



**HAL**  
open science

# Le contrôle capacitant : le cas du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger

Benjamin Benoit

► **To cite this version:**

Benjamin Benoit. Le contrôle capacitant : le cas du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger. Interface homme-machine [cs.HC]. Conservatoire national des arts et metiers - CNAM, 2016. Français. NNT : 2016CNAM1059 . tel-01434786

**HAL Id: tel-01434786**

**<https://theses.hal.science/tel-01434786>**

Submitted on 13 Jan 2017

**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.

**ÉCOLE DOCTORALE ABBÉ-GRÉGOIRE**

**Laboratoire Interdisciplinaire de Recherches en Sciences de l'Action**

**THÈSE** présentée par :

**Benjamin BENOIT**

soutenue le : **25 novembre 2016**

pour obtenir le grade de : **Docteur du Conservatoire National des Arts et Métiers**

Discipline/ Spécialité : sciences de gestion (section CNU 06)

**LE CONTRÔLE CAPACITANT**

**Le cas du réseau de coopération et  
d'action culturelle français à l'étranger**

**THÈSE dirigée par :**

**Mme CHATELAIN-PONROY Stéphanie** Professeure, Conservatoire National des Arts et Métiers

**THÈSE co-dirigée par :**

**M. NARO Gérald** Professeur, Université de Montpellier

**RAPPORTEURS :**

**Mme DEVILLE Aude** Professeure, Université de Nice  
**M. BOLLECKER Marc** Professeur, Université de Haute-Alsace

**JURY :**

**M. DUMEZ Hervé** Professeur, École Polytechnique, Université Paris-Saclay

**M. MÉRIC Jérôme** Professeur, Université de Poitiers



*Le Conservatoire National des Arts et Métiers n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse ; elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.*



*À mes collègues d'hier, d'aujourd'hui et de demain  
qui œuvrent chaque jour à la valorisation de la pépite de Senghor,*

*À Lucette et Gisèle,*

*À Josselin et Juliette, pour leur capacité  
à rester proches de moi pendant ces années de recherche.*



En souvenir des ministre-conseiller Daniel Droulers et Paul Jean-Ortiz,  
passionnés par leur mission et tous deux emportés par la maladie en 2014,  
et de Thomas Lechat, un jeune champion qui a préféré finir la course autrement.





## Remerciements

Il y a d'abord eu la lumière, avant un long tunnel. Parfois, une ouverture apparaissait dans le tunnel et laissait pénétrer un peu de couleurs, puis, comme il fallait suivre la cadence, le puits de lumière s'échappait, se refermait, et le tunnel reprenait ses droits. Le tunnel impose une cadence qu'il faut suivre. Celui qui ne s'y astreint pas sort de la course. Il s'agit d'une épreuve singulière car elle est marquée par différents rythmes. Il y a d'abord une phase, de durée variable, d'échauffement. Cette mise en jambes conduit à former un projet, un pré *design*. Il s'agit d'une étape marquée du sceau de l'enthousiasme, de la fraîcheur et de l'insouciance du champ de tous les possibles. Rien n'a encore été bâti. Tout est à construire. Alors vient le moment du départ. C'est d'ailleurs surprenant ce terme de départ car une dénomination plus appropriée hésiterait entre faux départ et départ à retardement, soumis aux contraintes, et sans doute lourdeurs, administratives, si bien que le chronomètre est déjà en route alors que l'on attend toujours le signal sonore du pistolet starter. Voilà le temps du marathon. Et un marathon, tout le monde le sait, est censé être long. On se dit que l'on va passer un long moment dans ce tunnel, ce qui pourrait constituer une forme de réconfort, celui de la marge de manœuvre temporelle. Puis, au réconfort succède le doute. Empruntons-nous les bonnes galeries du tunnel ? Saurons-nous sortir du tunnel ? Nos proches nous reconnaîtront-ils ? Et effectivement, on compte les années... jusqu'à ce qu'il n'y ait plus d'années à compter. Survient alors une toute autre épreuve. La course. Le sprint. On voudrait tant rester dans le tunnel mais l'extérieur nous appelle. Plus on se bat pour rester dans le tunnel, et le jour, et la nuit, et plus un phénomène irréprouvable nous pousse vers la sortie. Une aspiration...

... une respiration. Nous ne sommes pas seul. Déjà, nous ne courrons pas seul. Nous sommes des dizaines, des centaines, des milliers de par le monde à emprunter les tunnels. Il y a un groupe que l'on côtoie plus fréquemment que les autres coureurs, c'est celui qui passe par les galeries ED (école doctorale). Il n'y a d'ailleurs pas que des coureurs dans ces galeries, mais aussi des champions qui ont décidé de revenir fréquenter ces lieux. Il y a également les galeries GR, on les distingue facilement car elles ont un rythme d'apparition qui est mensuel, et elles disparaissent pendant la période estivale, celle où le tunnel est sans doute le plus difficile à affronter. Ces galeries ne sont pas des sentiers de grande randonnée (quoique...) même si le sigle est partagé, mais des groupes de recherche. Chacune porte un nom différent, ce qui n'empêche pas que l'on puisse y croiser des coureurs, des champions, des vétérans (par exemple des champions de la catégorie émérite) qui en fréquentent une ou plusieurs. Il ne faut pas oublier de mentionner les sorties de secours du tunnel. D'ailleurs, elles portent plutôt bien leur nom car elles peuvent apporter un vrai secours, une véritable aide aux coureurs. On les repère facilement car tous les ans - pour la plupart - elles sont stratégiquement placées au même endroit. Les coureurs et les champions de la discipline CCA (comptabilité-contrôle-audit) connaissent bien celle qui s'appelle AFC (congrès annuel de l'Association francophone de comptabilité), pour n'en citer qu'une. Les coureurs l'apprécient tellement qu'ils se dirigent également vers des sorties complémentaires. Vous les connaissez sans doute, les JD (journées doctorales) constituent un raccourci vers AFC. Ce qui est marquant pour un observateur, c'est que, dans les sorties de secours, coureurs et champions s'activent au même rythme, mangent ensemble, applaudissent ensemble, discutent ensemble et dorment dans des lieux qui pour l'heure sont remplis de ces acteurs, des lieux qui comportent néanmoins un accès direct au tunnel. Car il faut y retourner. Jusqu'au jour de l'expulsion. Nos entraîneurs, des champions qui ont tellement aimé la course qu'ils forment de nouveaux coureurs, sont là pour nous y préparer. Car nous serons, un instant, en pleine lumière. Il y aura nos supporters, d'autres coureurs, nos entraîneurs et des champions toutes catégories. À eux tous, nos remerciements...

