acteurs ayant des objectifs divers, le traducteur a été surpris et a appliqué ses routines classiques. Au lieu de profiter de la richesse du réseau, cet acteur a purifié des controverses, parfois avant leur

émergence, et s'est replié sur des routines bureaucratiques et hiérarchiques, imposant des éléments aux structures sans consultation des acteurs. Ce résultat montre que dans le cas d'une configuration inter-organisationnelle en réseau, impliquant des organisations publiques et privées, le coordonnateur public du réseau peut décider de mettre en œuvre un outil en faisant en sorte que les acteurs participent activement au projet, et devant l'incertitude liée à la multiplication des controverses, se replier sur des procédures bureaucratiques classiques. Ce résultat prolonge les propositions de Marques et *al.* (2011), démontrant que dans une organisation en réseau, le coordonnateur public se doit de s'assurer de la motivation et de la participation des différents acteurs à la performance du réseau.

8.1.3 La formalisation de l'attribution des rôles de l'outil par les acteurs

Pour aller au-delà de la présentation de la trajectoire, et approfondir la compréhension que les acteurs ont de l'outil, nous avons analysé les discours de ceux qui ont participé à l'expérimentation.

Les rôles de l'outil évoqués par les acteurs, déjà identifiés dans la revue de la littérature, sont la compréhension du réel – rôle principalement technique ; l'aide à la justification et l'outil facteur d'apprentissage – rôles politiques et d'incitation à l'action – rôle politique et technique. Le rôle, identifié grâce à l'étude des discours des acteurs, est celui de rituel de l'outil : au-delà des dimensions techniques et politiques, l'introduction de l'outil permet la mise en œuvre de rituels, liés au mythe de l'introduction de la performance dans le secteur. En effet, l'introduction de l'outil va au-delà des portées politiques et techniques, en incluant une valeur de rituel, qui favorise la prise en compte de la dimension de performance dans le réseau.

8.1.4 L'identification du rôle des acteurs

Les acteurs jouent des rôles dans le processus de construction qui diffèrent parfois de ceux initialement attribués par le traducteur.

Les institutions de l'Etat – DGCS et CNSA – prennent le rôle de commanditaire prévu par l'ANAP, mais elles émettent également des controverses. Les ARS cherchent à outrepasser leur rôle d'intermédiaire, en se positionnant comme porte-parole. Les Conseils Généraux, désignés par le traducteur comme des garants de la spécificité du secteur médico-social, endossent le rôle d'intermédiaire et sont moins impliqués avec le

temps. Les fédérations vont au-delà de leur rôle attribué de co-concepteur, en validant les avancées du projet. Les ESMS jouent également plus que leur rôle d'utilisateur final, ils endossent un rôle d'expérimentateur actif.

8.1.5 La proposition d'une typologie des stratégies des acteurs

Différentes stratégies d'acteurs ont été identifiées dans le processus, par l'analyse croisée des objectifs exprimés par les acteurs pour participer à l'expérimentation, et des controverses qui émaillent le projet et qui dévoilent les objectifs sous-jacents des acteurs. Le méfiant passif, l'apprenant opportuniste, le critique proactif et le bon élève. Ces stratégies types se différencient par les objectifs qu'affichent les acteurs pour participer au projet, par les controverses qu'ils émettent et par les attentes qu'ils expriment vis-à-vis de leurs dotations.

8.2 Les apports managériaux de la recherche

Nous présentons les apports managériaux de la recherche au travers des préconisations formulées dans les chapitres précédents. Le caractère inter-organisationnel de l'outil entraîne l'implication de nombreux acteurs. La multiplicité des intérêts des différentes parties prenantes impose au traducteur, responsable de la mise en œuvre d'un outil, de traiter avec ménagement la problématisation des acteurs. A cette fin, le traducteur doit avoir une connaissance précise de l'environnement de l'acteur qui participe au projet, pour orienter son discours, mais également pour l'attribution du rôle qu'il souhaite que l'acteur endosse.

Outre ces dimensions issues de la littérature,

8.2.1 Renouveler la problématisation lors des modifications de l'objectif de l'outil

Cette problématisation se doit, en outre, d'être renouvelée lorsque les objectifs de l'outil changent au fil de la trajectoire. L'analyse de la trajectoire montre une déviation de cette dernière : l'outil devient un objet de diffusion de la culture de performance. Cette dimension, hautement politique de l'objectif de la mise en œuvre de l'outil, est très éloignée de l'objectif initial et opérationnel de conception d'un outil de pilotage de la performance. La modification des objectifs en cours de trajectoire est logique puisque

l'outil est en construction. Cependant, il est préconisé au traducteur de renouveler la problématisation lors des évolutions majeures de l'objectif d'introduction de l'outil. Il convient de permettre aux acteurs de se repositionner en fonction du nouvel objectif. Pour cela, chaque acteur doit être informé de l'évolution du projet et convenir avec le traducteur du rôle qu'il peut prendre dans cette nouvelle configuration.

8.2.2 Sélectionner et traiter les controverses avec transparence

Devant la multiplication des controverses, l'acteur coordonnateur/ traducteur du projet s'est écarté de son objectif initial de construction d'un outil de contrôle de gestion ainsi que l'ensemble des acteurs du secteur, en purifiant les controverses, sans traitement préalable. La démobilisation des acteurs, engendrée par ces purifications excessives, est préjudiciable au projet de construction de l'outil. Pour éviter cet état de fait, nous proposons au coordonnateur d'un projet similaire de sélectionner certaines controverses, qu'il conviendra ensuite de traiter, réellement, en profondeur. Les autres controverses peuvent être évoquées plus succinctement. Pour exemple, l'absence de retour chiffré de la part de l'ANAP a entraîné une démobilisation de nombreux acteurs à la fin du projet. La réunion de restitution de fin d'expérimentation ne présentait aucun chiffre permettant aux ESMS de se situer par rapport aux autres expérimentateurs, alors que cette attente était particulièrement forte. Pour éviter une démobilisation, nous préconisons d'effectuer un retour sur les données saisies par les structures en présentant les médianes des résultats des indicateurs et la dispersion des données autour de chaque médiane. Cette présentation, si les données sont anonymes, permet d'inciter les structures à fiabiliser les données et évite de stigmatiser les structures les moins efficientes. Ainsi, le retour chiffré est effectué et le risque de démobilisation pour cette cause est amoindri. D'une manière plus globale, ce cas appelle le traducteur à faire preuve de transparence et à réellement traiter les controverses.

8.2.3 Identifier les rôles non prévus et souhaitables

Certains rôles, endossés par les acteurs n'étaient pas prévus initialement mais s'avèrent bénéfiques à l'avancée du projet. Le rôle de validation des institutions de l'Etat en fait partie. Dans ce cas, la recommandation est conforme à ce que l'ANAP a fait : il convient de rester ouvert à un rôle positif endossé pour l'avancée du projet.

D'autres rôles endossés posent plus question. Le cas du commanditaire qui joue son rôle de validation, mais qui émet des controverses dans le même temps doit être traité avec nuance :

- Si le traducteur considère ces controverses comme une menace, il doit mettre en place des dispositifs de concertation plus étroits avec ce type d'acteurs, pour éviter l'émission de discours contradictoires.
- Cependant, les controverses font évoluer le projet. Si le traducteur est ouvert à l'évolution de l'outil en chemin, il convient d'élaborer un discours cohérent avec le projet.

L'analyse des rôles montre que les ESMS et les fédérations font un retour direct à l'ANAP autour des mêmes questionnements. Ce doublon de rôle de porte-parole des ESMS mérite d'être réétudié, puisqu'il risque d'engendrer des contradictions dans les retours, et une très grande quantité d'informations à traiter pour le traducteur. Notre proposition est d'attribuer un rôle plus important aux fédérations, en leur donnant la responsabilité de faire un retour global à partir des remarques des structures appartenant à leur fédération. En créant cet échelon supplémentaire, le double rôle de porte-parole est évité et le traducteur reçoit des informations précises et cohérentes entre elles pour l'avancée du projet.

Les ARS et CG ont également souhaité prendre le rôle de porte-parole dans le projet, alors que ce rôle n'était pas prévu par le traducteur. Dans ce cas, pour éviter que les traductions deviennent des trahisons[1], les rôles assignés en amont par le traducteur doivent être pleinement attribués ; dans le cas contraire, il est préférable de clarifier en amont le rôle de l'acteur, sans laisser d'interprétation possible.

Les recommandations qui concernent le management des profils d'acteurs se déclinent selon les quatre stratégies identifiées. Les controverses émises par le méfiant passif doivent être traitées : il convient de clarifier les objectifs du projet, sans dissimuler l'aspect de contrôle qui est une caractéristique importante de l'outil. L'apprenant opportuniste nécessite un accompagnement méthodologique et technique appuyé, nous recommandons d'accentuer ces aspects lors des formations prévues à l'outil. Les

[1]Law souligne que le pas peut être vite franchi entre l'attitude du *traduttore* (traducteur) et celle du *traditore* (traître) : John Law (1997), 'Traduction/Trahison: Notes on Actor-Network Theory', TMV Working Paper Number 106, University of Oslo.

remarques du critique proactif peuvent être étudiées en détail par le traducteur, certaines peuvent être pertinentes afin de faire évoluer l'outil. Le bon élève a besoin d'être valorisé. Les retours d'expérience, organisés par le traducteur à la fin du projet, sont particulièrement adéquats au management de ce type d'acteurs qui a besoin de valorisation.

8.3 Les apports théoriques

Les apports théoriques de la recherche se déclinent selon deux thèmes : la compréhension du processus de construction de l'outil, dans le contexte très particulier d'un champ inter-organisationnel constitué de multiples entités publiques et privées, et l'enrichissement du cadre théorique de l'anthropologie symétrique :

- Participer à la compréhension du processus de construction de l'outil dans le cas particulier d'organisations publiques et privées très différentes. Les contributions relatives à ce thème sont de trois ordres : l'identification d'un rôle attribué à l'outil, la complémentarité des mécanismes de purification et de médiation, et l'identification des stratégies d'acteurs :
    - La catégorisation des rôles attribués par les acteurs montre une position de rituel à prendre en considération dans la configuration inter-organisationnelle, impliquant de multiples organisations publiques et privées. Ce rôle n'avait pas été relevé dans la littérature concernant les outils de gestion. Pourtant ce type de rôle apparaît fréquemment en pratique, dans le contexte organisationnel impliquant des organisations publiques et privées. Leur utilité n'est pas évidente au premier abord, mais se révèle avec le temps. L'outil PMSI fait partie de cette catégorie : avant de devenir un outil essentiel dans le secteur de la santé, il était considéré par certains acteurs comme un outil théorique, de faible valeur ajoutée, mais participant à un mouvement plus large de transparence de l'activité hospitalière.
    - L'analyse de la trajectoire, dans ce contexte particulier, montre la nécessité d'équilibrer les mécanismes de médiation et de purification : la purification sans médiation préalable a dévié la trajectoire de l'outil vers le pôle politique. La médiation apparaît ainsi nécessairement selon deux

points de vue : elle est le théâtre de controverses qui permettent l'évolution et en cas d'absence de médiation, la purification qui suit n'est pas efficace.

  - En outre, l'analyse de la trajectoire montre que dans le contexte d'un réseau d'organisations publiques et privées, un coordonnateur public peut passer à côté de la richesse de l'organisation en réseau, en s'enfermant dans ses routines habituelles bureaucratiques.
  - L'identification des stratégies types déployées par les acteurs apporte une nouvelle grille de lecture pour la compréhension de ce type de processus. Les quatre stratégies identifiées ne se retrouvent pas ainsi dans la réalité, ce sont des stratégies que peuvent choisir certains acteurs durant le processus.

- La mobilisation de l'anthropologie symétrique participe à l'instrumentation de cette théorie, qui favorise une vision complète du processus de construction.
  - En premier lieu, la différenciation des moments de trajectoire qui s'avèrent être purifiés et des passages, principalement traduits, appuient l'opérationnalisation de la théorie.
  - En second lieu, la théorie de la traduction est très fréquemment mobilisée par les chercheurs en Sciences de Gestion, mais peu d'auteurs apportent une réflexion critique vis-à-vis de la théorie. La mobilisation complémentaire de l'analyse stratégique, pour l'identification des stratégies des acteurs montre les limites de la théorie de la traduction. Cette approche apporte des éléments essentiels de compréhension du processus d'introduction de l'outil, notamment par la mobilisation des notions d'ajustement d'acteurs dans le réseau, de traduction et de purification dans la trajectoire et de moments de traduction. Cependant, cette approche ne met pas en exergue les stratégies sous-jacentes des acteurs, qui s'avèrent pourtant déterminantes dans le processus. La mobilisation croisée des deux théories se complète pour apporter un regard plus juste sur le déroulement du processus.

8.4 Les limites du travail de recherche

La première limite de notre travail est en lien avec le caractère ancré de la recherche. Le cas que nous avons analysé est relatif à la première expérimentation du tableau de bord.

Une seconde expérimentation a eu lieu et la trajectoire de l'outil a de nouveau évolué. Il aurait été particulièrement intéressant d'étudier la suite de la construction de l'outil. Cependant, nous avons choisi d'arrêter notre analyse à la première expérimentation pour deux raisons principales : la première est que la seconde expérimentation fait appel à des mécanismes différents, liés à l'apprentissage par les acteurs de l'outil. La problématique de recherche diffère ainsi grandement. Il s'agit de l'effet de maturation décrit par Campbell et Stanley (1966), qui entraîne un risque de biais, limitant la validité interne de la recherche. Ces auteurs préconisent de réduire la période d'étude pour éviter cet effet. La seconde raison est la limite temporelle dont nous disposons pour la thèse. Cette contrainte nous oblige à faire des choix restreignant l'objet empirique de la recherche.

La spécificité liée à l'inter-organisationnel, dans la configuration très particulière d'un réseau rassemblant des structures privées et publiques, constitue une originalité de la recherche, mais rend également la validité externe discutable. La perspective d'une généralisation contextuelle[1] est imaginable dans une configuration similaire pour la construction d'un outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, au sein d'un réseau d'organisations publiques et privées.

Le cas analysé ne permettait pas d'agir directement sur les composants du tableau de bord. Nous reconnaissons la nécessité d'apporter des réponses pour l'instrumentation opérationnelle des organisations comme chercheur en Sciences de Gestion. Il conviendrait ainsi de développer dans une recherche future des études complémentaires qui aboutissent à la proposition de solutions instrumentales concrètes pour les configurations inter-organisationnelles.

8.5 Les perspectives de recherche

Les limites de la recherche sont autant de pistes pour la mise en œuvre d'études futures. Nous présentons celles liées à la trajectoire, à l'interaction des contrôles intra et inter-organisationnels et à l'instrumentation opérationnelle des configurations inter-organisationnelles.

[1] Egalement appelée contingence générique, pour Savall and Zardet (1995), il s'agit d'un *« cadre épistémologique admettant la présence de spécificités dans le fonctionnement des organisations, mais posant l'existence de régularités et d'invariants, qui constituent des règles génériques dotées d'un noyau dur de connaissances présentant une certain stabilité et une certaine universalité. »*

Dans l'objectif de mieux maîtriser ce type de trajectoire d'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, la question de l'opportunité de proposer une trajectoire type est posée : nous nous interrogeons sur la pertinence d'équilibrer les modalités techniques et politiques des moments de trajectoire. Cette interrogation, sans réponse à ce jour, pourrait faire l'objet d'une étude comparative entre deux cas de construction d'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel, un seul mettrait en œuvre une trajectoire équilibrée.

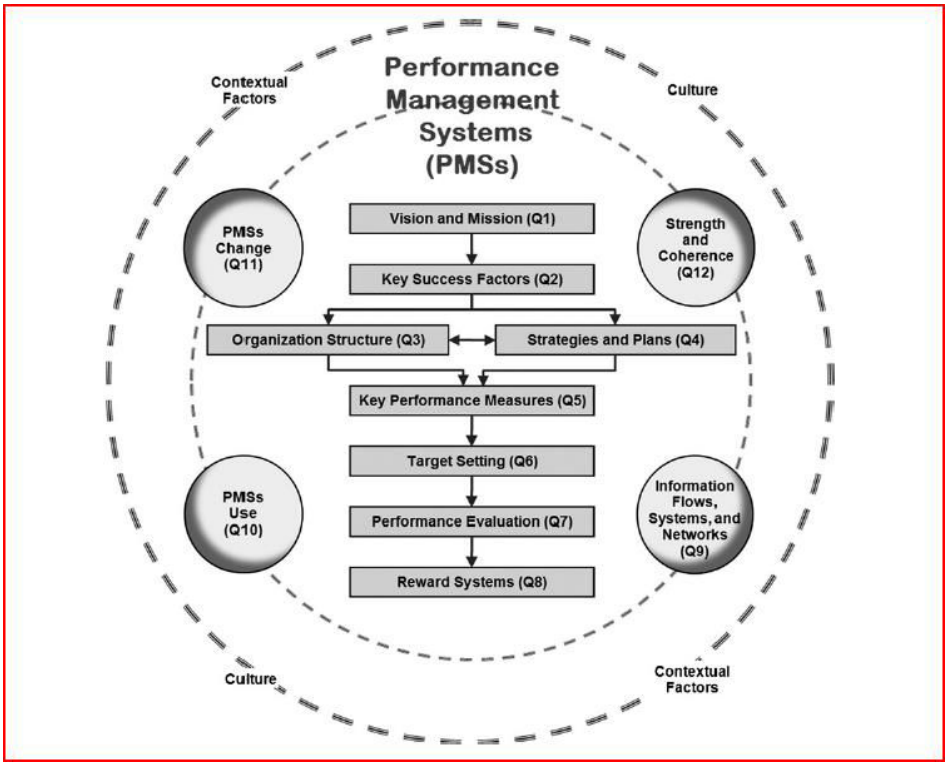
La suite de la trajectoire de l'outil pourrait être étudiée avec le cas de la seconde expérimentation du même outil ayant eu lieu dans le secteur. Cette analyse permettrait de mettre en avant les mécanismes d'appropriation et d'apprentissage qui apparaissent dans un projet de ce type.