... nos plus vifs remerciements et notre reconnaissance se dirigent tout d'abord vers nos directeurs de recherche, le Professeur Stéphanie Chatelain-Ponroy et le Professeur Gérald Naro, sous l'autorité desquels nous avons conduit ce travail et qui furent pour nous des soutiens essentiels sans lesquels nous n'aurions pu mener à bien ces travaux. Leurs accompagnement et direction scientifiques, mais aussi leur présence,

leur disponibilité, leur attention, leurs conseils sont si précieux qu'ils ont été la boussole et le gouvernail du navire de la recherche pris parfois dans des eaux tumultueuses.

Nos remerciements vont également vers tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la présente recherche. Nous avons bénéficié non seulement de discussions fructueuses avec des chercheurs et des universitaires en France et à l'étranger, particulièrement nos collègues du Laboratoire interdisciplinaire de recherches en sciences de l'action, ceux de Montpellier Recherche en Management et les membres de l'Association francophone de comptabilité, qui nous ont réservé, au-delà de leur connaissance du sujet, une grande disponibilité et une véritable franchise d'esprit. Nous exprimons également nos remerciements aux personnels du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, notamment les agents qui nous ont reçu en entretien et ont été d'un grand concours, à la fois dans l'approche et dans la distance nécessaires de nos sujet et terrain d'étude. Le chemin conduisant à ce travail est le fruit d'une curiosité qui s'est forgée à travers nos expériences de terrain et s'est développée au long de notre parcours académique ; il n'aurait pu être emprunté sans le soutien indéfectible de Christian, Dominique, Fabienne, Michel, Paul et Philippe.

Merci à Georges, sans qui cette histoire n'aurait pas commencé, et à Hiên, sans qui nous n'aurions pu parvenir à l'agréable sentiment d'une mission accomplie.

Notre profonde gratitude se dirige enfin vers les professeurs qui nous font l'honneur de leur présence dans notre jury de thèse : le Professeur Aude Deville, le Professeur Marc Bollecker, le Professeur Hervé Dumez et le Professeur Jérôme Méric ont été, après nos directeurs de thèse, les premiers lecteurs de ce travail et nous leur en sommes très reconnaissant. C'est tout spécialement pour eux que nous nous sommes efforcé de construire une argumentation claire et progressive en articulant une à une les pièces du puzzle afin de livrer une image permettant de comprendre l'assemblage de maîtrise de gestion du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger à l'aune du contrôle de gestion capacitant.

## Résumé

### Le contrôle capacitant.

#### Le cas du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger

Le réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger (RECAC), qui relève du ministère des Affaires étrangères, est une organisation publique opérant dans le monde entier depuis la première partie du XX<sup>e</sup> siècle. Objet de nombreuses réformes, il est confronté depuis le début des années 2000 à de fortes restrictions. Pourtant, cette organisation menacée dans sa pérennité et dont le champ d'activité n'a cessé de s'élargir parvient toujours à remplir sa mission dans un contexte incertain et concurrentiel. Il ressort de cette étude que le sommet stratégique du RECAC a actionné le levier organisationnel en mettant en place une démarche nouvelle de contrôle de gestion. Pour saisir cette démarche, cette recherche déploie une méthodologie mixte à dominante qualitative en s'inscrivant dans le courant épistémologique interprétativiste. Elle mobilise le modèle du contrôle capacitant (Ahrens et Chapman, 2004), adapté de recherches réalisées par Adler et Borys (1996), autour de l'idée de « permettre aux employés de mieux maîtriser leur mission ».

À partir de données secondaires produites pour le RECAC, de données primaires issues de 66 entretiens semi-directifs mobilisant le cadre étendu proposé par Ferreira et Otley (2009) avec l'application NVivo10, d'une description épaisse et d'une analyse factorielle des correspondances, la construction de l'assemblage d'un « système de maîtrise de gestion » (SMG) est analysée au travers des interactions SMG—manager-utilisateur.

Basée sur une compréhension fine d'une organisation peu explorée en sciences de gestion, cette recherche doctorale, au travers de son guide d'entretien appréhendé comme un « point de rencontre » entre les acteurs, propose un « remodelage » du modèle du contrôle capacitant perçu comme un méta-contrôle de gestion.

Mots-clés : contrôle capacitant ; contrôle de gestion ; rôle dual capacitant ; assemblage de maîtrise de gestion ; dialogue capacitant ; *continuum* capacitant ; moment capacitant ; mobilité capacitante ; processus tandem ; méthode mixte à dominante qualitative ; recherche interprétative ; cadre interface ; observation post-participante ; méta-contrôle de gestion.

## **Résumé en anglais**

### **Enabling Control.**

#### **The case of the French cooperation and cultural network abroad**

The French cooperation and cultural network abroad, which operates under the Ministry of Foreign Affairs, is a public entity that has been operating globally since the early 20th century. Subject to numerous reforms, it has suffered from major budget cuts and downsizing since the early 2000s. However, this organization, whose very existence has been threatened and whose field of activity has nevertheless continued to widen, manages to fulfill its mission in an uncertain and competitive environment. This study shows that its senior leadership responded by an organization redesign that introduced a new approach to management control. This interpretive research uses a predominantly qualitative mixed methodology to assess this new approach. It mobilizes the enabling control model (Ahrens and Chapman, 2004) adapted from the research of Adler and Borys (1996). This model characterizes the systems that enable employees better to master their tasks.

The nature of the organization's management control seen as a package is analyzed through an investigation of the users' experience, using secondary data produced for the organization, primary data from 66 semi-structured interviews that put into practice the extended framework proposed by Ferreira and Otley (2009) and exploits NVivo10 software, a thick description and a correspondence analysis.

This doctoral research is based on a thorough understanding of an organization that has not been studied much in management science. Through its interview guide perceived as a "meeting point" between the actors, it offers a refinement of the enabling control model seen as a meta-management control.

**Keywords :** enabling control; management control; enabling dual role; management control package; enabling dialogue; enabling continuum; enabling moment; enabling mobility; development process; qualitative dominant mixed methods; interpretive research; interface framework; post-participant observation; meta-management control.

# Sommaire

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>I</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>VI</b>
<b>ABREVIATIONS, SIGLES ET TRADUCTIONS .....</b>	<b>XI</b>
<b>INDEX DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>XVI</b>
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>XXIII</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE - LE CONTROLE CAPACITANT, UN CONTROLE DE GESTION POUR DES ORGANISATIONS CONTRAINTES ...</b>	<b>1</b>
<b>PREMIERE PARTIE - DES CADRAGES THEORIQUES A LA RENCONTRE D'UN TERRAIN .....</b>	<b>31</b>
PREMIERE PARTIE - INTRODUCTION .....	32
CHAPITRE I - LE CADRAGE THEORIQUE .....	35
<i>A - La revue de littérature, une tension entre savoir et non savoir .....</i>	<i>36</i>
<i>B - Une double insertion : le cadre des bureaucraties professionnelles et la théorie de la contingence.....</i>	<i>41</i>
<i>C - Du modèle capacitant au contrôle capacitant.....</i>	<i>56</i>
<i>D - Les trois leviers de compréhension du contrôle capacitant .....</i>	<i>113</i>

<i>E - Conclusion du chapitre I : un modèle conceptuel basé sur les interactions SMG—managers-utilisateurs au service d’organisations repensant leurs dispositifs de gestion.....</i>	166
CHAPITRE II - LE TERRAIN .....	169
<i>A - L’entre-deux postes d’un ACPF ou une tentative de description épaisse .....</i>	172
<i>B - Comprendre le terrain : le RECAC, histoire d’un bateau ivre.....</i>	189
<i>C - Le puzzle d’une évolution vers un système de maîtrise de gestion.....</i>	264
<i>D - Conclusion du chapitre II : l’analyse du RECAC fait ressortir le besoin de la mise en place d’un système de maîtrise de gestion.....</i>	286
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE - LE QUESTIONNEMENT EPISTEMOLOGIQUE ET LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE .....	289
<i>A - Le projet de connaissance.....</i>	290
<i>B - Le questionnement épistémologique et la méthodologie mise en œuvre .....</i>	298
<b>SECONDE PARTIE - RESULTATS ET DISCUSSION ISSUS DES INTERACTIONS ENTRE ELEMENTS THEORIQUES ET EMPIRIQUES.....</b>	<b>319</b>
SECONDE PARTIE - INTRODUCTION .....	320
CHAPITRE III - LA FABRIQUE D’UN ASSEMBLAGE « SYSTEME DE MAITRISE DE GESTION » AU CŒUR DES RESULTATS DE LA RECHERCHE EMPIRIQUE .....	323
<i>A - À la recherche du système de maîtrise de gestion du RECAC : le FSP, élément préfigurateur .....</i>	324
<i>B - La fabrique d’un système de maîtrise de gestion : un assemblage sur-mesure.....</i>	334
<i>C - Des éléments évolutifs forment un SMG ayant la qualité capacitante qui révèle le rôle du dialogue capacitant, le sens de la mission et des « moments » du contrôle capacitant .....</i>	407
<i>D - La dimension quantitative de la recherche complète les résultats de la démarche qualitative de compréhension du contrôle capacitant du RECAC .....</i>	442
<i>E - Conclusion du chapitre III : l’analyse du système de maîtrise de gestion du RECAC fait ressortir trois résultats principaux relatifs au contrôle capacitant .....</i>	458