La mise en place de dispositifs de contrôle inter-organisationnel a un impact très important sur les configurations de contrôle intra-organisationnel (Mouritsen et *al.*, 2001). Il semble particulièrement pertinent d'analyser l'impact de la mise en place de l'outil sur le contrôle interne des structures médico-sociales. Il conviendrait de mener des études de cas multiples pour rendre compte de l'impact de la mise en place de l'outil. Cette éventualité se rapproche des préconisations de Malmi et Brown (2008) qui invitent à considérer les outils comme des *packages*. Ces auteurs dénombrent trois raisons majeures pour étudier ainsi les outils de gestion. La première est que les outils de gestion ne sont pas isolés. Se focaliser sur un seul outil rend l'analyse moins pertinente. En outre, les différents dispositifs de contrôle formels, administratifs et culturels se conjuguent et se complètent. L'analyse des outils comme des *packages* de contrôles permet de rendre compte de cette diversité des types de contrôle exercés. Enfin, selon les auteurs, envisager les outils de gestion comme des *packages* facilite le développement du design de dispositifs de contrôle qui soutiennent des objectifs organisationnels, des activités de contrôle et de pilotage de la performance.

Pour répondre à la nécessité de développer des analyses instrumentales et opérationnelles dans un contexte inter-organisationnel, il semblerait pertinent de mobiliser un cadre théorique emprunté au champ du contrôle, comme celui de Ferreira et Otley (2009). Ces derniers proposent un modèle de conception et d'utilisation des outils de pilotage de la performance qui enrichit celui d'Otley (1999). Le cadre théorique qui en résulte est

composé de douze questions que le chercheur peut se poser lorsqu'il investigue ce domaine. Ces interrogations sont rassemblées dans la Figure 31.

Figure 31 : Le cadre des outils de pilotage de la performance



Source : Ferreira et Otley (2009 : p. 268)

Ce modèle pourrait être mobilisé pour analyser la conception des outils de contrôle de gestion inter-organisationnels. Cette approche permet d'étudier l'instrumentation technique des organisations tout en prenant en considération les aspects organisationnels et sociologiques de l'introduction des dispositifs de gestion.

Références bibliographiques

Abrahamson, E. (1991) 'Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations', *The Academy of Management Review*, **16**, 586–612.

Abrioux, F. (2010) 'Les Relations Entre Associations et Collectivités : Vers Quel Avenir ? Introduction', *Management & Avenir*, **40**, 186.

Aggeri, F. and Labatut, J. (2010) 'La Gestion Au Prisme de Ses Instruments. Une Analyse Généalogique Des Approches Théoriques Fondées Sur Les Instruments de Gestion.', *Finance Contrôle Stratégie*, **13**, 5–37.

Ahrens, T. and Chapman, C. S. (2006) 'Doing Qualitative Field Research in Management Accounting: Positioning Data to Contribute to Theory', *Accounting, Organizations and Society*, **31**, 819–841.

Akrich, M. (2006) 'La Description Des Objets Techniques'. In *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris, Mines ParisTech, pp. 159–178.

Akrich, M., Callon, M. and Latour, B. (1988a) 'A Quoi Tient Le Succès Des Innovations? 2. L'Art de Choisir Les Bons Porte-Parole.', *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, **12**, 14–29.

Akrich, M., Callon, M. and Latour, B. (1988b) 'A Quoi Tient Le Succès Des Innovations? 1. L'Art de l'Intéressement.', *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, **11**, 4–17.

Akrich, M., Callon, M. and Latour, B. (2006) *Sociologie de La Traduction : Textes Fondateurs*, Paris, Mines ParisTech.

Alcouffe, S. (2004) *La diffusion et l'adoption des innovations managériales en comptabiblité et contrôle de gestion: le cas de l'ABC en France*, Thèse doctorat, Jouy-en-Josas, Yvelines, France, École des hautes études commerciales.

Alcouffe, S., Berland, N. and Levant, Y. (2008) 'Actor-networks and the Diffusion of Management Accounting Innovations: A Comparative Study', *Management Accounting Research*, **19**, 1–17.

Allard-Poesi, F., Drucker-Godard, C. and Ehlinger, S. (2007) 'Analyses de Représentations et de Discours'. In *Méthodes de recherche en management*, Belgique, DUNOD, pp. 492–518.

Allard-Poesi, F. and Maréchal, C.-G. (2007) 'Construction de L'objet de Recherche'. In *Méthodes de recherche en management*, Belgique, pp. 34–56.

Amans, P., Mazars-Chapelon, A. and Villesèque-Dubus, F. (2010) 'De La Politisation à L'instrumentation D'un Outil de Gestion : Le Cas Du Budget Dans Les Théâtres Associatifs', *Management & Avenir*, **40**, 234.

Amans, P. and Rascol-Boutard, S. (2008) 'La Performance Entre Construit Social et Indicateur Simplifié', *Revue Finance Contrôle Stratégie*, **11**, 45–63.

Amblard, H., Bernoux, P., Herreros, G. and Livian, Y.-F. (2005) *Les Nouvelles Approches Sociologiques Des Organisations*, Paris, Seuil.

Ansari, S. L. (1977) 'An Integrated Approach to Control System Design', *Accounting, Organizations and Society*, **2**, 101–112.

Arrow, K. J. (1969) 'The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation'. In *The Analysis and Evolution of Public Expenditure: The PPB System*, Washington, DC: US Government Printing Office, pp. 59–73.

Auzair, S. M. (2010) 'Organisational Life Cycle Stages and Management Control Systems in Service Organisations', *International Journal of Business & Management*, **5**, 56–65.

Baiman, S. and Rajan, M. V. (2002) 'Incentive Issues in Inter-firm Relationships', *Accounting, Organizations and Society*, **27**, 213–238.

Barretta, A. and Busco, C. (2011) 'Technologies of Government in Public Sector's Networks: In Search of Cooperation through Management Control Innovations', *Management Accounting Research*, **22**, 211–219.

Baumard, P., Donada, C., Ibert, J. and Xuereb, J.-M. (2007) 'La Collecte Des Données et La Gestion de Leurs Sources'. In *Méthodes de recherche en management*, Belgique, DUNOD, pp. 228–262.

Bayart, D. (1996) 'Savoir Organisationnel, Savoir Théorique et Situation : Le Contrôle Statistique Sur Échantillons', *Entreprises et Histoire*, 67–81.

Berger, P. L. and Luckmann, T. (1966) *The Social Construction of Reality*, New York, Doubleday.

Bernoux, P. (1995) *La sociologie des entreprises*, Paris, France, Ed. du Seuil.

Bernoux, P. (2010) *Sociologie du Changement: dans les Entreprises et les Organisations*, Paris, France, Éd. du Seuil.

Berry, A. J., Coad, A. F., Harris, E. P., Otley, D. T. and Stringer, C. (2009) 'Emerging Themes in Management Control: A Review of Recent Literature', *The British Accounting Review*, **41**, 2–20.

Berry, M. (1983) 'Une Technologie Invisible : L'impact Des Instruments de Gestion Sur L'évolution Des Systèmes Humains.', *Centre de recherche en gestion de l'école Polytechnique.*

Blau, P. M. (1964) *Exchange and Power in Social Life*, New York, Etats-Unis.

Van den Bogaard, M. A. and Speklé, R. F. (2003) 'Reinventing the Hierarchy: Strategy and Control in the Shell Chemicals Carve-out', *Management Accounting Research*, **14**, 79–93.

Bollecker, M. and Azan, W. (2008) 'Les Frontières de La Recherche En Contrôle de Gestion: Une Analyse Des Cadres Théoriques Mobilisés'. In *Actes du 29è congrès de l'AFC*, Cergy.

Bouquet, B. (2006) 'Management et Travail Social', *Revue française de gestion*, **9-10**, 125–141.

Bourguignon, A. (2009) 'Performance et Contrôle de Gestion'. In Colasse, B. (ed) *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, Paris, Economica, pp. 1121–1132.

Briers, M. and Chua, W. F. (2001) 'The Role of Actor-networks and Boundary Objects in Management Accounting Change: a Field Study of an Implementation of Activity-based Costing', *Accounting, Organizations and Society*, **26**, 237–269.

Brunel, O. and Roux, D. (2006) 'L'appropriation Des Produits Par Le Consommateur: Proposition D'une Grille D'analyse'. In *L'appropriation des outils de gestion : vers de nouvelles perspectives théoriques ?*, Saint-Etienne, pp. 83–104.

Burchell, S., Clubb, C., Hopwood, A., Hughes, J. and Nahapiet, J. (1980) 'The Roles of Accounting in Organizations and Society', *Accounting, Organizations and Society*, **5**, 5–27.

Burkert, M., Fischer, F. M. and Schäffer, U. (2011) 'Application of the Controllability Principle and Managerial Performance: The Role of Role Perceptions', *Management Accounting Research*, **22**, 143–159.

Burns, J. and Scapens, R. W. (2000) 'Conceptualizing Management Accounting Change: An Institutional Framework', *Management Accounting Research*, **11**, 3–25.

Busco, C., Giovannoni, E. and Scapens, R. W. (2008) 'Managing the Tensions in Integrating Global Organisations: The Role of Performance Management Systems', *Management Accounting Research*, **19**, 103–125.

Busco, C., Riccaboni, A. and Scapens, R. W. (2006) 'Trust for Accounting and Accounting for Trust', *Management Accounting Research*, **17**, 11–41.

Caglio, A. and Ditillo, A. (2008) 'A Review and Discussion of Management Control in Inter-firm Relationships: Achievements and Future Directions', *Accounting, Organizations and Society*, **33**, 865–898.

Cäker, M. and Siverbo, S. (2011) 'Management Control in Public Sector Joint Ventures', *Management Accounting Research*, **22**, 330–348.

Callon, M. (1986) 'Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay'. In Law, J. (ed) *Power, action and belief : a new sociology of knowledge ?*, London ; Boston (Mass.) ; Henley on Thames (G. B.), Routledge and Kegan Paul, pp. 196–229.

Callon, M. (1988) *La Science et Ses Réseaux. Genèse et Circulation Des Faits Scientifiques*, Paris, la Découverte.

Callon, M. (1994) 'L'innovation Technnologique et Ses Mythes', *Gérer et Comprendre*, 5–17.

Callon, M., Lacousmes, P. and Barthe, Y. (2001) *Agir Dans Un Monde Incertain : Essai Sur La Démocratie Technique*, Paris.

Callon, M. and Latour, B. (1992) *Ces Réseaux Que La Raison Ignore*, Paris, L'Harmattan.

Callon, M. and Latour, B. (2006) 'Le Grand Léviathan S'apprivoise-t-il?' In *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris, Mines ParisTech, pp. 11–33.

Campbell, D. T. and Stanley, J. C. (1966) *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Chicago.

Caperchione, E. and Lapsley, I. (2011) 'Making Comparisons in Government Accounting', *Financial Accountability & Management*, **27**, 103–106.

Carlsson-Wall, M., Kraus, K. and Lind, J. (2011) 'The Interdependencies of Intra- and Inter-organisational Controls and Work practices—The Case of Domestic Care of the Elderly', *Management Accounting Research*, **22**, 313–329.

Carton, S., De Vaujany, F. X., Perez, M. and Romeyer, C. (2006) 'Vers Une Théorie de L'appropriation Des Outils de Gestion Informatisés : Une Approche Intégrative.', *Revue Management et Avenir*, 159–179.

Cellier, F. and Chatelain-Ponroy, S. (2005) 'Les Objectifs de Performance et L'objectivité de La Notion de Performance'. In *1er workshop ville-management*, Paris.

Chalayer Rouchon, S., Perez, M. and Teyssier, C. (2006) 'L'influence Des Facteurs Organisationnels et Stratégiques Sur L'appropriation Des Outils Comptables et Financiers.', *Revue Management et Avenir*, 127–140.

Charreire Petit, S. and Durieux, F. (2007) 'Explorer et Tester: Les Deux Voies de La Recherche'. In *Méthodes de recherche en management*, Belgique, DUNOD, pp. 58–83.

Chenhall, R. H. (2003) 'Management Control Systems Design Within Its Organizational Context: Findings from Contingency-based Research and Directions for the Future', *Accounting, Organizations and Society*, **28**, 127–168.

Chenhall, R. H., Kallunki, J.-P. and Silvola, H. (2011) 'Exploring the Relationships Between Strategy, Innovation, and Management Control Systems: The Roles of Social Networking, Organic Innovative Culture, and Formal Controls', *Journal of Management Accounting Research*, **23**, 99–128.

Chiapello, E. and Baker, C. R. (2011) 'The Introduction of French Theory into English Language Accounting Research', *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, **24**, 140–160.

Chiapello, È. and Gilbert, P. (2013) *Sociologie des Outils de Gestion: Introduction à l'Analyse Sociale de l'Instrumentation de Gestion*, Paris, France, La Découverte.

Chua, W. F. (1995) 'Experts, Networks and Inscriptions in the Fabrication of Accounting Images: A Story of the Representation of Three Public Hospitals', *Accounting, Organizations and Society*, **20**, 111–145.

Coase, R. H. (1937) *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development*, New York, Etats-Unis, Royaume-Uni.

Cooper, R. and Slagmulder, R. (2004) 'Interorganizational Cost Management and Relational Context', *Accounting, Organizations and Society*, **29**, 1–26.

Cornforth, C. (2005) *The Governance of Public and Non-profit Organisations: What Do Boards Do?*, Routledge.

Cova, V. and Cova, B. (2001) *Alternatives Marketing: Réponses Marketing aux Evolutions Récentes des Consommateurs*, Paris, France, Dunod.

Crozier, M. and Friedberg, E. (1992) *L'acteur et le Système : les Contraintes de l'Action Collective*, Paris, Éd. du Seuil.

Dechamp, G. and Romeyer, C. (2006) 'Trajectoires D'appropriation Des Principes de Nouvelle Gouvernance Hospitalière par les Médecins'. In *AIMS*, Annecy / Genève.

Dekker, H. C. (2003) 'Value Chain Analysis in Interfirm Relationships: a Field Study', *Management Accounting Research*, **14**, 1–23.

Dekker, H. C. (2004) 'Control of Inter-organizational Relationships: Evidence on Appropriation Concerns and Coordination Requirements', *Accounting, Organizations and Society*, **29**, 27–49.

Demeestère, R. and Orange, G. (2008) 'Gestion Publique : Qu'est-ce qui a Changé Depuis 25 Ans ?', *Politiques et management public*, 127–147.

Denzin, N. K. (1984) *On Understanding Emotion*, San Francisco, Etats-Unis, Jossey-Bass.

DeSanctis, G. and Poole, M. S. (1994) 'Capturing the Complexity in Advanced Technology Use: Adaptive Structuration Theory', *Organization Science*, **5**, 121–147.

Deschenaux, F. (2007) 'Guide D'introduction Au Logiciel QSR Nvivo 7', *Association pour la recherche qualitative.*

Detchessahar, M. and Journé, B. (2007) 'Une Approche Narrative Des Outils de Gestion.', *Revue Française de Gestion*, 77–92.

Donada, C. and Nogatchewsky, G. (2006) 'Vassal or Lord Buyers: How to Exert Management Control in Asymmetric Interfirm Transactional Relationships?', *Management Accounting Research*, **17**, 259–287.

Dreveton, B. (2003) *L'Instrumentation de l'Organisation Publique: du Processus de Transplantation au Processus de Construction de l'Outil de Gestion*, Thèse doctorat, Poitiers, France, Institut d'administration des entreprises.

Dreveton, B. (2008) 'Le Rôle Des Représentations Sociales Au Cours Du Processus de Construction D'un Outil de Contrôle de Gestion.', *Comptabilité Contrôle Audit*, **14**, 125–153.

Dreveton, B. and Rocher, S. (2010) '« Lost in Translation », Étude de La Construction D'un Outil de Gestion Dans Une Région Française.', *Comptabilité Contrôle Audit*, **16**, 83–100.

Dreveton, B. and Rocher, S. (2012) 'Associer Traduction et Purification Pour Analyser La Trajectoire Des Outils de Gestion: Le Cas D'un Outil D'évaluation Des Politiques Publiques'. In *Congrès des IAE*, Poitiers, France.

Dreyfus, J.-D., Groud, H. and Pugeault, S. (2009) *Associations et Collectivités Territoriales : les Liaisons Dangereuses : réflexions dans le prolongement de la journée d'étude du 4 avril 2007*, Paris, L'Harmattan.

Dubost, N. and Zoukoua, E.-A. (2011) 'Qu'est-ce Qu'une Association Performante ? Apport et Influence Des Représentations Sociales Dans Le Secteur Social et Médico-social'. In *Association Francophone de Comptabilité*, Montpellier.

Durkheim, É. (1893) De la Division du Travail Social: Etude sur l'Organisation des Sociétés Supérieures, Thèse, Paris, France, F. Alcan.

Elbashir, M. Z., Collier, P. A. and Sutton, S. G. (2011) 'The Role of Organizational Absorptive Capacity in Strategic Use of Business Intelligence to Support Integrated Management Control Systems', Accounting Review, 86, 155–184.

Fabre, P. (2010) 'L'affectation Des Ressources Aux Associations Partenaires : La Nécessaire Politisation Des Outils de Gestion', *Management & Avenir*, **40**, 254.

Fallery, B. and Rodhain, F. (2007) 'Quatre Approches Pour L'analyse de Données Textuelles: Lexicale, Linguistique, Cognitive, Thématique'. In *AIMS*, Montréal.

Ferreira, A. and Otley, D. (2009) 'The Design and Use of Performance Management Systems: An Extended Framework for Analysis', *Management Accounting Research*, **20**, 263–282.

Fitzsimmons, J. A. and Fitzsimmons, M. J. (2011) *Service Management: Operations, Strategy, Information Technology*, Boston (Mass.), Etats-Unis.

Forgues, B. and Vandangeon-Derumez, C. (2007) 'Analyses Longitudinales'. In *Méthodes de recherche en management*, Belgique, DUNOD, pp. 439–465.

Frances, J. and Garnsey, E. (1996) 'Supermarkets and Suppliers in the United Kingdom: System Integration, Information and Control', *Accounting, Organizations and Society*, **21**, 591–610.

Frankel, R., Bolumole, Y. A., Eltantawy, R. A., Paulraj, A. and Gundlach, G. T. (2008) 'The Domain and Scope of Scm's Foundational Disciplines - Insights and Issues to Advance Research', *Journal of Business Logistics*, **29**, 1–30.

Gaudron, P. (2009) 'Henriville, Un Partenariat Public-privé Réussi Dans Le Secteur de La Santé', *Revue française d'administration publique*, **130**, 307.

Gavard-Perret, M.-L., Gotteland, D., Haon, C. and Jolibert, A. (2008) *Méthodologie de la Recherche : Réussir son Mémoire ou sa Thèse en Sciences de Gestion*, Paris, Pearson Education.

Geertz, C. (1973) *The Interpretation of Cultures : Selected Essays*, New-York.

Gilbert, P. (1998) *L'Instrumentation de Gestion : La Technologie de Gestion, Science Humaine ?*, paris.

Goffman, E. (1974) *Les Rites D'interaction*, Paris.

Goureaux, P. and Meyssonnier, F. (2011) 'Business Models et Contrôle Opérationnel Dans Les Services : Le Cas de La Gestion Conjointe Des Coûts, de La Qualité et Des Délais Dans La Restauration Commerciale.', *Revue Sciences de Gestion*, 41–57.

Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. and Suddaby, R. (2008) 'Introduction'. In *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Los Angeles, Sage, pp. 1–46.

Grenier, C. and Guitton-Philippe, S. (2010) 'Politiques Publiques et Innovation : Proposition D'un Modèle D'agir de L'innovation Dans Le Champ Sanitaire et Social', *Management & Avenir*, **35**, 194.

Grenier, C. and Josserand, E. (2007) 'Recherches Sur Le Contenu et Recherches Sur Le Processus'. In *Méthodes de recherche en management*, Belgique, pp. 104–136.

Grimand, A. (2006) *L'appropriation Des Outils de Gestion : Vers de Nouvelles Perspectives Théoriques ?*, Saint-Etienne.

Grimand, A. (2012) 'Le Management de L'appropriation Des Outils de Gestion et Ses Effets Sur Les Dynamiques Organisationnelles : Leçons Issues Du Déploiement D'un Référentiel Des Emplois et Des Compétences'. In *Congrès des IAE*.

Hafsi, T. (2009) 'Partenariats Public-privé et Management de La Complexité : Les Nouveaux Défis de l'Etat', *Revue française d'administration publique*, **130**, 337.

Håkansson, H. and Lind, J. (2004) 'Accounting and Network Coordination', *Accounting, Organizations and Society*, **29**, 51–72.

Hatchuel, A. and Weil, B. (1992) *L'expert et Le Système. Gestion Des Savoirs et Métamorphose Des Acteurs Dans L'entreprise Industrielle.*, Paris.

Henri, J.-F. (2006) 'Management Control Systems and Strategy: A Resource-based Perspective', *Accounting, Organizations and Society*, **31**, 529–558.

Hoarau, C. and Laville, J.-L. (2008) *La Gouvernance des Associations : Economie, Sociologie, Gestion*, Toulouse, Erès.

Hood, C. (1995) 'The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme', *Accounting, Organizations & Society*, **20**, 93–109.

Hopper, T. and Major, M. (2007) 'Extending Institutional Analysis through Theoretical Triangulation: Regulation and Activity-Based Costing in Portuguese Telecommunications', *European Accounting Review*, **16**, 59–97.

Hopwood, A. (1974) *Accounting and human behaviour*, London, Royaume-Uni, Haymarket Publishing.

Hopwood, A. G. (1996) 'Looking Across Rather Than up and down: On the Need to Explore the Lateral Processing of Information', *Accounting, Organizations and Society*, **21**, 589–590.

Hudson, B. (2004) 'Analysing Network Partnerships', *Public Management Review*, **6**, 75–94.

Joffre, C. and Loilier, T. (2012) 'L'adaptation Vue Comme Un Processus de Régulation. Le Rôle et La Dynamique de La Règle Dans Une Organisation Du Secteur Social et Médico-social Français', *Management International*, **16**, 39–55.

Jones, T. C. and Dugdale, D. (2002) 'The ABC Bandwagon and the Juggernaut of Modernity', *Accounting, Organizations and Society*, **27**, 121–163.

Justesen, L. and Mouritsen, J. (2011) 'Effects of Actor-network Theory in Accounting Research', *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, **24**, 161–193.

Kaplan, R. S. (2001) 'Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations', *Nonprofit Management & Leadership*, **11**, 354.

Kaplan, R. S. and Norton, D. P. (1992) 'The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance', *Harvard Business Review*, **70**, 71–79.

Kaplan, R. S. and Norton, D. P. (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston, Mass., Etats-Unis, Harvard Business School Press.

Kaplan, R. S. and Norton, D. P. (2004) *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Boston (Mass.), Etats-Unis, Harvard Business School Press.

Kaplan, R. S. and Norton, D. P. (2006) *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*, Boston, Mass., Etats-Unis, Harvard Business School Press.

Kerlinger, F. N. and Lee, H. B. (2000) *Foundations of Behavioral Research*, [Belmont, Calif.], Wadsworth.

Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. F. M. (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Royaume-Uni.

Knorr Cetina, K. (1997) 'Sociality with Objects Social Relations in Postsocial Knowledge Societies', *Theory, Culture & Society*, **14**, 1–30.

Koenig, G. (1993) 'Production de La Connaissance et Constitution Des Pratiques Organisationnelles', *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, 4–17.

Kominis, G. and Dudau, A. I. (2012) 'Time for Interactive Control Systems in the Public Sector? The Case of the Every Child Matters Policy Change in England', *Management Accounting Research*, **23**, 142–155.

Kurunmäki, L. and Miller, P. (2011) 'Regulatory Hybrids: Partnerships, Budgeting and Modernising Government', *Management Accounting Research*, **22**, 220–241.

Labit, A. (2010) 'Associations et Collectivités Territoriales Au Cœur de La Démocratie Locale. Le Cas de l'Indre', *Management & Avenir*, **40**, 325.

Langfield-Smith, K. and Smith, D. (2003) 'Management Control Systems and Trust in Outsourcing Relationships', *Management Accounting Research*, **14**, 281–307.

Latour, B. (1992) *Aramis ou L'Amour des Techniques*, Paris, Éd. la Découverte.

Latour, B. (1997) *Nous N'avons Jamais été Modernes : Essai d'Anthropologie Symétrique*, Paris, France, la Découverte.

Latour, B. (2005) *La Science En Action. Introduction à La Sociologie Des Sciences.*, Paris.

Latour, B. (2006a) 'Les "Vues" de L'esprit'. In *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris, Mines ParisTech, pp. 33–70.

Latour, B. (2006b) *Changer de Société - Refaire de La Sociologie*, Paris.

Latour, B. (2006c) 'Le Prince: Machines et Machinations'. In *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris, Mines ParisTech, pp. 87–108.

Law, J. (1999) 'After ANT: Complexity, Naming and Topology'. In *Actor Network Theory and After*, Oxford, pp. 1–14.

Lefèvre, P. (2008) *Guide de La Fonction Cadre et Responsable de Service En Action Sociale et Médico-sociale : Environnement et Métier, Responsabilités et Compétences, Stratégies et Outils*, Paris, Dunod.

Levant, Y. and De La Villarmois, O. (2001) 'Origine et Développement D'une Méthode de Calcul Des Coûts : La Méthode Des Unités de Valeur Ajoutée (UVA).', *Comptabilité Contrôle Audit*, **7**, 45–66.

Llewellyn, S. and Northcott, D. (2005) 'The Average Hospital', *Accounting, Organizations and Society*, **30**, 555–583.

Lofland, J., Snow, D. A., Anderson, L. and Lofland, L. H. (2006) *Analyzing Social Settings: a Guide to Qualitative Observation and Analysis*, Belmont, Etats-Unis, Wadsworth.

Looy, B. van, Dierdonck, R. van and Gemmel, P. (eds) (2011) *Service Management: an Integrated Approach*, Harlow, England, Royaume-Uni, Pearson.

Lorino, philippe (2002) 'Vers Une Théorie Pragmatique et Sémiotique Des Outils Appliquée Aux Instruments de Gestion', *Document de recherche, ESSEC*.

Lorino, philippe (2003) *Méthodes et Pratiques de La Performance : Le Pilotage Par Les Processus et Les Compétences*, Paris.

Lowe, A. (2001) 'Accounting Information Systems as Knowledge-objects: Some Effects of Objectualization', *Management Accounting Research*, **12**, 75–100.

Lowe, A. D. (1997) 'The Role of Accounting in the Processes of Health Reform: Providing a "black Box" in the Costing of Blood Products', *Management Accounting Research*, **8**, 439–458.

Mahama, H. (2006) 'Management Control Systems, Cooperation and Performance in Strategic Supply Relationships: A Survey in the Mines', *Management Accounting Research*, **17**, 315–339.

Malmi, T. and Brown, D. A. (2008) 'Management Control Systems as a package—Opportunities, Challenges and Research Directions', *Management Accounting Research*, **19**, 287–300.

Malo, J.-L. (2009) 'Tableaux de bord'. In Colasse, B. (ed) *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, Paris, France, Economica.

Marques, L., Ribeiro, J. A. and Scapens, R. W. (2011) 'The Use of Management Control Mechanisms by Public Organizations with a Network Coordination Role: A Case Study in the Port Industry', *Management Accounting Research*, **22**, 269–291.

Martineau, R. (2009) *La Mise En Usage Des Outils de Gestion Par La Qualité Par Les Professionnels de Santé l'Hôpital: Une Approche Par La Théorie Instrumentale*, Université François Rabelais Tours.

McNamara, C., Baxter, J. and Chua, W. F. (2004) 'Making and Managing Organisational Knowledge(s)', *Management Accounting Research*, **15**, 53–76.

Van der Meer-Kooistra, J. and Vosselman, E. G. . (2000) 'Management Control of Interfirm Transactional Relationships: The Case of Industrial Renovation and Maintenance', *Accounting, Organizations and Society*, **25**, 51–77.

Van der Meer-Kooistra, J. and Vosselman, E. G. J. (2006) 'Research on Management Control of Interfirm Transactional Relationships: Whence and Whither', *Management Accounting Research*, **17**, 227–237.

Merchant, K. and Van der Stede, W. A. (2007) *Management control systems: performance measurement, evaluation, and incentives*, New York, Etats-Unis, Financial Times/Prentice Hall.

Mercier, G. (2012) *La Comptabilité Analytique Hospitalière: Entre Efficience et Légitimation*, Montpellier I.

Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977) 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*, **83**, 340–363.

Meyssonnier, F. (2013) 'Nouveaux Repères et Nouveaux Espaces de Contrôle de Gestion: Le Cas Des Activités de Service', Montréal.

Miles, M. B. and Huberman, A. M. (2003) *Analyse des Données Qualitatives*, Bruxelles, De Boeck.

Miramon, J.-M. (2009) *Manager Le Changement Dans Les Services Sociaux et Médico-sociaux.*, Paris, Presses de l'EHESP.

Moisdon, J.-C. (1997) *Du Mode D'existence Des Outils de Gestion*, Paris, Moisdon J-C.

Mouritsen, J., Hansen, A. and Hansen, C. Ø. (2001) 'Inter-organizational Controls and Organizational Competencies: Episodes Around Target Cost Management/functional Analysis and Open Book Accounting', *Management Accounting Research*, **12**, 221–244.

Mouritsen, J. and Thrane, S. (2006) 'Accounting, Network Complementarities and the Development of Inter-organisational Relations', *Accounting, Organizations and Society*, **31**, 241–275.

Mucchielli, R. (1982) *L'Analyse de Contenu des Documents et des Communications*, Paris, France, E.S.F.

Naro, G. and Travaillé, D. (2009) 'Revisiting the Balanced Scorecard Model through the Simons' Levers of Control Framework', New York, Etats-Unis, pp. 1–5.

Nobre, T. (2001) 'Management Hospitalier : Du Contrôle Externe Au Pilotage, Apport et Adaptabilité Du Tableau de Bord Prospectif.', *Comptabilité Contrôle Audit*, **7**, 125–146.

Nobre, T., Lambert, P. and Vallet, G. (2012) *Le Management de Pôles à l'Hôpital: Regards Croisés, Enjeux et Défis*, Paris, France, Dunod.

Nogatchewsky, G. (2009) 'Contrôle Inter-organisationnel'. In Colasse, B. (ed) *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, Paris, Economica, pp. 625–633.

Nonaka, I. and Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, New York, Etats-Unis, Royaume-Uni.

Orlikowski, W. J. (1992) 'The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations', *Organization Science*, **3**, 398–427.

Orlikowski, W. J. (2007) 'Sociomaterial Practices: Exploring Technology at Work', *Organization Studies*, **28**, 1435–1448.

Otley, D. (1994) 'Management Control in Contemporary Organizations: Towards a Wider Framework', *Management Accounting Research*, **5**, 289–299.

Otley, D. (1999) 'Performance Management: a Framework for Management Control Systems Research', *Management Accounting Research*, **10**, 363–382.

Otley, D., Broadbent, J. and Berry, A. (1995) 'Research in Management Control: An Overview of Its Development', *British Journal of Management*, **6**, 31.

Perret, V. and Séville, M. (2007) 'Fondements Épistémologiques de La Recherche'. In *Méthodes de recherche en management*, Belgique, pp. 13–33.

Pinch, T. J. and Bijker, W. E. (1984) 'The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other', *Social Studies of Science*, **14**, 399–441.

Plane, J.-M. (2012) *Théorie et Management Des Organisations*, Paris, Dunod.

Point, S. and Fourboul, C. V. (2006) 'Le Codage à Visée Théorique.', *Recherche et Applications en Marketing*, **21**, 61–78.

Potter, J. (1996) *Representing Reality : Discourse, Rhetoric and Socail Construction*, London.

Preston, A. M., Cooper, D. J. and Coombs, R. W. (1992) 'Fabricating Budgets: A Study of the Production of Management Budgeting in the National Health Service', *Accounting, Organizations and Society*, **17**, 561–593.

Quattrone, P. and Hopper, T. (2005) 'A "time–space Odyssey": Management Control Systems in Two Multinational Organisations', *Accounting, Organizations and Society*, **30**, 735–764.

Rabardel, P. (1995) *Les Hommes et les Technologies: Approche Cognitive des Instruments Contemporains*, Paris, France, A. Colin.

Ragi, T. (2010) 'Les Relations entre Associations et Pouvoirs Publics', *http://www.ceras-projet.org*, accessed at http://www.ceras-projet.org/index.php.

Riveline, C. (1993) 'La Gestion et Les Rites', *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, 7–15.

Robelet, M., Piovesan, D., Claveranne, J.-P. and Jaubert, G. (2009) 'Secteur Du Handicap : Les Métamorphoses D'une Gestion Associative', *Entreprises et histoire*, **56**, 85.

Rocher, S. (2009) 'Implantation et Rôle d'un Outil de Gestion Comptable', *Revue française de gestion*, **n° 190**, 77–89.

Rogers, E. M. (1995) *Diffusion of Innovations*, New York, Etats-Unis, Free Press.

Rojot, J. (2003) *Théorie Des Organisations*, Paris, Editions Eska.