CHAPITRE IV - UN RETOUR REFLEXIF SUR LA RECHERCHE : LE PROJET	
CAPACITANT EN DIX POINTS .....	463
<i>A - Appréhender le projet capacitant pour le RECAC</i> .....	464
<i>B - Saisir le projet capacitant par la méthodologie mise en œuvre</i> .....	510
<i>C - Modeler le projet capacitant pour le consolider</i> .....	529
<i>D - Conclusion du chapitre IV : le projet capacitant du RECAC</i> .....	549
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE - COMPRENDRE LE CONTROLE CAPACITANT	
EN TANT QUE MODELE DE LA CONCEPTION « MAITRISE » DU CONTROLE DE GESTION.	551
<b>CONCLUSION GENERALE - « LE CONTROLE DE GESTION M'A</b>	
<b>SAUVE »</b> .....	<b>561</b>
<i>A - La boucle de la recherche : apports théoriques et méthodologiques ...</i>	562
<i>B - Un nouveau cas organisationnel en sciences de gestion pétri de</i>	
<i>paradoxes : le RECAC</i> .....	565
<i>C - Limites et perspectives de recherche</i> .....	584
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>589</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>614</b>
ANNEXE 1. « LE REEQUILIBRAGE DES MOYENS HUMAINS SE POURSUIT » (EXTRAIT	
DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 N°2234, RAPPORT DE MME VALERIE	
RABAULT, RAPPORTEURE GENERALE, DEPUTEE, ANNEXE N°1 ACTION EXTERIEURE DE	
L'ÉTAT, P. 27-28) .....	616
ANNEXE 2. LE DESIGN DE LA RECHERCHE PRESENTE EN JOURNEE DOCTORALE DU	
34 <sup>EME</sup> CONGRES DE L'ASSOCIATION FRANCOPHONE DE COMPTABILITE (BENOIT, 2013,	
P. 12) .....	618
ANNEXE 3. LE PROCESSUS CONTINU DE REFORMES ET DE MODERNISATION DU	
MAE : ELEMENTS DE REPERAGE .....	619
ANNEXE 4. LE RECAC ET LE PROJET D'UN RESEAU UNIFIE DE RESEaux AU	
SERVICE DE LA STRATEGIE, DE L'IMPLICATION ET DE LA COHERENCE DE L'ACTION DES	
DIFFERENTS ACTEURS (D'APRES LA « LETTRE D'INFORMATION DE LA FONDATION	
ALLIANCE FRANÇAISE » DU 16 OCTOBRE 2015) .....	623
ANNEXE 5. INDICATEURS LOLF EN PLACE DANS LE RESEAU (PROGRAMME 185,	
PAP 2008) (INTRANET MAE-DGCID, DOCUMENT MIS EN LIGNE LE 7 AOUT 2007) ..	625

ANNEXE 6. ROLES ET MISSIONS DU RESEAU DIPLOMATIQUE FRANÇAIS A L'ETRANGER .....	628
ANNEXE 7. PROFILS DE POSTE EN CLE, DES POSTES D'EXPERTS PEDAGOGIQUES AUXQUELS ON DEMANDE D'ASSURER DES TACHES DE GESTION .....	629
ANNEXE 8. EXTRAIT DE LA BROCHURE DE PRESENTATION DU SEMINAIRE SPECIFIQUE : « CONCEPTION ET GESTION DE PROJETS N9P34 » DU PARCOURS 3 INGENIERIE DE FORMATION POUR LES ENSEIGNANTS DE FRANÇAIS LANGUE ETRANGERE ET DES LANGUES, MASTER 2 DIDACTIQUE DU FRANÇAIS LANGUE ETRANGERE, UNIVERSITE PARIS 3 SORBONNE NOUVELLE, UFR LITTERATURE, LINGUISTIQUE, DIDACTIQUE, ANNEE UNIVERSITAIRE 2011-2012, P. 63-64 .....	631
ANNEXE 9. LE « DIALOGUE DE GESTION » : « MEMENTO DU CHEF DE MISSION DIPLOMATIQUE », REALISE PAR LA DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (MISE A JOUR DU 22 JUIN 2006, 193 P.) : EXTRAIT D'UN TELEGRAMME DIPLOMATIQUE RELATIF AUX DEPENSES DE PERSONNEL ET AUX ENSEIGNEMENTS DES EXPERIMENTATIONS 2004 ET 2005 DE LA MISE EN PLACE DE LA LOLF (P. 181) .....	632
ANNEXE 10. DGM, VADE-MECUM DES PROCEDURES DE LA COOPERATION ET DE L'ACTION CULTURELLE, FICHE N°10 LA FUSION SCAC/EAF, JUIN 2014, EXTRAITS DES PAGES 1 ET 3 .....	633
ANNEXE 11. EXTRAIT DE L'EDITION DU 15 DECEMBRE 2015 DES INSTRUCTIONS GENERALES DE PROGRAMMATION POUR LES SCAC EN LIGNE SUR L'INTRANET <i>DIPLONET</i> (MAE, DGM, DPR, P. 4 ET 5).....	634
ANNEXE 12. ORIGINE GEOGRAPHIQUE (POSTE ACTUEL ET POSTE PRECEDENT) DES 60 REpondANTS DU RECAC AUX ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS .....	635
ANNEXE 13. LES TROIS PRINCIPAUX POSITIONNEMENTS EPISTEMOLOGIQUES EN SCIENCES DE GESTION (D'APRES PERRET ET SEVILLE, 2007, P. 15) .....	636
ANNEXE 14. LE GUIDE D'ENTRETIEN .....	637
ANNEXE 15. CADRE VIERGE DE SAISIE DES ENTRETIENS DANS LE TRAITEMENT DE TEXTE <i>WORD</i> .....	640
ANNEXE 16. EXTRAIT D'ECRAN DE NVIVO10 DU CODAGE THEMATIQUE SIMPLE AVEC 34 Nœuds.....	641
ANNEXE 17. EXEMPLE DE REALISATION D'UNE MATRICE DE CROISEMENTS DANS NVIVO10.....	642
ANNEXE 18. GUIDE DU CODAGE DU TABLEAU DE DONNEES SOUS EXCEL.....	645

ANNEXE 19. FICHE REPERE « LA PERFORMANCE A LA DIRECTION GENERALE DE LA MONDIALISATION » EDITEE EN 2011 PAR LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES (PAGE 1 SUR 2) .....	646
ANNEXE 20. SOMMAIRE DU RAPPORT DE PRESENTATION D'UN PROJET FSP (MAE RP-2000-131).....	647
ANNEXE 21. EXTRAITS DE LA BROCHURE « POUR UNE ADMINISTRATION STRATEGIE ET TRANSPARENTE » PUBLIEE EN 2008 PAR LE BUREAU DU CONTROLE DE GESTION DE LA DGCID-MAE .....	648
ANNEXE 22. LES CINQ THEMES DE LA PREMIERE VERSION DU CADRE D'OTLEY (1999).....	650
ANNEXE 23. LE SCHEMA ET LES 12 QUESTIONS DU CADRE ETENDU DE FERREIRA ET OTLEY (2009) .....	651
ANNEXE 24. COMMANDES SAISIES DANS L'APPLICATION SAS POUR LE TRAITEMENT AFCM .....	653
ANNEXE 25. PRISES DE VUES DE L'INTERIEUR DU BRITISH COUNCIL D'UNE CAPITALE ASIATIQUE (DROITS RESERVES AUTEUR) .....	654
ANNEXE 26. PRESENTATION DU <i>BRITISH COUNCIL</i> ET DU <i>GOETHE INSTITUT</i> A PARTIR DE DONNEES PRIMAIRES ET SECONDAIRES.....	656
ANNEXE 27. INDICATEUR 1.1 : DIFFUSION DE LA LANGUE FRANÇAISE (EXTRAIT DU PLF 2015 ACTION EXTERIEURE DE L'ÉTAT, PROGRAMME 185 : DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE, PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES, PAGES 7 ET 8) ..	657
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>659</b>

# Abréviations, sigles et traductions

Le lecteur trouvera ci-après les abréviations et sigles que nous avons utilisés lors de la rédaction ainsi que ceux que nous avons rencontrés en citant les différentes sources. Nous signalons également que, dans le corps de thèse, certains dérivés ont été intentionnellement formés à partir de sigles, comme, par exemple, le cas de « lolfien » (dérivé de « LOLF », à savoir la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finance). Quant au sigle MAE, que nous utilisons invariablement, il désigne le ministère des Affaires étrangères, dont l'intitulé officiel peut varier en fonction des alternances gouvernementales et de la définition des périmètres ministériels. Lorsque ces lignes sont écrites, son intitulé officiel est « ministère des Affaires étrangères et du Développement international » (MAEDI). Il est à observer que les données relatives au terrain d'étude de ce travail de recherche ont été exploitées jusqu'à la fin du mois d'août 2016.

Lorsque l'on évoque le « poste » il s'agit d'une représentation diplomatique française hors de France qui concerne les services relevant du MAE dans un pays d'accueil, notamment culturels ; lorsque nous abordons le « Département » il s'agit des services centraux du MAE situés à Paris, à savoir « le Quai » pour le Quai d'Orsay et à Nantes ; la « DGM », ou Direction générale de la mondialisation et des partenariats (devenue Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international le 1<sup>er</sup> janvier 2016, soit à une date postérieure aux entretiens que nous avons réalisés), qui a connu différentes appellations et différents périmètres, et gère l'activité du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger (RECAC) ; « Nantes » regroupe les services comptables et informatiques, ainsi que l'état-civil et des bureaux chargés de la gestion des ressources humaines, notamment de la paie, et des affaires consulaires. À cet égard, comme le précise le *Guide du nouvel arrivant* publié par la direction des ressources humaines du MAE (édition 2012), on désigne par « agent toute personne travaillant pour le ministère ».

Le MAE recourt fortement aux outils numériques. Il dispose d'une direction des systèmes d'information (DSI) animant le corps d'agents que l'on a longtemps appelé

des « chiffreurs » (jusqu'en 2002, date à laquelle le corps a cessé d'exister, anticipant le changement d'orientation, le chiffre étant désormais l'une des composantes du métier dévolu au corps des SESIC/ASIC (Secrétaire des systèmes d'information et de communication / Attaché des systèmes d'information et de communication)) et que l'on peut considérer comme les informaticiens du MAE ; ils sont affectés en tant que correspondants de cette direction dans les postes diplomatiques. Ils ont développé l'intranet et *Diplonet*, qui sont à présent gérés par la Direction de la communication et de la presse. Lorsque nous évoquons le portail *Élise*, il s'agit d'une des pages de *Diplonet* qui liste les applications en ligne ; *Éole* est le système qui permet d'accéder au serveur bureautique : c'est une surcouche de *Windows* pour gérer les comptes des agents et les applications, chaque agent disposant d'un compte *Éole*.

En outre, le MAE distingue ses postes à l'étranger en six zones géographiques :

- AM : direction des Amériques et Caraïbes (26 pays) ;
- ANMO : direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (18 pays) ;
- AS : direction d'Asie et d'Océanie (26 pays) ;
- DAOI : direction d'Afrique et de l'Océan indien (42 pays) ;
- DCE : direction de la coopération européenne (33 pays) ;
- EUC : direction de l'Europe continentale (16 pays).

Pour guider le lecteur sans dévoiler l'anonymat des répondants, nous indiquons à l'issue des *verbatim* leur fonction et leur zone géographique de rattachement. Nous avons simplifié la répartition en quatre zones : zone Amériques (zone AM), zone Afrique (ANMO et DAOI), zone Asie (AS) et zone Europe (DCE et EUC).

Par ailleurs, les citations et *verbatim* de plus de trente-neuf mots (norme de la feuille de style du CNAM) sont mis en exergue, centrés avec un interligne un, autrement ils sont intégrés au corps du texte. À cet égard, lorsqu'ils contiennent des références bibliographiques, ces dernières sont intégrées à la bibliographie.

Il convient aussi de souligner qu'une part significative des citations utilisées dans notre travail provient de travaux publiés en anglais : nous avons systématiquement proposé une traduction dans le corps du texte, qui n'engage que nous, en inscrivant la version originale en note de bas de page pour que le lecteur puisse se référer au texte source.