Royer, I. and Zarlowski, P. (2007) 'Le Design de La Recherche'. In *Méthodes de Recherche en Management*, Belgique, DUNOD, pp. 144–172.

Sampson, S. E. and Froehle, C. M. (2006) 'Foundations and Implications of a Proposed Unified Services Theory', *Production & Operations Management*, **15**, 329–343.

Sandino, T. (2007) 'Introducing the First Management Control Systems: Evidence from the Retail Sector', *Accounting Review*, **82**, 265–293.

Sartorius, K. and Kirsten, J. (2005) 'The Boundaries of the Firm: Why Do Sugar Producers Outsource Sugarcane Production?', *Management Accounting Research*, **16**, 81–99.

Savall, H. and Zardet, V. (1995) *Ingénierie Stratégique Du Roseau*, Paris, Economica.

Savall, H. and Zardet, V. (2004) *Recherche en sciences de gestion : approche qualimétrique : observer l'objet complexe*, Paris, Economica.

Schön, D. A. (1983) *The Reflective Practitioner : How Professionals Think in Action*, New-York, Basic Books.

Scott, W. R. (1987) 'The Adolescence of Institutional Theory.', *Administrative Science Quarterly*, **32**, 493–511.

Scott, W. R. (1992) 'Introduction'. In *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Newbury Park (Calif.), Etats-Unis, pp. 13–17.

Scott, W. R. (2001) *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications.

Simons, R. (1995) *Levers of Control: how Managers use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston (Mass.), Etats-Unis, Harvard business school press.

Speklé, R. F. (2001) 'Explaining Management Control Structure Variety: a Transaction Cost Economics Perspective', *Accounting, Organizations and Society*, **26**, 419–441.

Spradley, J. P. (1980) *Participant Observation*, Holt, Rinehart and Winston.

Star, S. L. and Griesemer, J. R. (1989) 'Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39', *Social Studies of Science*, **19**, 387–420.

Strauss, A. and Corbin, J. (2004) *Les Fondements de La Recherche Qualitative : Techniques et Procédures de Développement de La Théorie Enracinée*, Fribourg.

Strum, S. and Latour, B. (2006) 'Redéfinir Le Lien Social: Des Babouins Aux Humains'. In *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris, Mines ParisTech, pp. 71–86.

Tanguy, L. (2011) *De La Théorie Des Coûts de Transaction à Une Économie Des Coûts de Traduction : L'émergence D'un Centre de Services Mutualisés Comme Dispositif de Contrôle Inter-organisationnel*, HEC Paris.

Tesch, R. (1990) *Qualitative Research: Analysis Types and Software Tools*, Routledge.

Thévenot, L. (1985) 'Les Investissements de Forme'. In *Conventions économiques*, Paris, France, Presses universitaires de France, pp. 21–72.

Tsamenyi, M., Sahadev, S. and Qiao, Z. S. (2011) 'The Relationship Between Business Strategy, Management Control Systems and Performance: Evidence from China', *Advances in Accounting*, **27**, 193–203.

Usunier, J.-C., Easterby-Smith, M. and Thorpe, R. (2000) *Introduction à la Recherche en Gestion*, Paris, France, Economica.

De Vaujany, F.-X. (2005) *De La Conception à L'usage : Vers Un Management de L'appropriation Des Outils de Gestion*, Colombelles.

De Vaujany, F.-X. (2006) 'Pour Une Théorie de L'appropriation Des Outils de Gestion : Vers Un Dépassement de L'opposition Conception-usage.', *Revue Management et Avenir*, 109–126.

Vélez, M. L., Sánchez, J. M. and Álvarez-Dardet, C. (2008) 'Management Control Systems as Inter-organizational Trust Builders in Evolving Relationships: Evidence from a Longitudinal Case Study', *Accounting, Organizations & Society*, **33**, 968–994.

Voelker, K. E., Rakich, J. S. and French, G. R. (2001) 'The Balanced Scorecard in Healthcare Organizations: A Performance Measurement and Strategic Planning Methodology', *Hospital Topics*, **79**, 13.

Vosselman, E. G. J. (2002) 'Towards Horizontal Archetypes of Management Control: a Transaction Cost Economics Perspective', *Management Accounting Research*, **13**, 131–148.

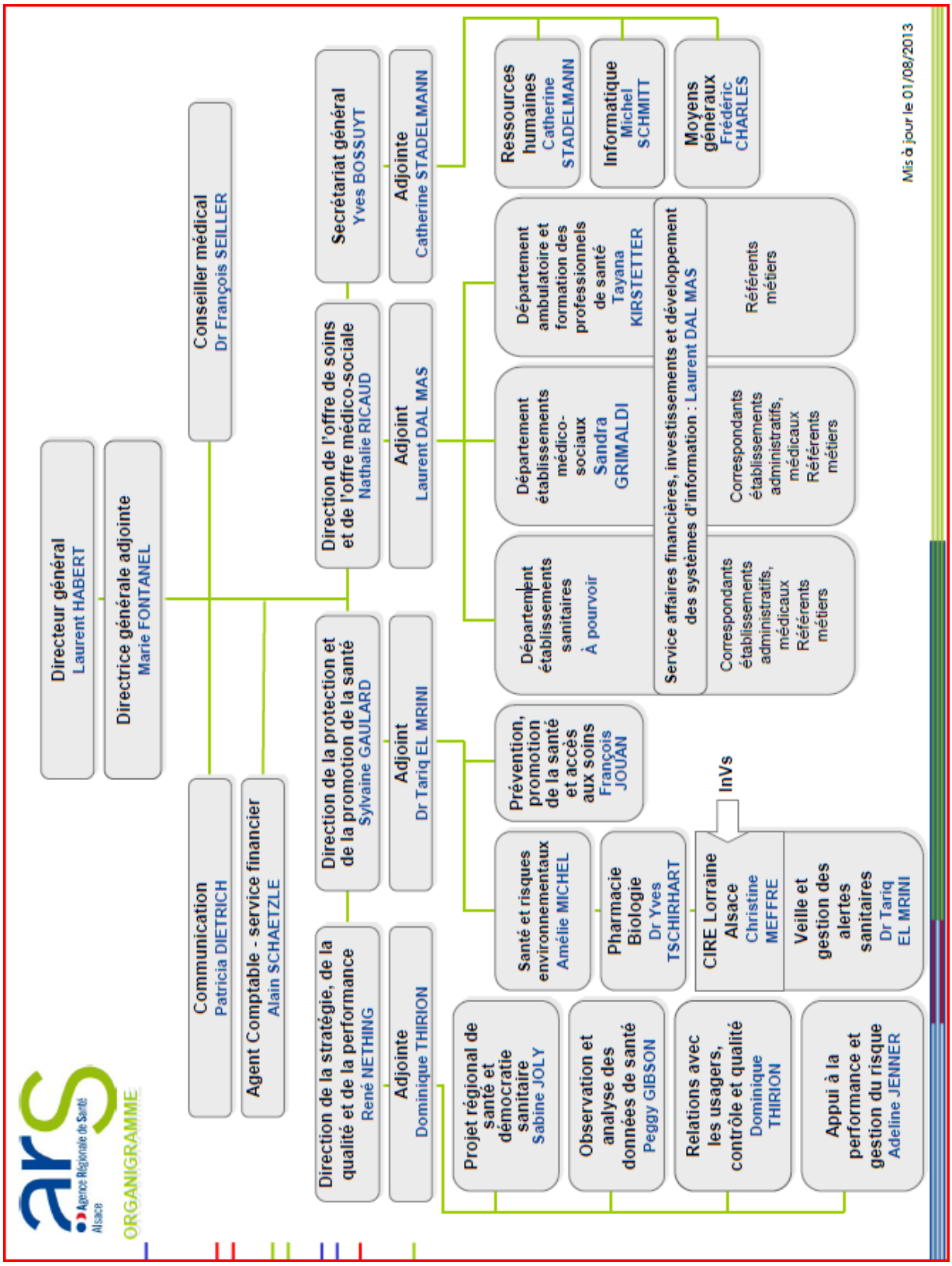
Whittle, A. and Spicer, A. (2008) 'Is Actor Network Theory Critique?', *Organization Studies*, **29**, 611–629.

Williamson, O. E. (1975) *Markets and Hierarchies Analysis and Antitrust Implications: a Study in the Economics of Internal Organization*, New-york, Etats-Unis, The Free Press.

Wolfe, R. A. (1994) 'Organizational Innovation: Review, Critique and Suggested Research', *Journal of Management Studies*, **31**, 405–431.

Annexes

Annexe 1: Organigramme de l'Agence Régionale de Santé en août 2013. Source : site de l'ARS.



Annexe 2 : Les nœuds Nvivo, les codes de l'analyse

- Controverses
  - Articulation des packages
    - Multiplication d'enquêtes
    - Problème du manque de référentiel
  - Attente de retour chiffré
  - Conduite du projet
    - Efficace ou mauvaise utilisation des moyens
    - Illusion d'expérimentation
    - Manque de temps
  - Finalité floue
  - Substrat technique
    - Indicateurs inadaptés
      - *Déception sur les indicateurs*
      - *Indicateurs qualité trop prescriptifs*
      - *Trop d'indicateurs financiers mais indicateurs trop simples*
    - Présaisie
    - Restitution annuelle trop statique
- Craintes
  - Abandon
  - Comparaison d'éléments non comparables
  - Doublon
  - Interprétation hative
  - Outil de sanction
  - Retrait de budgets
  - Uniformisation
- Destinataire ARS
- Gestion et secteur
  - Changement de logique dans le secteur
  - Compatibilité qualité-optimisation des dépenses
  - Comptes à rendre
  - Culture
    - culture médico-sociale
    - culture=valeurs
    - différence culturelle pays
    - heurts de culture
    - méconnaissance culture médico-sociale
    - valeur
  - Gestion, part croissante de l'activité
  - Rejet terme performance
  - Tableaux de bord
- Objectifs affichés
  - Design différent
    - Porteur du projet légitime
    - Projet attrayant
  - Liées à la relation inter-organisationnelle
    - Être en amont
    - Outil commun
    - Permet d'exister
    - Se positionner comme partenaire
  - Liées au contrôle des intérêts des organisations
    - Comparaison
    - En structuration interne des tdb
    - Sentiment sous-dotation
    - Test interne
  - Se sentir utile au projet
- Perception de l'outil
  - Ergonomie
  - Outil simple
  - Pertinence
- Propositions-souhaits
  - Calcul de cohérence
  - Co-construction
  - Devienne outil de référence
  - Dialogue
  - Donner du sens
  - Eclairer les chiffres
  - Eviter les doublons
  - Facilité de remplissage
  - FCS sensibilisation interne
  - Formation des salariés-chiffres
  - Perspectives
  - Proposition vision processus
  - Souhait outil saisie activité
  - Transparence
  - Vision plus globale
  - Volonté collaboration
- Quotidien
- Rôles attribués à l'outil
  - Aide prise de recul
  - Anticipation des évolutions du secteur
  - Enquête
  - Image de la réalité
  - Outil de négociation
  - Outil de pilotage ARS
  - Outil de pilotage ESMS
  - Outil d'objectivation
  - Outil donne du sens à l'action
  - Outil facilitateur de l'action
  - Outil permet parler même langage
  - Outil préparant convergence tarifaire
  - Outil support d'échange
  - Outil théorique
  - Outil vecteur qualité accrue
  - Ouverture d'esprit
  - Pas outil pilotage interne
  - Rassembler les données dispersées
  - Stratégie pour équité tarifs
  - Valorisation politique
- Saisie
  - Appui OG
  - Besoin d'accompagnement
  - Charge de travail
  - Coût d'entrée puis routine
  - Difficulté affectation des charges
  - Difficultés techniques
  - Données disponibles
    - Paradoxe crainte et données présentes
  - Méthodo adéquate
  - Organisation saisie
- Schématisation
- spécificité structure
  - Manque mise en valeur public spécifique
- Spécificités du secteur
  - Diversité du secteur
  - Maturité différente
  - MS créateur d'emplois
  - Problèmes RH
  - Qualité
  - Similarité secteur privé
- Tutelles
  - Manque de compétences des tutelles
  - Absence de dialogue
  - Illusion de partenariat
  - Incitation
  - Injonctions contradictoires
  - Mauvaise volonté

Annexe 3 : Articles du CASF concernant les établissements et services sociaux et médico-sociaux. Source : Légifrance

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) définit l'action sociale et médico-sociale dans son article L116-1, de la manière suivante :

« L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1. »

Selon l'article L311-1 du CASF, l'action sociale et médico-sociale est liée aux missions d'intérêt général et d'utilité sociale décrites de la manière suivante :

« L'action sociale et médico-sociale, au sens du présent code, s'inscrit dans les missions d'intérêt général et d'utilité sociale suivantes :

1° Evaluation et prévention des risques sociaux et médico-sociaux, information, investigation, conseil, orientation, formation, médiation et réparation ;

2° Protection administrative ou judiciaire de l'enfance et de la famille, de la jeunesse, des personnes handicapées, des personnes âgées ou en difficulté ;

3° Actions éducatives, médico-éducatives, médicales, thérapeutiques, pédagogiques et de formation adaptées aux besoins de la personne, à son niveau de développement, à ses potentialités, à l'évolution de son état ainsi qu'à son âge ;

4° Actions d'intégration scolaire, d'adaptation, de réadaptation, d'insertion, de réinsertion sociales et professionnelles, d'aide à la vie active, d'information et de conseil sur les aides techniques ainsi que d'aide au travail ;

5° Actions d'assistance dans les divers actes de la vie, de soutien, de soins et d'accompagnement, y compris à titre palliatif ;

6° Actions contribuant au développement social et culturel, et à l'insertion par l'activité économique.

Ces missions sont accomplies par des personnes physiques ou des institutions sociales et médico-sociales.

Sont des institutions sociales et médico-sociales au sens du présent code les personnes morales de droit public ou privé gestionnaires d'une manière permanente des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1.

Sont qualifiés d'établissements et services sociaux et médico-sociaux privés d'intérêt collectif les établissements et services privés qui :

-exercent leurs missions sociales et médico-sociales dans un cadre non lucratif et dont la gestion est désintéressée ou exercent leurs missions dans un cadre lucratif mais en ayant conclu une convention d'aide sociale prévue au présent code pour une capacité autorisée déterminée par décret ;

-inscrivent leur action dans le cadre d'un projet institutionnel validé par l'organe délibérant de la personne morale de droit privé gestionnaire, qui décrit les modalités selon lesquelles les établissements et services qu'elle administre organisent leur action en vue de répondre aux besoins sociaux et médico-sociaux émergents ou non satisfaits, d'une part, et de limiter le reste à charge des personnes accueillies ou accompagnées, dès lors qu'une participation financière est prévue par les textes en vigueur, d'autre part ;

-publient leurs comptes annuels certifiés ;

-établissent, le cas échéant, des coopérations avec d'autres établissements et services sociaux et médico-sociaux pour organiser une réponse coordonnée et de proximité aux besoins de la population dans les différents territoires, dans un objectif de continuité et de décloisonnement des interventions sociales et médico-sociales réalisées au bénéfice des personnes accueillies ou accompagnées.

Les personnes morales de droit privé gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux privés adoptent le statut d'intérêt collectif par une délibération de leur organe délibérant transmise à l'autorité ayant compétence pour délivrer l'autorisation. La qualité d'établissement et service social et médico-social privé d'intérêt collectif se perd soit par une nouvelle délibération de l'organe délibérant de la personne morale de droit privé gestionnaire, transmise à l'autorité ayant enregistré l'engagement initial dans l'intérêt collectif social et médico-social, soit du fait d'une appréciation de l'autorité ayant délivré l'autorisation, dans des conditions de procédure définies par décret.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat. »

Une liste des établissements et services sociaux et médico-sociaux est établie par l'article 312-1 du CASF :

« I.-Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après :

1° Les établissements ou services prenant en charge habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans relevant des articles L. 221-1, L. 222-3 et L. 222-5 ;

2° Les établissements ou services d'enseignement qui assurent, à titre principal, une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation ;

3° Les centres d'action médico-sociale précoce mentionnés à l'article L. 2132-4 du code de la santé publique ;

4° Les établissements ou services mettant en oeuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou des articles 375 à 375-8 du code civil ou concernant des majeurs de moins de vingt et un ans ou les mesures d'investigation préalables aux mesures d'assistance éducative prévues au code de procédure civile et par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

5° Les établissements ou services :

a) D'aide par le travail, à l'exception des structures conventionnées pour les activités visées à l'article L. 322-4-16 du code du travail et des entreprises adaptées définies aux articles L. 323-30 et suivants du même code ;

b) De réadaptation, de préorientation et de rééducation professionnelle mentionnés à l'article L. 323-15 du code du travail ;

6° Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ;

7° Les établissements et les services, y compris les foyers d'accueil médicalisé, qui accueillent des personnes adultes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge, ou des personnes atteintes de pathologies chroniques, qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ou bien qui leur assurent un accompagnement médico-social en milieu ouvert ;

8° Les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ;

9° Les établissements ou services qui assurent l'accueil et l'accompagnement de personnes confrontées à des difficultés spécifiques en vue de favoriser l'adaptation à la vie active et l'aide à l'insertion sociale et professionnelle ou d'assurer des prestations de soins et de suivi médical, dont les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie, les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogue, les structures dénommées " lits halte soins santé ", les structures dénommées " lits d'accueil médicalisés " et les appartements de coordination thérapeutique ;

10° Les foyers de jeunes travailleurs qui relèvent des dispositions des articles L. 351-2 et L. 353-2 du code de la construction et de l'habitation ;

11° Les établissements ou services, dénommés selon les cas centres de ressources, centres d'information et de coordination ou centres prestataires de services de proximité, mettant en œuvre des actions de dépistage, d'aide, de soutien, de formation ou d'information, de conseil, d'expertise ou de coordination au bénéfice d'usagers, ou d'autres établissements et services ;

12° Les établissements ou services à caractère expérimental ;

13° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 ;

14° Les services mettant en œuvre les mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire au titre du mandat spécial auquel il peut être recouru dans le cadre de la sauvegarde de justice ou au titre de la curatelle, de la tutelle ou de la mesure d'accompagnement judiciaire ;

15° Les services mettant en oeuvre les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial.

Les établissements et services sociaux et médico-sociaux délivrent des prestations à domicile, en milieu de vie ordinaire, en accueil familial ou dans une structure de prise en charge. Ils assurent l'accueil à titre permanent, temporaire ou selon un mode séquentiel, à temps complet ou partiel, avec ou sans hébergement, en internat, semi-internat ou externat.

II.-Les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services relevant des catégories mentionnées au présent article, à l'exception du 12° du I, sont définies par décret après avis de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

Les établissements mentionnés aux 1°, 2°, 6° et 7° du I s'organisent en unités de vie favorisant le confort et la qualité de séjour des personnes accueillies, dans des conditions et des délais fixés par décret.

Les établissements et services mentionnés au 1° du même I s'organisent de manière à garantir la sécurité de chacun des mineurs ou des majeurs de moins de vingt et un ans qui y sont accueillis.

Les prestations délivrées par les établissements et services mentionnés aux 1° à 15° du I sont réalisées par des

équipes pluridisciplinaires qualifiées. Ces établissements et services sont dirigés par des professionnels dont le niveau de qualification est fixé par décret et après consultation de la branche professionnelle ou, à défaut, des fédérations ou organismes représentatifs des organismes gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux concernés.

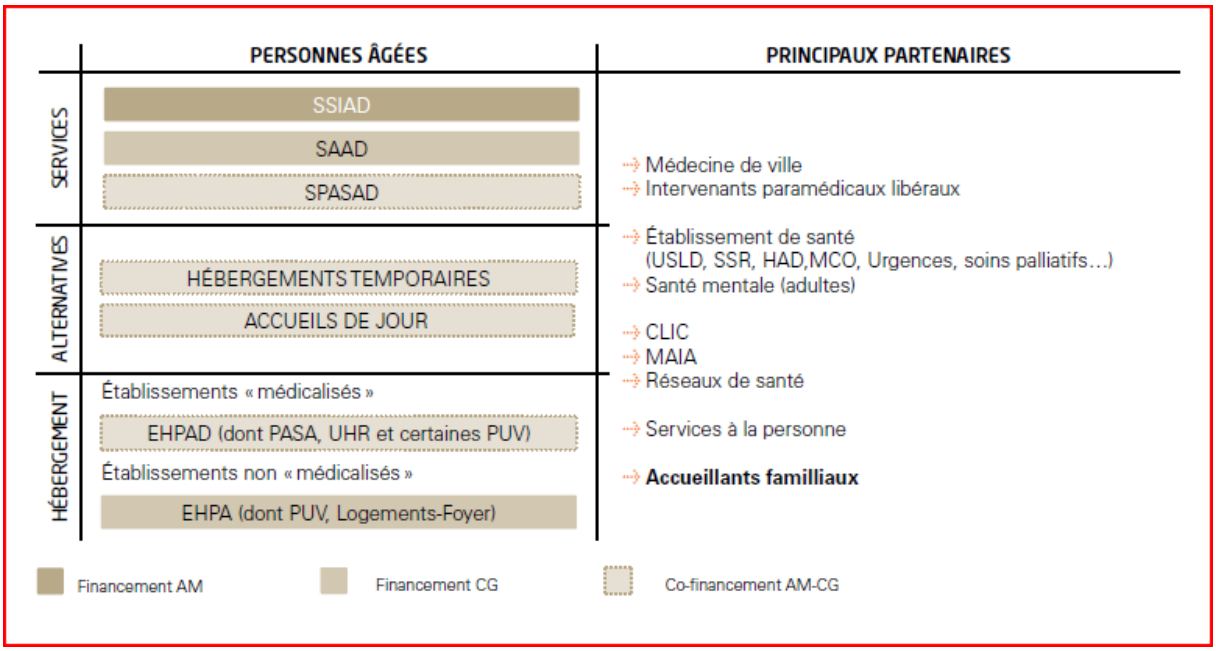
Les associations qui organisent l'intervention des bénévoles dans les établissements sociaux et médico-sociaux publics ou privés doivent conclure avec ces établissements une convention qui détermine les modalités de cette intervention.

III.-Les lieux de vie et d'accueil qui ne constituent pas des établissements et services sociaux ou médico-sociaux au sens du I doivent faire application des articles L. 311-4 à L. 311-8. Ils sont également soumis à l'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1 et aux dispositions des articles L. 313-13 à L. 313-25, dès lors qu'ils ne relèvent ni des dispositions prévues au titre II du livre IV relatives aux assistants maternels, ni de celles relatives aux particuliers accueillant des personnes âgées ou handicapées prévues au titre IV dudit livre. Un décret fixe le nombre minimal et maximal des personnes que ces structures peuvent accueillir et leurs règles de financement et de tarification.

IV.-Les équipes de prévention spécialisée relevant du 1° du I ne sont pas soumises aux dispositions des articles L. 311-4 à L. 311-7. Ces dispositions ne s'appliquent pas non plus aux mesures d'investigation préalables aux mesures d'assistance éducative prévues au code de procédure civile et par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

V.-Participent de la formation professionnelle les actions de préformation, de formation et de préparation à la vie professionnelle menées dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés aux 2°, a du 5° et 12° du I du présent article accueillant des jeunes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation et au 4° du même I, ainsi que dans les établissements et services conventionnés ou habilités par la protection judiciaire de la jeunesse. »

Annexe 4 : Etablissements et services pour personnes âgées. Source : document ANAP juillet 2013

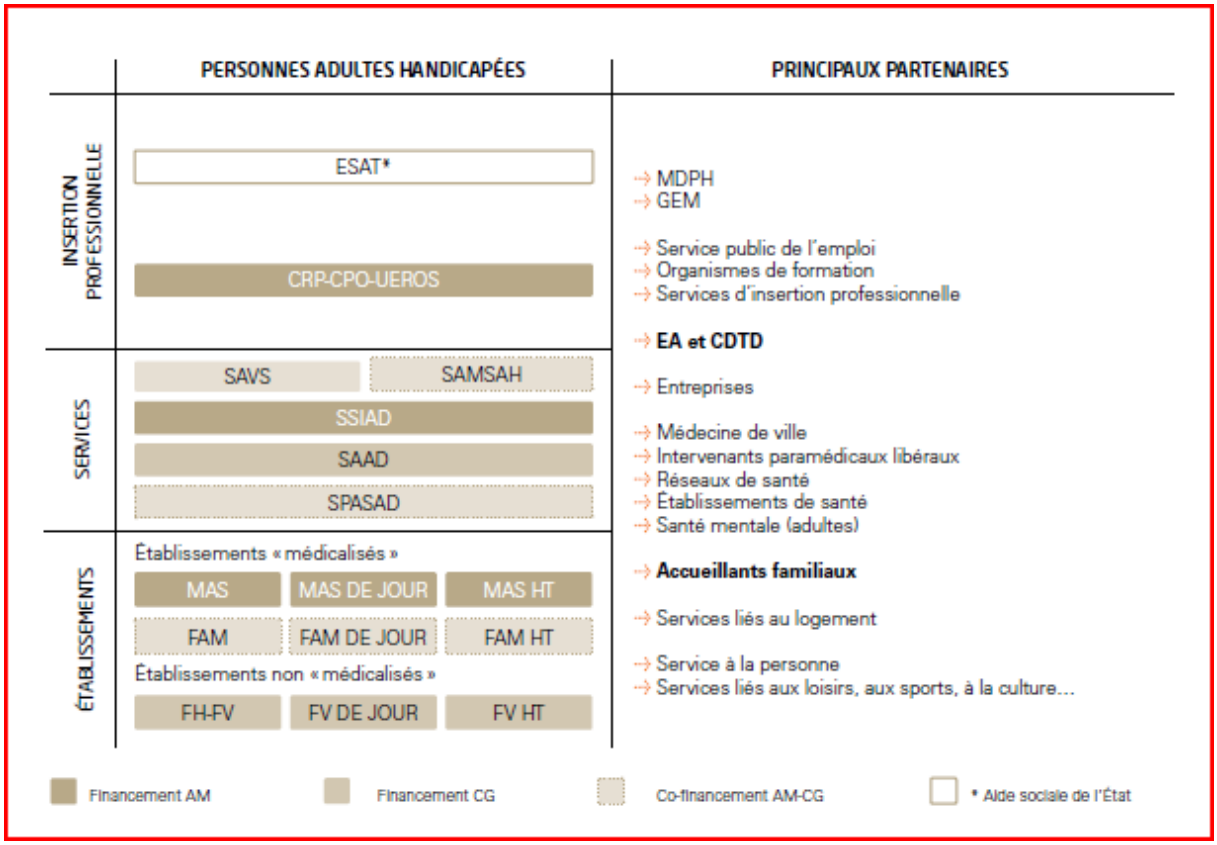


Établissement ou service	Mission	Admission	Autorisation	Financement
HT	L'Hébergement temporaire vise à développer ou maintenir les acquis et l'autonomie de la personne et à faciliter ou préserver son intégration sociale. Il est limité dans le temps pour des personnes âgées dont le maintien à domicile n'est plus possible momentanément. Il peut être une transition après une hospitalisation et avant le retour à domicile. Il est généralement rattaché à un EHPAD.	Décision du gestionnaire	ARS et PCG	Cf. EHPAD
PUV	La petite unité de vie accueille moins de 25 personnes âgées, essentiellement en zone rurale. Elle offre des espaces privatifs permettant de vivre comme au domicile et des espaces collectifs pour la préservation de l'autonomie et la participation des personnes. Elle peut être médicalisée par un forfait soins ou par l'intervention d'un SSIAD.	Décision du gestionnaire	PCG ou ARS et CG si médicalisé	Usager ou CG (aide sociale) et possibilité d'APL ou allocation logement AM si médicalisé
LF/EHPA	Le logement-foyer est un EHPA destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes âgées non-dépendantes, dans un immeuble comportant à la fois des locaux privatifs et des locaux communs destinés à la vie collective. Si nécessaire, la prise en charge de la dépendance est assurée via l'APA à domicile. Les résidents font appel aux personnels médicaux et paramédicaux à titre individuel. La PUV ou l'EHPA peuvent disposer du label MARPA. La Maison d'accueil rurale pour personnes âgées assure l'hébergement des résidents. Elle n'est pas médicalisée mais peut être dotée de services collectifs.	Décision du gestionnaire	PCG si habilité à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale	Usager ou CG (aide sociale) et possibilité d'APL ou allocation logement AM si médicalisé

Établissement ou service	Mission	Admission	Autorisation	Financement
→ SSIAD	Le service de soins infirmiers à domicile assure des prestations de soins infirmiers (soins de base ou techniques et relationnels) notamment auprès de personnes âgées de 60 ans et plus, malades ou dépendantes. Le SSIAD intervient à domicile ou dans des établissements non-médicalisés. Le SSIAD vise notamment à retarder ou prévenir l'hospitalisation. Il peut mettre en place une Équipe spécialisée Alzheimer (ESA).	Prescription médicale puis décision du gestionnaire	ARS	AM (dotation globale)
→ SAAD	Le service d'aide et d'accompagnement à domicile intervient notamment auprès de personnes âgées avec des prestations de services ménagers ou d'aide pour les activités de la vie quotidienne, concourant ainsi au soutien à domicile, à la préservation de l'autonomie et d'activités sociales.	Décision du gestionnaire sur orientation de l'équipe d'évaluation du CG (si APA)	PCG	Usager solvabilisé le cas échéant par le CG ou les caisses Tarifs horaires fixés par le CG et possible dotation globale
→ SPASAD	Le service polyvalent d'aide et de soins à domicile assure à la fois les missions d'un SSIAD et d'un SAAD.	Prescription médicale et/ou décision du gestionnaire Orientation de l'équipe d'évaluation du CG (si APA)	ARS et PCG	AM pour les soins (forfait). Usager solvabilisé le cas échéant par le CG ou les caisses
→ EHPAD	L'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes assure aux résidents, de manière collective, l'hébergement, la restauration, l'entretien et les soins nécessaires. L'hébergement peut être assuré à temps complet, en hébergement temporaire ou en accueil de jour. Pour les personnes âgées atteintes de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie apparentée, l'EHPAD peut comprendre un PASA et/ou une UHR.	Décision du gestionnaire	ARS et PCG	Hébergement : usager ou CG (aide sociale) et possibilité d'APL Dépendance : usager ou CG (APA) Soins : AM
→ PASA	Le pôle d'activité et soins adaptés propose, au sein d'un EHPAD, à des résidents ayant des troubles du comportement modérés et pendant la journée, des activités sociales et thérapeutiques au sein d'un espace de vie spécialement aménagé et bénéficiant d'un environnement rassurant permettant la déambulation.	Décision du gestionnaire	ARS	AM
→ UHR	L'unité d'hébergement renforcé accueille, nuit et jour, des résidents ayant des troubles du comportement sévères, sous forme de petites unités. Il s'agit d'un lieu d'activités et d'hébergement intégré au sein d'un EHPAD (et plus souvent au sein d'une USLD).	Décision du gestionnaire	ARS	AM
→ AJ	L'accueil de jour vise à développer ou maintenir les acquis et l'autonomie de la personne et faciliter ou préserver son intégration sociale. Il accueille des personnes âgées vivant à leur domicile, une ou plusieurs journées par semaine. Il est généralement rattaché à un EHPAD mais peut être autonome.	Décision du gestionnaire	ARS et/ou PCG	Cf. EHPAD

Annexe 5 : Etablissements et services pour adultes et enfants en situation de handicap. Source : document ANAP juillet 2013

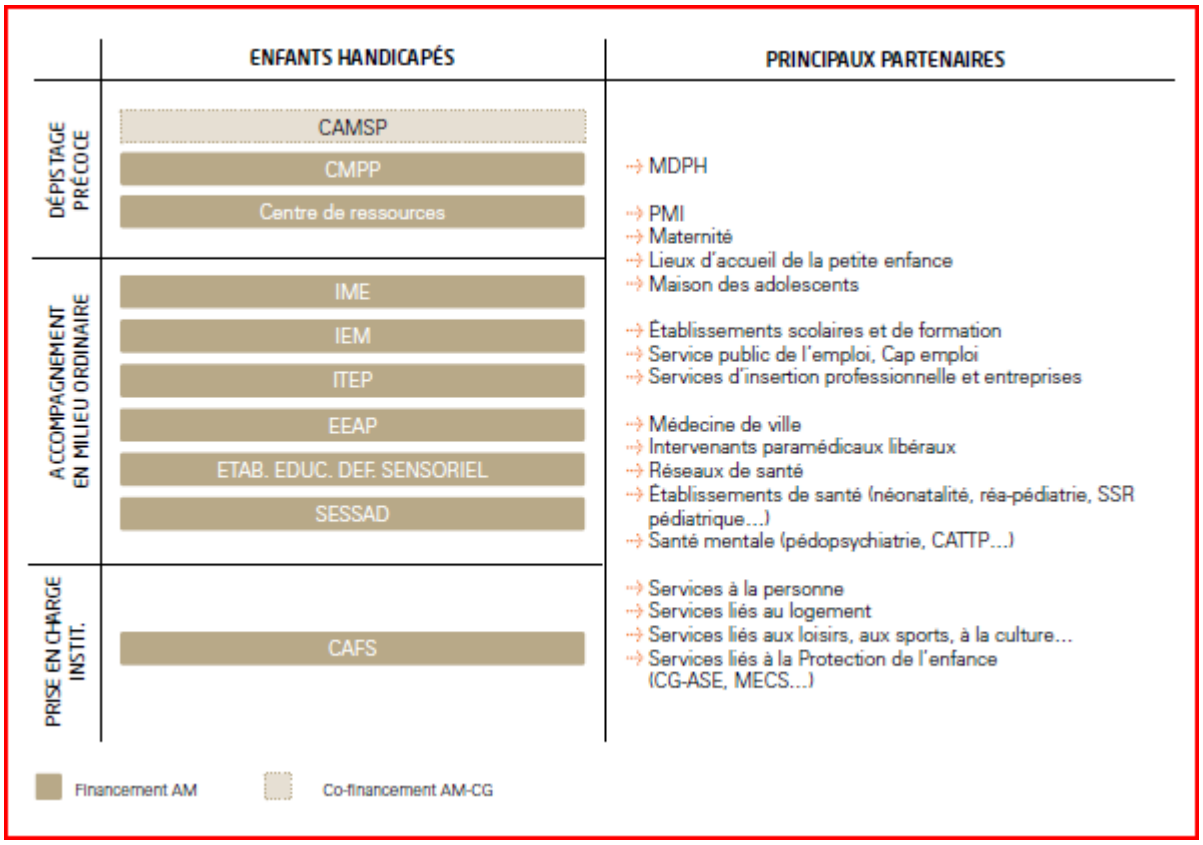
Structures pour les adultes en situation de handicap :