Enfin, le lecteur remarquera que ce travail doctoral est rédigé au « nous » de politesse et de modestie (Grevisse et Goosse, 2008, § 655, p. 836), ce qui produit un effet sur les accords des participes passés.

ACAC	Attaché de coopération et d'action culturelle
ACE	Attaché de coopération éducative (pilote l'action des ACPF dans le pays, s'il y en a)
ACPF	Attaché de coopération pour le français
ACS	Attaché de coopération scientifique
ACSU	Attaché de coopération scientifique et universitaire
ACU	Attaché de coopération universitaire
ADL	Agent de droit local
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AF	Alliance française
AFD	Agence française de développement
AT	Assistance technique (ou assistant technique)
AUF	Agence universitaire de la Francophonie (opérateur universitaire de l'OIF)
CCC	Centre culturel et de coopération
CCCL	Centre culturel et de coopération linguistique
CCIP	Chambre de commerce et d'industrie de Paris
CIBC	Contrôle interne budgétaire et comptable
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CLE	Coopération linguistique et éducative
COCAC	Conseiller de coopération et d'action culturelle (dirige les services culturels français et l'Institut français dans son pays d'affectation)
COS	Comité d'orientation stratégique (également appelé « comité d'orientation stratégique local »)
CRSP	Contrat de recrutement sur place
CSN	Coopérant du service national
DCUR	Direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (direction relevant de la DGM du MAE)
DALF	Diplôme approfondi de langue française (arrêté du 22 mai 1985)
DELFF	Diplômes d'études en langue française (arrêté du 22 mai 1985)
DFAE	Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement (1998-2008)
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (2009-2015), devenue Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 (arrêté du 22 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères publié au Journal officiel de la République française n°0298 en date du 24 décembre 2015)
DGRCST	Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (1969-1997)
DIPLONET	Nom de l'intranet du MAE
DPR	Direction des programmes et du réseau, relevant de la DGM
DREIC	Direction des relations européennes et internationales et de la coopération (ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche)
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ETI	Expert technique international
ETP	Équivalent temps plein ou emploi temps plein

FAF	Fondation des Alliances françaises
FANEV	Formulaire annuel d'évaluation
FBP	Fiche budget pays
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
IF	Institut français (opérateur du MAE et nom donné aux centres culturels dans les postes)
IFRE	Institut français de recherche à l'étranger
IGAE	Inspection générale des Affaires étrangères
IGEN	Inspection générale de l'Éducation nationale / Inspecteur général de l'Éducation nationale
IR	Indemnité de résidence
JDR	Journées du Réseau (RECAC)
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances (1 <sup>er</sup> août 2001)
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du développement international (en France, appellation prise par le MAE le 2 avril 2014).
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes (en France, de 2007 à 2012)
MAP	Modernisation de l'action publique
MLF	Mission laïque française (elle joue, aux côtés de l'AEFE, un rôle essentiel dans la gestion d'une partie des établissements scolaires homologués)
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
ONU	Organisation des Nations-Unies
PAA	Plan d'action de l'ambassade (remplace le « plan d'action de l'ambassadeur »)
PAP	Projet annuel de performance(s)
PLF	Projet de loi de finances
PPS	Élément numérique « Project Planning System » opérationnel au sein du réseau du Goethe Institut
RAP	Rapport annuel de performance(s)
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
RECAC	Réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH3	Sous-direction des personnels contractuels de la direction des ressources humaines du MAE (DRH-RH3)
SAF	Service administratif et financier
SAFU	Service administratif et financier unifié (ou Service administratif et financier unique)
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SCG	Service commun de gestion (dans les représentations diplomatiques françaises)
SEMA	Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur (ou Son Excellence Madame l'Ambassadeur)
UNESCO	Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture
VI	Volontaire international (statut de droit public, le volontariat international a pris le relais des formes anciennes du service national en coopération et s'adresse aux hommes et femmes âgés de 18 à 28 ans, de nationalité française ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne. Les missions sont d'une durée de 6 à 24 mois. Source : Centre d'information sur le volontariat international)
ZSP	Zone de solidarité prioritaire





## Index des illustrations

Cette table répertorie les figures, tableaux et encadrés qui ont été directement insérés dans le corps de notre thèse pour faciliter la lecture et la compréhension de la partie de texte écrit correspondante. En outre, le lecteur trouvera en annexes les autres principaux documents, tableaux et graphiques servant à nos analyses.

Figure INTRO-GALE.1. Approche systémique de la fonction d'ACPF (Mazières, 2010, p. 24)	23
Figure INTRO-GALE.2. Position administrative des attachés (ACPF/ACE) dans le dispositif français et leurs relations avec les administrations locales (d'après Mazières, 2010, p. 25)	24
Figure INTRO-GALE.3. Schéma présentant l'articulation des parties et des chapitres	30
Figure I.1. La revue de littérature, un croisement entre une vision élargie et une lecture approfondie	37
Figure I.2. La question de recherche en équilibre entre éléments techniques, empiriques et méthodologiques	38
Encadré I.1. Les hypothèses du contrôle de gestion selon Caplan, E. H. (1966), repris par Morales et Sponem (2010, p. 4)	54
Tableau I.1. Les verbes de l' <i>enabling</i> (d'après Adler et Borys, 1996)	74
Figure I.3. Une typologie des organisations, la matrice capacitante (traduit d'après Adler et Borys, 1996, p. 78)	75
Tableau I.2. Les quatre caractéristiques capacitantes (d'après Adler et Borys, 1996, p. 70-74)	77
Encadré I.2. Synthèse du modèle capacitant et annonce du contrôle capacitant	78
Encadré I.3. Traduire le terme <i>enabling</i> en français	82