Établissement ou service	Mission	Admission	Autorisation	Financement[4]
→ ESAT	L'établissement et le service d'aide par le travail accueille des personnes handicapées dont les capacités de travail ne leur permettent, momentanément ou durablement, ni de travailler en entreprise ordinaire – dont entreprise adaptée –, ni d'exercer une activité professionnelle indépendante. L'ESAT offre un accès au travail via des activités diverses à caractère professionnel, ainsi qu'un soutien médico-social et éducatif en vue de favoriser leur épanouissement personnel et social.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	Budget activité sociale : État (dotation globale) et participation des usagers aux repas Budget commercial : recettes d'activités
→ CRP et CPO	Le centre de rééducation professionnelle et le centre de préorientation professionnelle ont pour mission de faciliter la réinsertion sociale et professionnelle des travailleurs handicapés. Ils assurent des formations de préorientation ou qualifiantes pour l'acquisition de nouvelles compétences professionnelles, en alliant un suivi médical, psychologique et social de la personne. Les formations débouchent sur des diplômes homologués par l'État.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	Préfet de région	Frais de fonctionnement : AM (prix de journée) Frais de formation professionnelle : État (DIRECCTE) ou conseil régional
→ UEROS	L'unité d'évaluation, de réentraînement et d'orientation sociale et socioprofessionnelle pour personnes cérébrolésées accueille des personnes dont le handicap, lié en tout ou en partie à des troubles cognitifs ou du comportement ou de la relation affective, résulte d'un traumatisme crânien ou de toute autre lésion cérébrale acquise. Elle garantit la continuité du parcours en assurant les passages entre secteurs sanitaire (SSR), médico-social et social, éducatif et professionnel. Elle peut être rattachée à un établissement notamment un CPO.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	Assurance maladie (AM) (dotation globale)
→ SAVS	Le service d'accompagnement à la vie sociale accompagne des personnes adultes handicapées (qui peuvent être travailleurs handicapés) nécessitant : - une assistance ou un accompagnement pour tout ou partie des actes essentiels de l'existence ; - un accompagnement social en milieu ouvert et un apprentissage à l'autonomie. Il s'agit de contribuer à la réalisation du projet de vie des personnes et de leurs liens sociaux, scolaires, universitaires ou professionnels.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	Président du conseil général (PCG)	Conseil général (CG) (prix de journée ou dotation globale)

Établissement ou service	Mission	Admission	Autorisation	Financement
→ SAMSAH	Le service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés accompagne des personnes dont l'état nécessite, en plus des interventions mentionnées pour le SAVS : - des soins réguliers et coordonnés ; - un accompagnement médical et paramédical en milieu ouvert.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS et PCG	AM (forfait soins) et CG (tarif journalier)
→ SSIAD	Le service de soins infirmiers à domicile assure des prestations de soins infirmiers (soins de base ou techniques et relationnels) auprès de personnes adultes handicapées de moins de 60 ans présentant un handicap ou atteintes de pathologies chroniques. Le SSIAD intervient à domicile ou dans des établissements non-médicalisés.	Prescription médicale puis décision du gestionnaire	ARS	AM (dotation globale)
→ SAAD	Le service d'aide et d'accompagnement à domicile intervient auprès de personnes handicapées avec des prestations d'aide aux activités domestiques ou d'aide pour les activités de la vie quotidienne, concourant ainsi au soutien à domicile, à la préservation de l'autonomie et d'activités sociales.	Décision du gestionnaire et évaluation de la MDPH (si PCH)	PCG	Usager solvabilisé le cas échéant par la PCH (sauf aides aux activités domestiques)
→ SPASAD	Le service polyvalent d'aide et de soins à domicile assure à la fois les missions d'un SSIAD et d'un SAAD.	Décision du gestionnaire et évaluation de la MDPH (si PCH) et prescription médicale	ARS et PCG	AM pour les soins (forfait) Usager solvabilisé le cas échéant par la PCH
→ MAS	La maison d'accueil spécialisée reçoit des personnes adultes qu'un handicap intellectuel, moteur ou somatique grave ou une association de handicaps rendent incapables de se suffire à elles-mêmes dans les actes essentiels de la vie et tributaires d'une surveillance médicale et de soins constants. L'accueil peut être limité à la journée, sans hébergement (MAS de jour).	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	AM (prix de journée, éventuellement globalisé)
→ FAM	Le foyer d'accueil médicalisé reçoit des personnes lourdement handicapées et ayant besoin d'une assistance, pour la plupart des actes essentiels de la vie courante, ainsi que d'une médicalisation sans toutefois justifier une prise en charge en complète par l'Assurance maladie. L'accueil peut être limité à la journée, sans hébergement (FAM de jour).	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS et PCG	Soins : AM Hébergement et accompagnement à la vie sociale : usager ou CG (aide sociale)
→ Foyers	Le foyer d'hébergement assure l'hébergement et l'entretien des travailleurs handicapés essentiellement accueillis en ESAT, et plus exceptionnellement des personnes handicapées qui exercent une activité en milieu ordinaire ou en EA. Le foyer de vie (ou foyer occupationnel) accueille des personnes adultes dont le handicap ne leur permet plus d'exercer une activité professionnelle, y compris en milieu protégé, mais qui ont une autonomie physique et intellectuelle suffisante pour se livrer à des activités quotidiennes et participer à une animation sociale. L'accueil en FV peut être limité à la journée, sans hébergement (FV de jour).	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	PCG	Usager ou CG (aide sociale)

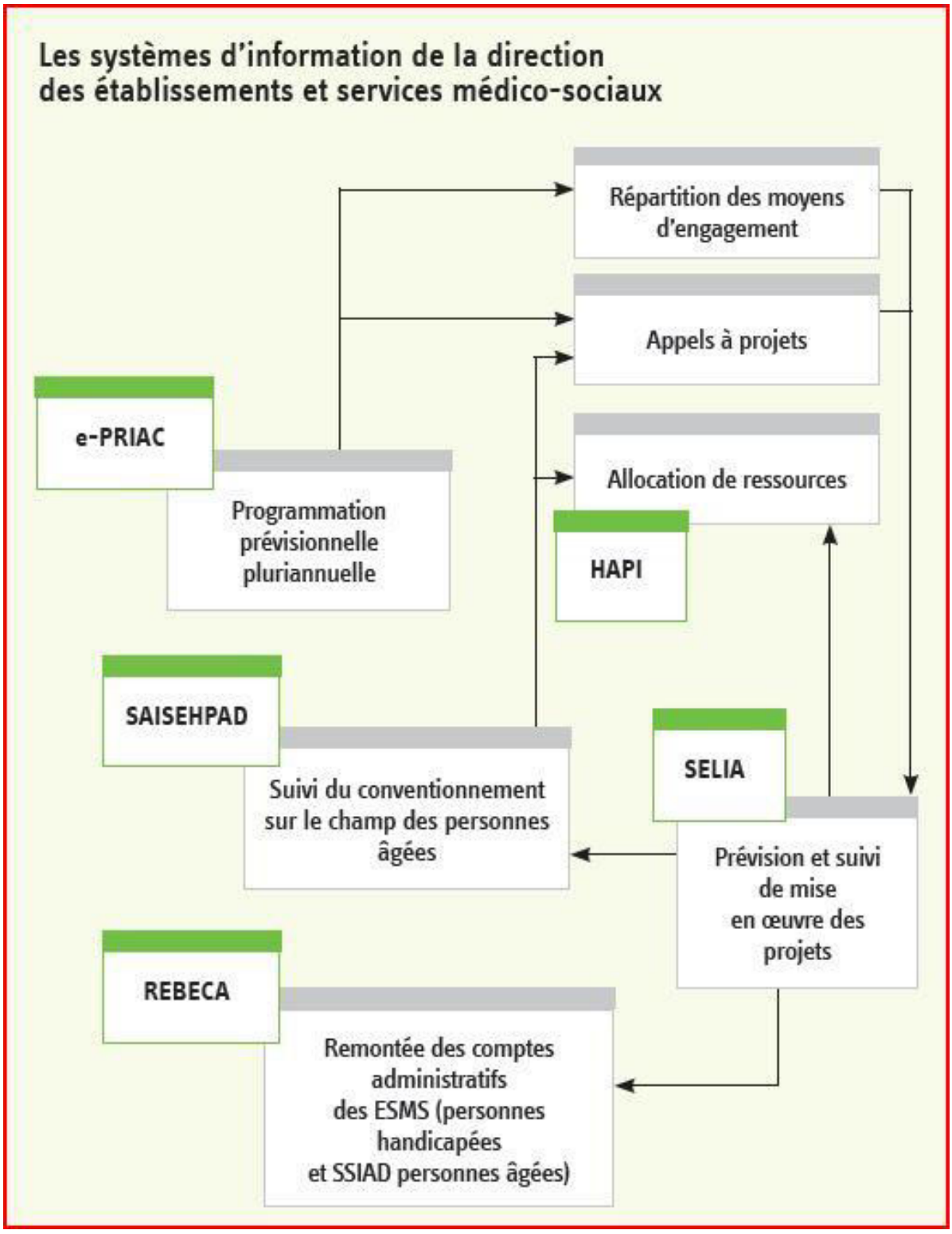
Structures pour les enfants en situation de handicap :



Établissement ou service	Mission	Admission	Autorisation	Financement[5]
→ CAMSP	Le centre d'accueil médico-social précoce assure le dépistage précoce et le traitement en cure ambulatoire des enfants de moins de 6 ans présentant un risque de handicap ou atteints d'un handicap sensoriel ou moteur en vue de prévenir ou réduire l'aggravation du handicap : action de conseil et soutien de la famille, liaison avec les lieux d'accueil de la petite enfance et la maternelle et rééducation précoce.	Accès libre avec accord du gestionnaire	ARS et PCG	AM à hauteur de 80 % et CG à hauteur de 20 % (dotation globale avec une tarification conjointe)
→ CMPP	Le centre médico-psycho-pédagogique assure un diagnostic et un traitement en cure ambulatoire des enfants et jeunes de 3 à 18 ans atteints de troubles neuropsychologiques ou de troubles du comportement.	Accès libre avec accord du gestionnaire	ARS	AM (forfait séance, facturation à l'acte)
→ Centre de ressources	Le centre de ressources (ou centre d'information et de coordination ou centre prestataire de services de proximité) assure des actions de dépistage, d'aide, d'information et de formation, d'expertise et de coordination au bénéfice d'usagers ou d'autres établissements ou services.	Accès libre avec accord du gestionnaire	ARS	AM (dotation globale)
→ IME	L'institut médico-éducatif assure, conformément aux plans personnalisés de compensation comprenant le projet personnalisé de scolarisation, des soins et une éducation spéciale aux enfants et adolescent atteints de déficience à prédominance intellectuelle, pouvant s'accompagner de troubles moteurs, sensoriels ou du comportement. L'accueil peut être limité à la journée.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	AM (prix de journée éventuellement globalisé) Éducation nationale (EN) (si enseignants)
→ IEM	L'institut d'éducation motrice assure la prise en charge des enfants et adolescents présentant une déficience motrice, conformément à leur plan personnalisé de compensation comprenant le projet personnalisé de scolarisation. Il s'agit de favoriser leur intégration familiale, sociale et professionnelle. L'accueil peut être limité à la journée.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	AM (prix de journée éventuellement globalisé) EN (si enseignants)
→ EEAP	L'établissement ou le service pour enfants et adolescents polyhandicapés assure le suivi médical, l'apprentissage des moyens de communication et le développement de l'éveil sensori-moteur et intellectuel des enfants et adolescents présentant un handicap grave à expression multiple, associant déficience motrice et déficience mentale sévère ou profonde, entraînant une restriction extrême de l'autonomie et des possibilités de perception, d'expression et de relation, conformément à leur plan personnalisé de compensation comprenant le projet personnalisé de scolarisation Il s'agit de favoriser leur intégration familiale, sociale et professionnelle. L'accueil peut être limité à la journée.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	AM (prix de journée éventuellement globalisé) EN (si enseignants)

Établissement ou service	Mission	Admission	Autorisation	Financement
→ Établissement d'éducation pour déficients sensoriels	L'établissement ou le service pour enfants et adolescents déficients auditifs ou déficients visuels assure la prise en charge, conformément à leur plan personnalisé de compensation comprenant le projet personnalisé de scolarisation, des enfants et adolescents présentant soit une déficience auditive entraînant des troubles de la communication, soit une déficience visuelle. Elle recouvre le suivi médical, les apprentissages des moyens de communication, l'acquisition des connaissances scolaires, la formation professionnelle et l'intégration familiale et sociale.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	AM (prix de journée éventuellement globalisé) EN (si enseignants) (Subvention de l'ONDAM sanitaire pour les 5 instituts nationaux)
→ ITEP	L'institut thérapeutique, éducatif et pédagogique assure la prise en charge d'enfants, d'adolescents ou de jeunes adultes présentant des difficultés psychologiques et des troubles du comportement qui perturbent leur socialisation et l'accès aux apprentissages, malgré des potentialités intellectuelles préservées. Il s'agit de favoriser le retour à un dispositif éducatif ordinaire ou adapté. L'accueil peut être limité à la journée.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	AM (prix de journée éventuellement globalisé) EN (si enseignants)
→ SESSAD	Le service d'éducation spécialisée et de soins à domicile apporte aux jeunes de 0 à 20 ans et aux familles un accompagnement, un soutien éducatif, pédagogique et thérapeutique individualisé dans le cadre d'une intégration scolaire ou dans tout autre lieu de vie (domicile, lieu d'accueil de la petite enfance, centre de loisirs…). Le SESSAD peut être autonome ou rattaché à un établissement d'éducation spéciale. Il peut également être spécialisé pour les déficiences intellectuelles, motrices ou les troubles du comportement, pour déficients auditifs et visuels âgés de moins de 3 ans (Service d'accompagnement familial et d'éducation précoce – SAFEP), pour déficients visuels de plus de 3 ans (Service d'aide à l'acquisition de l'autonomie et à l'intégration scolaire – SAAAIS), pour déficients auditifs de plus de 3 ans (Service de soutien à l'éducation familiale et à l'intégration scolaire – SSEFIS) ou pour polyhandicapés (Service de soins et d'aide à domicile – SSAD).	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	AM (dotation globale) EN (si enseignants)
→ CAFS	Le centre d'accueil familial spécialisé a pour but de mettre à disposition des enfants et adolescents un environnement psychologique, éducatif et affectif qu'ils ne peuvent trouver dans leur propre entourage. Il est rattaché à un IME, un CMPP ou un CAMSP et n'accueille que les enfants qui y sont suivis. Les familles d'accueil sont agréées par le PCG pour l'accueil jusqu'à 21 ans.	Notification d'orientation par la CDAPH puis décision du gestionnaire	ARS	AM (prix de journée) CG si l'enfant relève de l'ASE

Annexe 6 : Les outils développés par la CNSA pour le secteur médico-social. Source : document ANAP juillet 2013



Annexe 7 : Communiqué de presse de la CNSA sur l'outil HAPI du 18 janvier 2012. Source : site de la CNSA

Allocation de ressources dans le médico-social : HAPI, un nouvel outil de pilotage pour les ARS.

La CNSA, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé et le ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale (Secrétariat général et DGCS) ont présenté aujourd'hui l'application HAPI aux directions des agences régionales de santé (ARS).

Ce système d'information partagé contribue à l'harmonisation et à la sécurisation des pratiques de tarification des établissements et services médico-sociaux. HAPI s'inscrit ainsi dans la continuité des actions engagées depuis 2010[1] pour optimiser les moyens alloués dans le secteur.

Financé par la CNSA, HAPI a été mis en œuvre conjointement par les équipes de la CNSA et les ARS. Il vise à outiller les agences pour la mise en œuvre de leur mission d'allocation de ressources et de tarification.

HAPI poursuit trois objectifs :

- Au niveau régional, pour les ARS : tarifer les établissements et services jusqu'à l'édition des notifications tarifaires et suivre la consommation des enveloppes régionales en temps réel ;
- Au niveau national, pour la CNSA et les directions ministérielles : avoir de la visibilité sur la consommation des enveloppes déléguées aux ARS pour financer le fonctionnement des établissements et services et ainsi disposer d'informations fiables et précises pour la définition et le suivi de l'OGD ;
- Au niveau local, pour les établissements et services concernés : accéder à un système d'information partagé avec les ARS pour transmettre les propositions budgétaires et bénéficier d'éléments de comparaison sur les coûts, les activités et les effectifs.

S'inscrivant dans un contexte de mise en œuvre des ARS, il permet la tarification des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et les établissements accueillant les personnes à difficultés spécifiques et assure ainsi la couverture de l'ensemble du secteur médico-social relevant des ARS.