Tableau I.3. Douze années de mobilisation du concept de contrôle capacitant au travers de douze recherches de terrain (2004-2014) .....	84
Tableau I.4. Essai de synthèse du rôle dual du mécanisme de capacité (source : auteur).....	88
Figure I.4. L'idée d'un <i>continuum</i> capacitant-non capacitant en contrôle capacitant.....	96
Tableau I.5. Le <i>continuum</i> « flexibilité-non flexibilité » (d'après Liew, 2012, p. 35, traduction du tableau 8 : résultats concernant la caractéristique « flexibilité »).....	97
Tableau I.6. La mobilisation des caractéristiques-clés capacitantes dans les recherches en contrôle capacitant (2004-2015).....	102
Tableau I.7. Les caractéristiques-clés en contrôle capacitant, une synthèse de travaux de recherche (2004-2015) .....	105
Figure I.5. Schéma de synthèse de la combinaison des caractéristiques-clés en contrôle capacitant (source : auteur).....	109
Encadré I.4. Caractéristiques et éléments de compréhension du levier SMG.....	114
Figure I.6. Représentation du modèle de Robert Anthony (d'après Anthony, 1965 ; cours du professeur Gérard Naro, école doctorale de l'université de Montpellier, 2014) .....	119
Figure I.7. Une compréhension des SMG par la vision des « poupées russes » (Strauß et Zecher, 2013, p. 263, figure 8 « Comparaison des différents cadres de SMG »).....	121
Tableau I.8. Une compréhension des SMG par leurs caractéristiques et conditions de mise en œuvre en lien avec le contrôle capacitant (d'après Strauß et Zecher, 2013) .....	122
Figure I.8. Panorama des modèles de SMG (Strauß et Zecher, 2013, p. 265, figure 9 « Carte du paysage des SMG »).....	125
Tableau I.9. Les SMG dans les recherches en contrôle capacitant (2004-2014) .....	126
Encadré I.5. Perspective retenue pour la définition et la compréhension des SMG en contrôle capacitant.....	133
Encadré I.6. Caractéristiques et éléments de compréhension du levier MU.....	134
Figure I.9. Processus tandem orienté manager-utilisateur (source : auteur) .....	136
Tableau I.10. Occurrences des termes « utilisateur » et « technologie » dans des travaux de Paul Adler (1986-1996).....	137
Tableau I.11. La spécification du manager-utilisateur dans des travaux de recherche se réclamant du modèle capacitant (1996-2015) .....	138
Encadré I.7. Définition du manager-utilisateur adoptée dans la présente recherche.....	149
Figure I.10. Positionnement au sein de l'organisation des « managers-utilisateurs » mis en évidence par les éléments grisés (à partir de Mintzberg, 2012, p. 37) .....	150
Encadré I.8. Caractéristiques et éléments de compréhension du levier méthodologique .....	151
Tableau I.12. Choix méthodologiques et empiriques de travaux de recherche mobilisant le contrôle capacitant.....	152

Tableau I.13. Données démographiques recueillies auprès des répondants (Mundy, 2010, p. 517-518, annexe B) .....	162
Tableau I.14. Analyse des guides d'entretien (d'après Dowling et Leech, 2011 et 2014).....	163
Encadré I.9. Synthèse de la progression du chapitre I .....	167
Encadré II.1. Les composantes de la description épaisse regroupées sur une unité de temps et de lieu.....	175
Figure II.1. Schéma de représentation des fonctions dans l'organisation à partir de l'analyse des structures organisationnelles de Henry Mintzberg (2012, p. 37) .....	176
Figure II.2. L'ancien organigramme fonctionnel, développé pour le SCAC-IF [page suivante. Schéma réalisé à partir d'informations recueillies au sein du RECAC].....	178
Figure II.3. Le nouvel organigramme, développé pour le SCAC-IF [page suivante] .....	180
Figure II.4. Invitation du chef de poste en Thaïlande illustrant les efforts de rapprochement des différentes composantes du RECAC sur une zone géographique .....	218
Figure II.5. Objectifs et indicateurs de performance du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » (RAP du PLF 2015, version du 7 octobre 2014, page 5) .....	224
Figure II.6. Organigramme de l'action culturelle extérieure (Cour des comptes, 2013, p. 157) .....	225
Figure II.7. Les opérateurs du MAE (source : <a href="http://www.diplomatie.gouv.fr/">www.diplomatie.gouv.fr/</a> ).....	226
Tableau II.2. Les trois principaux opérateurs du MAE chargés de la CLE (source auteur) .....	228
Figure II.8. Visualisation du réseau de coopération et d'action culturelle français dans le monde (d'après le ministère français des Affaires étrangères, 2015) .....	232
Figure II.9. Sociogramme de l'action culturelle extérieure (Cour des comptes, 2013, p. 156) .....	233
Tableau II.3. Un itinéraire professionnel au sein du RECAC .....	236
Figure II.10. Le cœur du RECAC, élément central de la recherche (source : auteur) .....	239
Figure II.11. Représentation des services culturels d'une ambassade française (SCAC-IF) à partir de l'analyse des structures organisationnelles de Henry Mintzberg .....	244
Figure II.12. Cycle annuel de la procédure FANEV d'évaluation des agents du RECAC .....	246
Tableau II.4. Profils de postes du RECAC (hors expertise technique) analysés au travers des <i>Transparence</i> 2013 et 2014 (prises de fonction à l'année n+1) .....	248
Tableau II.5. Profils de postes du RECAC orientés CLE (hors expertise technique) analysés au travers des <i>Transparence</i> 2013 et 2014 (prises de fonction à l'année n+1) .....	250
Tableau II.6. Les dotations budgétaires fortement réduites de l'action « langue et culture française » du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » (2006-2009) (d'après Action extérieure de l'État, document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2009, Paris, 2008, p. 87) .....	260
Figure II.13. Les raisons de la mise en place d'un système de maîtrise de gestion pour le RECAC comme réponse à la contrainte (source : auteur).....	269