[1] Changement de gestion des enveloppes budgétaires : passage des enveloppes anticipées aux crédits de paiement.

HAPI a été développé en moins d'un an, entre mars 2011 et début 2012, par Steria, sur la base des besoins identifiés par le groupe de travail réunissant les ARS. Il sera utilisé dès la campagne tarifaire 2012.

Pour s'approprier l'outil dans des conditions optimales, 600 agents tarificateurs auront suivi une formation à l'outil et à la conduite du changement de quatre jours, dispensée par Logica entre le 3 novembre 2011 et le 3 février 2012. Au quotidien, ils s'appuieront sur des outils métier tels que les supports de formation, les tutoriels, un lexique…

En 2012, un club des utilisateurs HAPI recensera les besoins d'évolution identifiés par les ARS et priorisera ceux nécessaires à l'optimisation de l'application. En parallèle, des travaux seront conduits sur l'interopérabilité d'HAPI avec les autres systèmes d'information de la CNSA utilisés par les ARS.

HAPI constitue une première étape dans la rénovation du système d'information d'allocation de ressources des ARS. La prise en compte des champs du sanitaire, de la prévention et de l'ambulatoire constituera la deuxième étape.

Les dates clés

- 23 mars 2010 — 29 avril 2010 : analyse de l'existant (pratiques, outils) par le groupe de travail réunissant les ARS.
- 25 mai 2010 – 23 juillet 2010 : expression des besoins par les ARS.
- Février 2011 : choix des prestataires pour la réalisation de l'outil et l'accompagnement au changement : Steria et Logica.
- Mars 2011 – mars 2012 : réalisation de l'outil par Steria.
- Avril – août 2011 : participation du groupe « appui métier » (ARS : Lorraine, Bretagne et Pays de la Loire) aux phases de validation lors du développement de l'outil.
- Septembre 2011 – octobre 2011 : expérimentation de l'outil, en situation réelle, dans trois ARS pilotes (Lorraine, Nord Pas de Calais et Pays de la Loire).
- Novembre 2011 — février 2012 : formation des tarificateurs par Logica et la CNSA.

Contacts Presse

Aurore Anotin – CNSA
Tél. : 01 53 91 21 75
aurore.anotin@cnsa.fr

Anne-Catherine Ferrari – Secrétariat général
Tél. : 01 40 56 43 59
anne-catherine.ferrari@sante.gouv.fr

Claire Vaas – Logica
Tél. : 01 57 87 47 02
claire.vaas@logica.com

Coralie Bitan — Steria
Tél. : 01 34 88 94 89
coralie.bitan@steria.com

Avec le soutien de

logica be brilliant together steria

Annexe 8 : Article du Canard Enchaîné du 22 mai 2012

Consultations à prix d'or

FINANCÉE à 92 % par l'Assurance-maladie, l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (Anap), chargée de prodiguer de bons conseils de gestion, a dépensé l'an dernier 35 millions (sur les 52 millions de son budget annuel) pour acheter... de bons conseils à des cabinets privés. Ce pactole a atterri directement dans les poches de Capgemini, BGC, GE Medical Systems ou McKinsey & Company.

Machin créé dans la foulée de la loi « Hôpital, patients, santé, territoires », votée sous Sarko en 2009, l'Anap emploie 98 personnes. Elle est censée rendre « *indissociables l'amélioration de la qualité de prise en charge de la population, l'amélioration des conditions de travail des professionnels et l'efficacité économique* ».

Question « *efficacité économique* », la réussite est éblouissante. Il suffit, pour s'en convaincre, d'ausculter, dans le rapport d'activité 2011 de cette très performante agence, les six pages consacrées aux « *prestations externes* », où sont répertoriées les études qu'elle a commandées et payées aux rois de l'audit.

Dans le genre intitulé abscons, voici une petite sélection des « *actions opérationnelles de mise en œuvre du contrat performance* ». Coût pour le centre hospitalier de Montbéliard : 76 810 euros. A Roubaix, pour réfléchir à l'amélioration de la « *performance du bloc opératoire et de l'anesthésie* » : 78 556 euros. A l'Intercommunal de Toulon-La-Seyne-sur-Mer : 79 897 euros. Le jus de crâne se fourgue au prix du caviar.

A Versailles, il en coûte 82 147 euros pour expliquer à l'hôpital comment « *optimiser le fonctionnement du service d'imagerie* », 81 371 euros de plus pour « *un appui* (solide ?) *à la structuration de la gouvernance* » et encore 112 369 euros pour « *un pilotage du dispositif innovant de filière ville-hôpital en santé mentale* ».

Etudes cyniques

Et, puisqu'on est chez les fous, la douloureuse peut grimper beaucoup plus haut : 305 960 euros au CHU de Grenoble pour l'« *optimisation des achats* ». A Saint-Etienne, 399 075 euros pour « *améliorer la performance de la biologie et la pertinence des prescriptions* ». Et 551 375 euros pour le « *processus organisationnel* » au centre hospitalier de Périgueux.

Plus chères encore, les ressources humaines : 754 196 euros pour apprendre à la direction de l'hôpital de Lens à gérer son personnel. Ils n'ont pas de DRH, ces gens-là ?

Quant au « *projet médical* » des hospices civils de Lyon, le prix de la gamberge atteint 1 663 678 euros. Les blouses blanches n'avaient pas d'idées ?

Alors que le personnel soignant compte les seringues pour cause de restrictions, ces études grassement payées aux cabinets privés sont qualifiées de « *foutage de gueule intégral* » par un des patrons de l'Assistance publique.

Vite ! une étude (d'un cabinet privé) sur l'utilité de l'Anap...

Brigitte Rossigneux

Liste des tableaux

Tableau 1 : Les sous-questions de recherche 23
Tableau 2 : Une typologie des rôles des outils de gestion au regard des perspectives de recherche 41
Tableau 3 : Contributions scientifiques analysant les outils de contrôle de gestion avec la théorie de la traduction 101
Tableau 4 : Résumé des éléments constituant le design de la recherche 117
Tableau 5 : Distinction des paradigmes positivistes et phénoménologique 119
Tableau 6 : Les propositions de recherche liées à la trajectoire de l'outil de contrôle de gestion 127
Tableau 7 : Les propositions de recherche liées à la construction de l'outil pour les acteurs du secteur 129
Tableau 8 : Répartition des structures en fonction de leur statut juridique 139
Tableau 9 : Le dilemme du choix de l'unité de texte 145
Tableau 10 : Les controverses émergeant lors des formations à l'outil 220
Tableau 11 : Les mécanismes de médiation et de purification lors des moments de la trajectoire 228
Tableau 12 : Les mécanismes de médiation et de purification lors des passages entre les moments de trajectoire 229
Tableau 13 : Les rôles endossés par les acteurs du réseau dans la construction de l'outil 260
Tableau 14 : Les stratégies déployées par les acteurs dans le processus de construction de l'outil 305

Liste des figures

Figure 1 : Fondements théoriques et enjeux empiriques de la question de recherche principale de la thèse....21
Figure 2 : L'architecture de la thèse....27
Figure 3 : Le modèle tourbillonnaire de l'innovation....51
Figure 4 : Le processus d'appropriation....55
Figure 5 : Positionnement de théories des organisations au regard de la dynamique et de la granularité de l'objet de recherche....82
Figure 6 : les stratégies de traduction....88
Figure 7: Une cartographie pour l'analyse des quasi-objets....105
Figure 8 : Trajectoire d'un quasi-objet : exemple de l'essence du vide....106
Figure 9 : Construction de l'objet de recherche dans l'approche interprétative....120
Figure 10 : Réunions relatives au tableau de bord par type....137
Figure 11 : Contenu de la phase d'introduction du guide d'entretien....140
Figure 12 : Contenu de la phase de centrage du sujet du guide d'entretien....140
Figure 13 : Contenu de la phase d'approfondissement du guide d'entretien....141
Figure 14 : Exemple de condensation initiale d'un entretien....146
Figure 15 : Exemple de la catégorisation d'un entretien....147
Figure 16 : Exemple de codage axial....148
Figure 17 : Exemple de codage sélectif....149
Figure 18 : Exemple de mémo situé dans un extrait d'entretien....150
Figure 19 : Le continuum public / privé du secteur médico-social....165
Figure 20 : Les 17 questions clés auxquelles les indicateurs doivent répondre....182
Figure 21 : Répartition des indicateurs du tableau de bord ANAP en 3 niveaux d'analyse et 4 axes....184
Figure 22 : La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance : du début du projet à la fin de la première expérimentation....197
Figure 23 : Représentation de la première phase de la trajectoire : la phase initiale : vers un *balanced scorecard* ESMS-centré....198
Figure 24 : Représentation de la deuxième phase de la trajectoire : l'intégration des acteurs institutionnels pour un tableau de bord ajusté....206
Figure 25 : Organisation des questions clés selon les axes d'analyse du tableau de bord....209

Figure 26 : Représentation de la troisième phase de la trajectoire : une expérimentation de l'outil à grande échelle.....213
Figure 27 : Représentation de la quatrième phase de la trajectoire : une communication/ purification menant à la démobilisation.....223
Figure 28 Catégorisation des rôles de l'outil attribué par les acteurs en fonction des dimensions politique et technique.....243
Figure 29 : Les rôles attribués par le traducteur aux autres membres du réseau 256
Figure 30 : Explications des passages entre les rôles attribués et les rôles endossés 269
Figure 31 : Le cadre des outils de pilotage de la performance 327

Table des matières

Remerciements 1

Liste des abréviations 5

Sommaire 7

Introduction Générale 11

0.1 L'émergence d'une problématique au carrefour de fondements théoriques et d'enjeux empiriques 13

0.1.1 Fondements théoriques 13

0.1.1.1 L'importance croissante de la thématique du contrôle inter-organisationnel 14

0.1.1.1.1 Des recherches axées sur le secteur privé alors que le partage des missions de service public par des organisations publiques et privées posent des défis aux organisations publiques 15

0.1.1.1.2 Des études actuelles focalisées sur les relations duales 16

0.1.1.2 L'investigation des thématiques de l'implication de la formation et de l'interaction des groupes sur la formation des outils de contrôle 17

0.1.1.3 Le processus de construction des outils de gestion, essentiel pour la vie future de l'organisation 17

0.1.2 Enjeux empiriques 18

0.1.2.1 Le médico-social, un secteur complexe et d'envergure 18

0.1.2.2 L'enjeu fort de l'instrumentation du secteur médico-social dans un contexte de bouleversement 19

0.1.2.3 La mise en œuvre du premier outil commun à l'ensemble du secteur 20

0.2 Les sous-questions de la recherche 22

0.3 Une recherche de terrain déclinée en observation participante 23

0.4 Le cadre théorique de l'anthropologie symétrique 23

0.5 L'objectif de la thèse 24

0.6 Architecture de la thèse 25

Première Partie : Revue de littérature et cadre théorique de la recherche 29

Chapitre 1 De l'outil de gestion à l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel 33

1.1 Les outils de gestion : pour une analyse des dimensions collectives et processuelles 36

1.1.1 Outils de gestion et collectif : dualité ou imbrication ? 38

1.1.1.1 Les rôles des outils de gestion 38

1.1.1.1.1 La compréhension du réel 38

1.1.1.1.2 L'incitation à l'action 39

1.1.1.1.3 Aide à la justification 39

1.1.1.1.4 Facteur d'apprentissage 39

1.1.1.2 Les perspectives instrumentale et socio-cognitive ____ 40
1.1.1.3 Mise en regard des quatre rôles et deux perspectives ____ 40
1.1.1.4 Les perspectives combinant les approches instrumentales et socio-cognitives __ 42
L'approche « acteur-réseau » et le processus « d'entre-définition » ____ 42
Les objets-frontière de Star et Griesemer ____ 42
La construction sociale de la technologie ____ 43
« L'objectualisation » de Knorr-Cetina ____ 44
La sociomatérialité ____ 44
1.1.2 De la diffusion à la construction : des modalités variées d'introduction des outils de gestion ____ 45
1.1.2.1 La diffusion des outils vue comme un processus linéaire ____ 46
1.1.2.2 La diffusion par mimétisme ____ 48
1.1.2.3 La diffusion assimilée à un processus tourbillonnaire ____ 50
1.1.2.4 L'adoption des outils ____ 52
1.1.2.5 Appropriation des outils de gestion ____ 52
1.1.2.6 La construction des outils de gestion ____ 55
1.2 Vers une définition de l'outil de contrôle de gestion inter-organisationnel ____ 58
1.2.1 Un outil de contrôle de gestion… ____ 58
1.2.1.1 Les « Management Accounting Systems » : des outils de comptabilité de gestion 59
1.2.1.2 Les « Performance Mangement Systems », des outils complexes et interconnectés du pilotage de la performance ____ 59
1.2.1.3 Les « Management Control Systems » : des dispositifs de contrôle de gestion __ 60
1.2.2 … spécifique du fait de sa dimension inter-organisationnelle ____ 62
1.2.2.1 Les outils de contrôle de gestion inter-organisationnels dans la littérature académique ____ 63
1.2.2.1.1 Les outils de contrôle de gestion dans les relations inter-organisationnelles duales ____ 67
1.2.2.1.2 Les problématiques différentes des organisations en réseau ____ 70
1.2.2.1.3 Les spécificités de la dimension inter-organisationnelle à prendre en compte pour la construction d'un outil ? ____ 72
1.2.2.2 Les objectifs de la mise en place d'outils de gestion inter-organisationnels ____ 73
1.2.2.2.1 Les objectifs liés à la relation inter-organisationnelle ____ 73
1.2.2.2.2 Les objectifs liés au contrôle des intérêts des organisations ____ 74
Conclusion du chapitre 1 ____ 75

Chapitre 2 Le cadre théorique de l'anthropologie symétrique, une déclinaison de l'analyse par la traduction ____ 79
2.1 Justification du cadre théorique ____ 82
2.2 Les fondements de l'analyse par la traduction ____ 84

2.2.1 La traduction, un concept à plusieurs définitions 84
2.2.1.1 La traduction comme lien entre des mondes 85
2.2.1.2 Les moments de traduction 85
2.2.1.3 La traduction comme expression de rapports de forces 87
2.2.2 La fabrication des faits au sein d'un réseau 91
2.2.2.1 Le réseau d'acteurs et d'actants 91
2.2.2.2 Le traducteur, un acteur clé du réseau, qui choisit les porte-parole 92
2.2.3 Les critiques de l'ANT, un excès d'hétérogénéité qui inhibe la capacité d'explication de la théorie ? 92
2.3 Les recherches sur les outils de contrôle de gestion par le prisme de la théorie de la traduction 93
2.3.1 Les outils de contrôle de gestion comme des investissements de forme 94
2.3.1.1 Des investissements de forme qui évoluent 94
2.3.1.2 Une confiance générée par les investissements de forme 94
2.3.1.3 Des investissements de forme qui aboutissent à de nouvelles conceptions des organisations 95
2.3.2 Les outils de contrôle de gestion, actants inclus dans un réseau 95
2.3.2.1 Les outils inclus dans un réseau 96
2.3.2.2 Les actants, qui agissent au sein du réseau 96
2.3.2.3 Des réseaux qui modifient les systèmes comptables 97
2.3.2.4 L'importance du réseau dans la diffusion d'innovations comptables 97
2.3.3 Le processus de traduction dans la mise en place d'outils de contrôle de gestion 98
2.3.3.1 La traduction pour décrypter les succès des innovations 98
2.3.3.2 La traduction pour expliquer le voyage des outils 98
2.3.3.3 Des outils perdus dans les traductions 99
2.4 L'anthropologie symétrique : allier processus et statique dans l'analyse de la trajectoire des outils de gestion 102
2.4.1 Une modernité doublement asymétrique 102
2.4.2 Cesser d'être moderne : ne plus séparer médiation et purification 102
2.4.3 Allier médiation et purification pour l'analyse des quasi-objets 104
2.4.3.1 La purification et la médiation inscrits dans les pôles nature et société 104
2.4.3.2 Une cartographie de la construction des quasi-objets 105
2.4.4 L'anthropologie symétrique adaptée à l'analyse de la trajectoire des outils de gestion 106
2.4.4.1 Renommer les pôles société et nature 107
2.4.4.2 Des moments et des passages 108
2.4.4.3 Chaque moment est politique ou technique 108
2.4.4.4 Des moments et des passages dominés par la purification ou la médiation 108
Conclusion du chapitre 2 109

Deuxième Partie : Cadre méthodologique et empirique _____111

Chapitre 3 Design de la recherche _____ 115

3.1 Une recherche exploratoire incluse dans un paradigme interprétativiste _____ 118

3.1.1 Un positionnement interprétativiste _____ 118

3.1.1.1 Une réalité mentale et perçue : la phénoménologie _____ 119

3.1.1.2 Une définition de l'objet de recherche en cohérence avec l'épistémologie adoptée pour respecter l'hypothèse d'interactivité _____ 120

3.1.1.3 Les critères de validité de la connaissance dans l'épistémologie interprétativiste _____ 123

3.1.2 Une démarche abductive sous-tendant une exploration hybride _____ 123

3.2 Les propositions de recherche _____ 124

3.2.1 Les propositions liées à la trajectoire de l'outil _____ 125

3.2.2 Les propositions concernant la construction de sens liée à l'outil _____ 128

3.3 Une démarche de terrain déclinée en observation participante _____ 130

3.3.1 Une analyse longitudinale _____ 130

3.3.2 Une démarche d'observateur qui participe _____ 131

3.3.2.1 Le positionnement du chercheur sur le terrain _____ 132

3.3.2.2 Une démarche cohérente avec le cadre théorique de la traduction… _____ 133

3.3.2.3 … et adaptée à l'étude du processus de construction des outils de gestion _____ 133

3.4 Une collecte des données « multiple et impliquée » _____ 134

3.4.1 Le journal de recherche, une mémoire vive _____ 134

3.4.2 Les réunions, témoins de la participation directe au projet _____ 135

3.4.3 Les entretiens semi-directifs avec les expérimentateurs du tableau de bord _____ 138

3.4.3.1 Les ESMS interviewés _____ 138

3.4.3.2 Le déroulé de l'entretien _____ 139

3.4.4 Les documents du projet : traces du processus de construction _____ 142

3.5 Le traitement des données par un procédé de codage _____ 142

3.5.1 Quel type de codage ? _____ 143

3.5.2 Le choix d'une unité de codage _____ 144

3.5.3 Les étapes du codage de l'ensemble des données _____ 145

3.5.3.1 La condensation initiale des données _____ 146

3.5.3.2 Le codage ouvert : émergence des catégories _____ 146

3.5.3.3 Le codage axial _____ 147

3.5.3.4 Le codage sélectif _____ 148

3.5.3.5 L'importance des mémos _____ 150

3.5.3.6 Des analyses séquentielles _____ 150

Conclusion du chapitre 3 _____ 151

Chapitre 4 Description du cas de l'expérimentation d'un outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social _____ 153

4.1 Le secteur médico-social : de quoi parle-t-on ? _____ 156

4.1.1 Qu'est-ce qui distingue le secteur social du secteur médico-social ? _____ 157

4.1.1.1 Des objectifs communs aux deux secteurs _____ 157

4.1.1.2 Des missions d'intérêt général semblables _____ 158

4.1.1.3 Des moyens d'action indifférenciés _____ 158

4.1.1.4 Des destinataires de l'action sociale et médico-sociale communs _____ 159

4.1.1.5 La différenciation par le recours au soin et le financement _____ 159

4.1.2 Les acteurs du secteur : les organisations constituant l'inter-organisationnel _____ 159

4.1.2.1 Les instances étatiques : prise de décision et financement _____ 160

4.1.2.2 L'Etat déconcentré : tarification, autorisations, évaluations _____ 162

4.1.2.3 L'ANAP (agence nationale d'appui à la performance) : un consultant étatique pour le secteur de la santé _____ 163

4.1.2.4 Les représentants des ESMS : fédérations, groupes, unions _____ 164

4.1.2.5 Les établissements et services constitutifs du secteur _____ 164

4.1.2.6 Les usagers : acteurs de leur prise en charge _____ 166

4.1.3 L'histoire du médico-social : du noyau familial à « l'entreprise associative » : une évolution ponctuée par les textes de loi _____ 167

4.1.3.1 La construction du secteur : remédier à une absence d'action étatique _____ 167

4.1.3.2 L'évolution du secteur au fil des lois : de l'indépendance à la promotion de la qualité _____ 168

4.1.3.3 Le management et le médico-social : un rapport ambivalent _____ 170

4.1.3.3.1 La gestion au cœur de la transformation du secteur public _____ 170

4.1.3.3.2 Les organisations privées, principalement gestionnaires ? _____ 172

4.1.3.3.3 Les paradoxes de la gestion associative, entre gestion et prestations _____ 172

4.1.3.3.4 Gestion et performance associative, un recours croissant aux outils _____ 173

4.1.3.3.5 Outiller un secteur en bouleversement _____ 175

4.2 Le tableau de bord partagé ANAP lors de l'expérimentation _____ 177

4.2.1 Le tableau de bord ANAP : un pas vers l'instrumentation du secteur ? _____ 178

4.2.1.1 Le contexte de la construction de l'outil _____ 178

4.2.1.2 Les acteurs de la conception initiale _____ 179

4.2.1.3 Les objectifs officiels du projet : piloter la performance selon trois modalités _____ 180

4.2.2 Le contenu du tableau de bord tel qu'il sera expérimenté _____ 181

4.2.2.1 Le support de l'outil : une plateforme web, des données à saisir _____ 181

4.2.2.2 La structure de l'outil : un tableau de bord à plusieurs niveaux _____ 182

4.2.2.3 Une restitution graphique, une analyse par quartiles _____ 185

Conclusion du chapitre 4 _____ 186

Troisième Partie : Les résultats de la recherche _____ 189

Chapitre 5 La trajectoire de l'outil de pilotage de la performance dans le secteur médico-social, un glissement vers le politique _____ 193

5.1 Description des moments et passages de la trajectoire de l'outil _____ 196

5.1.1 Phase initiale : vers un *balanced scorecard* ESMS-centré _____ 198

5.1.1.1 A : Incipiens : le point d'existence de l'outil _____ 199

5.1.1.2 A-B : Le postulat du passage du système d'information au tableau de bord ___ 199

5.1.1.3 B : L'outil vecteur d'échange _____ 200

5.1.1.4 B-C : L'exploration du secteur pour répondre aux besoins des ESMS._____ 201

5.1.1.5 C : La double facette des résultats de l'exploration _____ 201

5.1.1.6 C-D : Volonté de validation par le réseau _____ 201

5.1.1.7 D : Un outil opérationnel, ESMS-centré supposant un consensus national_____ 202

5.1.1.7.1 Un projet technique et opérationnel _____ 202

5.1.1.7.2 Un projet ESMS-centré _____ 203

5.1.1.7.3 Le prérequis des référentiels d'activité_____ 203

5.1.1.8 D-E : Préciser la conception officielle de la performance et du pilotage _____ 204

5.1.1.9 E : Un outil proche du *Balanced Scorecard* _____ 204

5.1.2 Deuxième phase : L'intégration des acteurs institutionnels pour un tableau de bord ajusté _____ 206

5.1.2.1 E-F : Une phase d'observation pour analyser la correspondance du projet d'outil aux besoins _____ 206

5.1.2.2 F : Vers un outil adapté au secteur _____ 207

5.1.2.3 F-G : Une démarche participative de la conception de l'outil _____ 208

5.1.2.4 G : La consolidation des caractéristiques techniques de l'outil _____ 208

5.1.2.5 G-H : Un premier test en réel _____ 209

5.1.2.6 H : Un outil en quête de stabilisation _____ 210

5.1.3 Troisième phase : Une expérimentation de l'outil à grande échelle _____ 213

5.1.3.1 H-I : La modification du réseau portant l'outil _____ 214

5.1.3.2 I : Une large communication technique _____ 214

5.1.3.3 I-J : Le choix des acteurs entrant dans le réseau restreint des expérimentateurs 215

5.1.3.4 J : Une formation à dominante politique d'une partie du réseau _____ 217

5.1.3.5 J-K : Une remise en cause interne à l'ARS _____ 217

5.1.3.6 K : La formation de l'autre partie du réseau: les ESMS_____ 218

5.1.3.7 K-L : Les controverses émergeant lors de la saisie des données de l'outil_____ 221

5.1.3.8 L : Une légitimation accrue de la démarche _____ 221

5.1.3.9 L-M : Des échanges en comités restreints_____ 222

5.1.4 Quatrième phase : Une communication/ purification menant à la démobilisation ___ 223

5.1.4.1 M : L'expression des enseignements de la démarche _____ 223

5.1.4.2 M-N : Une adaptation technique de l'outil 225
5.1.4.3 N : La communication de fin d'expérimentation : une purification politique 225
5.1.4.4 N-O : Un manque de technique ressenti 225
5.1.4.5 O : L'investissement de forme de fin d'expérimentation: un retour sur le déroulement de l'expérimentation 226
5.2 Des moments purifiés et des passages traduits 228
5.2.1 Des moments purifiés 228
5.2.2 Des passages traduits 229
5.3 La tentation du retour à la bureaucratie devant la multiplication des controverses liées à la configuration en réseau 231
5.4 Vers une trajectoire choisie 232
5.4.1 Problématiser lors des modifications des objectifs de la construction de l'outil 233
5.4.2 Sélectionner les controverses, et les traiter avec transparence 234
Conclusion du Chapitre 5 236

Chapitre 6 Les rôles des actants et des acteurs dans le processus de construction 239
6.1 Vers une catégorisation des rôles attribués à l'outil durant l'expérimentation 241
6.1.1 Un rôle de compréhension du réel privilégiant la dimension technique 244
6.1.1.1 Une connaissance du réel grâce au rassemblement de données dans un même substrat technique 244
6.1.1.2 Représentation du réel 244
Image du réel 245
Aide prise de recul 245
Outil d'objectivation 245
6.1.2 Les rôles politiques et peu techniques 246
6.1.2.1 Aide à la justification 246
6.1.2.1.1 Justification de l'existant et des besoins 246
6.1.2.1.2 Caution politique 247
6.1.2.2 Facteur d'apprentissage 248
6.1.2.2.1 Support du discours 248
6.1.2.2.2 Anticipation du changement 249
6.1.3 L'incitation à l'action, les rôles politique et technique simultanément intégrés 250
6.1.3.1 Outil de pilotage pour les ESMS 251
6.1.3.1.1 Facilitateur de l'action 251
6.1.3.1.2 Vecteur qualité accrue 251
6.1.3.2 Outil de pilotage pour les ARS, un facilitateur de l'action 252
6.1.4 Vers l'émergence d'un rôle rituel dépassant les pôles technique et politique 252
6.1.4.1 Une dominante théorique au détriment de l'opérationnalité 253
6.1.4.2 Un outil qui donne du sens à l'action 253

6.2 Les rôles des acteurs dans le processus de construction de l'outil _____ 255
6.2.1 Les rôles attribués initialement par le traducteur aux membres du réseau _____ 255
6.2.1.1 Le rôle de traducteur de l'ANAP _____ 256
6.2.1.2 Les clients commanditaires et valideurs : la DGCS et la CNSA _____ 257
6.2.1.3 Les ARS, des intermédiaires légaux pour accéder aux établissements _____ 258
6.2.1.4 Les Conseils Généraux, garants de la prise en compte de la spécificité du secteur _____ 258
6.2.1.5 Les fédérations, les co-concepteurs incontournables _____ 259
6.2.1.6 Les établissements et services médico-sociaux (ESMS), les utilisateurs finaux__ 259
6.2.2 Les rôles endossés par les acteurs : distincts des rôles attribués _____ 260
6.2.2.1 La CNSA et la DGCS : des commanditaires qui émettent des controverses_____ 261
6.2.2.2 Les ARS : des velléités de porte-parole restreintes au statut d'intermédiaire __ 262
6.2.2.3 Les Conseils Généraux, des intermédiaires moins impliqués avec le temps. ___ 262
6.2.2.4 Les fédérations : de la co-conception à la validation _____ 263
6.2.2.5 Les ESMS : des expérimentateurs impliqués_____ 263
6.2.3 L'influence des rôles dans le processus de construction de l'outil _____ 264
6.2.3.1 Des acteurs participant à la purification et à la médiation_____ 264
6.2.3.1.1 Des porte-parole générateurs de controverses _____ 264
6.2.3.1.2 Un traducteur qui purifie_____ 266
6.2.3.2 Les rôles des acteurs et des actants dans la trajectoire : une redéfinition des pôles technique et politique _____ 266
6.2.4 Propositions d'amélioration du management des rôles des acteurs_____ 267
6.2.4.1 Explications des passages entre les rôles attribués et les rôles endossés _____ 267
6.2.4.2 Des rôles souhaitables dans la construction de l'outil ?_____ 270
Conclusion du chapitre 6_____ 273

Chapitre 7 Des stratégies d'acteurs différenciées dans le processus de construction de l'outil _____ 277
7.1 Des stratégies dans le réseau de traduction ? _____ 279
7.1.1 Des conceptions du monde qui se complètent _____ 281
7.1.2 Un paradigme épistémologique commun _____ 281
7.1.3 Des acteurs au centre de l'analyse _____ 282
7.2 Les objectifs affichés des acteurs _____ 283
7.2.1 Les objectif liés à la relation inter-organisationnelle _____ 283
7.2.1.1 Transformer les relations inter-organisationnelles… _____ 283
7.2.1.1.1 La mise en œuvre d'un outil commun en vue d'une collaboration _____ 284
7.2.1.1.2 Trouver et/ ou pérenniser sa place dans le réseau _____ 284
7.2.1.1.3 Se positionner comme partenaire des autres membres du réseau_____ 285
7.2.1.1.4 Etre en amont pour influencer l'outil et être proactif _____ 285

7.2.1.2 … pour introduire la performance dans les échanges 286
7.2.1.2.1 De nombreux et nouveaux échanges 286
7.2.1.2.2 Une évolution des attentes des membres du collectif 286
7.2.2 Les objectifs liés au contrôle des intérêts des organisations 289
7.2.2.1 Développer une logique de parangonnage 289
7.2.2.2 Structurer des tableaux de bord internes 290
7.2.2.3 Tester les systèmes d'information internes 290
7.2.2.4 Rétablir une dotation sous-évaluée 290
7.2.3 D'autres objectifs émergents 291
7.2.3.1 Etre utile au projet 291
7.2.3.2 Un projet attrayant 291
7.3 Les controverses : des moments de vérité révélant les motivations profondes des acteurs 292
7.3.1 Les controverses liées au substrat technique 293
7.3.1.1 Des indicateurs inadaptés ? 293
7.3.1.1.1 Des indicateurs exclusivement à caractère financier mais des indicateurs financiers trop simples 293
7.3.1.1.2 Des indicateurs qualité trop prescriptifs ? 294
7.3.1.2 Une restitution annuelle trop statique 295
7.3.1.3 La pré-saisie des données, une condition pour la fiabilité? 296
7.3.2 Des positions opposées sur la conduite du projet 297
7.3.2.1 Une conduite de projet efficace versus une mauvaise utilisation des moyens 297
7.3.2.2 Une expérimentation ou un mirage d'expérimentation ? 298
7.3.2.3 Une gestion du temps efficace ou un processus précipité ? 299
7.3.3 L'articulation des packages de contrôle au centre d'une controverse 299
7.3.3.1 L'absence d'un référentiel handicap, une difficulté pour l'analyse 300
7.3.3.2 Une multiplication des enquêtes qui dévalorise le projet ou qui le promeut ? 300
7.3.4 Une finalité floue source de craintes 301
7.3.5 Une attente de retour chiffré insatisfaite 302
7.4 Les attentes en terme de dotation, un élément décisif du positionnement de l'acteur 303
7.5 Des stratégies différenciées dans le processus de construction de l'outil 304
7.5.1 La stratégie du méfiant passif 305
7.5.2 La stratégie de l'apprenant opportuniste 306
7.5.3 La stratégie du critique proactif 307
7.5.4 La stratégie du bon élève 307
7.5.5 Comment gérer ces stratégies d'acteurs dans le processus de construction ? 308
7.5.5.1 Se méfier du méfiant passif 309
7.5.5.2 Accompagner l'apprenant opportuniste 309
7.5.5.3 Entendre les propositions du critique proactif 310

7.5.5.4 Valoriser le bon élève 310
Conclusion du chapitre 7 311

Conclusion Générale 315
8.1 Une synthèse des résultats de recherche 318
8.1.1 L'identification de quatre phases différenciées dans la trajectoire de l'outil 318
8.1.2 La tentation du retour à la bureaucratie devant la multiplication des controverses liées à l'organisation en réseau 318
8.1.3 La formalisation de l'attribution des rôles de l'outil par les acteurs 319
8.1.4 L'identification du rôle des acteurs 319
8.1.5 La proposition d'une typologie des stratégies des acteurs 320
8.2 Les apports managériaux de la recherche 320
8.2.1 Renouveler la problématisation lors des modifications de l'objectif de l'outil 320
8.2.2 Sélectionner et traiter les controverses avec transparence 321
8.2.3 Identifier les rôles non prévus et souhaitables 321
8.3 Les apports théoriques 323
8.4 Les limites du travail de recherche 324
8.5 Les perspectives de recherche 325

Références bibliographiques 329

Annexes 343
Annexe 1: Organigramme de l'Agence Régionale de Santé en août 2013. Source : site de l'ARS. 345
Annexe 2 : Les nœuds Nvivo, les codes de l'analyse 346
Annexe 3 : Articles du CASF concernant les établissements et services sociaux et médico-sociaux. Source : Légifrance 347
Annexe 4 : Etablissements et services pour personnes âgées. Source : document ANAP juillet 2013 351
Annexe 5 : Etablissements et services pour adultes et enfants en situation de handicap. Source : document ANAP juillet 2013 353
Annexe 6 : Les outils développés par la CNSA pour le secteur médico-social. Source : document ANAP juillet 2013 359
Annexe 7 : Communiqué de presse de la CNSA sur l'outil HAPI du 18 janvier 2012. Source : site de la CNSA 360
Annexe 8 : Article du Canard Enchaîné du 22 mai 2012 362

Liste des tableaux 363

Liste des figures 365

Table des matières 367