Figure II.14. Définition du dialogue de gestion du MAE pour le RECAC (source : intranet MAE, cellule contrôle de gestion, 2015).....	274
Tableau CONC-I.1. Les contraintes inhérentes aux données primaires et secondaires (d'après Baumard et Ibert, 2007, p. 95).....	293
Figure CONC-I.1. Le processus de recherche modélisé comme un ensemble de boucles [abduction - induction - déduction] (d'après Chatelain-Ponroy et Vidal, 2015, p. 151)..	296
Figure CONC-I.2. La démarche d'abduction de la recherche et les interactions entre les éléments empiriques et théoriques (Benoit, 2015, p. 8) .....	297
Figure CONC-I.3. Représentation du <i>continuum</i> qualitatif-quantitatif en recherche mixte (Johnson <i>et al.</i> , 2007, p. 124, figure 1).....	304
Figure CONC-I.4. Le guide d'entretien (source : auteur).....	308
Encadré CONC-I.1. Éléments structurants de la conclusion de la première partie.....	317
Tableau III.1. La matrice cadre logique pour les projets FSP (Beaudlet, 2003, p. 50).....	330
Tableau III.2. Tableaux de bord extraits d'un projet FSP (MAE, 2001) .....	331
Figure III.1. Nombre et montants affectés aux projets FSP sur la période 2000-2013 (Dessalien et Perramant, 2014, p. 51) .....	333
Figure III.2. Visualisation du tableau de bord de la FBP (MAE, DGCID, 2008 : « Pour une administration stratégique et transparente », p. 4).....	339
Figure III.3. Visualisation de l'onglet « Tableau de bord » d'une FBP anonymée version 2011 .....	340
Figure III.4. Visualisation de l'onglet « FBP » d'une FBP anonymée version 2011.....	341
Tableau III.3. Synthèse de la FBP version 2011 .....	341
Figure III.5. « Les 30 ans du DELF-DALF » (La lettre du CIEP, octobre 2015, p. 2).....	344
Tableau III.4. Exemples de fiches d'inspection générale relatives à la CLE renseignées jusqu'en 2008 avant le passage à la FBP .....	346
Figure III.6. Le dialogue du contrôle de gestion au travers de la FBP (source : auteur).....	350
Figure III.7. Une expérimentation à la base d'un processus tandem de construction de la FBP (Séminaire des nouveaux COCAC : « la démarche de pilotage par les indicateurs », MAE, DGCID, bureau du contrôle de gestion, 1 <sup>er</sup> février 2008, diapositives 2 et 3 sur 8) .....	352
Figure III.8. Extraits d'un TD Helsinki du 3 janvier 2008 pour souligner l'importance du dialogue dans la conception et la mise en œuvre du contrôle de gestion dans le RECAC.....	354
Figure III.9. Extrait de la charte de gestion ( <i>Diplonet</i> , 27 mai 2009, 26 pages, p. 17) .....	355
Figure III.10. Résultats de l'enquête de satisfaction menée auprès du réseau en mai 2009 ( <i>Diplonet</i> , « La démarche de pilotage par les indicateurs », 3 mars 2010, 14 diapositives, diapositive n°12) .....	356
Figure III.11. La FBP, un dialogue de gestion qui mobilise les caractéristiques capacitantes .	370
Tableau III.5. Résultats concernant la capacité perçue par les utilisateurs de PRISME.....	385

Figure III.12. Premier bilan de la mise en œuvre de PRISME : délégation des COCAC à leurs collaborateurs (PRISME - bilan de la programmation stratégique, DGCID, 6 juin 2008, diapositive 5 sur 5) .....	386
Tableau III.6. Synthèse de la capacité perçue par les utilisateurs de logiciels de gestion des cours .....	405
Tableau III.7. Liste des principaux éléments du SMG du RECAC .....	409
Figure III.13. Les trois éléments essentiels du contrôle de gestion du RECAC (source : auteur) .....	411
Figure III.14. Représentation sous forme de nuage de mots du vocable « dialogue » dans le corpus d'entretiens avec NVivo10 (source : auteur) .....	412
Figure III.15. Le dialogue capacitant, condition de réussite des éléments du SMG du RECAC (source : auteur).....	413
Tableau III.8. Données démographiques des répondants (source : auteur).....	421
Tableau III.9. La première question du cadre étendu (D'après Ferreira et Otley, 2009, p. 266-267).....	422
Tableau III.10. Ordres de grandeur d'indemnités de résidence pour des agents expatriés du RECAC.....	429
Tableau III.11. Exemples de l'importance du sens de la mission des agents du RECAC .....	433
Tableau III.12. Le contrat de travail d'un agent (extraits des pages 1, 2 et 3 sur 4) .....	434
Tableau III.13. Exemples de récompenses perçues par les agents du RECAC selon la réussite de leur mission .....	435
Figure III.16. Les temps forts de la mise en place du SMG du RECAC (source : auteur) .....	439
Figure III.17. L'AFCM, d'une étude de terrain qualitative vers la mise en évidence de liens entre individus et variables.....	445
Tableau III.14. Éléments de vocabulaire de l'AFCM (présentés par ordre alphabétique, d'après Renisio et Sinthon, 2014, p. 110) .....	446
Tableau III.15. Le tableau « rôle dual » du guide d'entretien (source : auteur).....	448
Tableau III.16. Le tableau « rôle dual » du guide d'entretien (première version) .....	449
Tableau III.17. Extrait adapté de la première ligne du tableau de données dans SAS.....	450
Tableau III.18. Tableau de décomposition de l'inertie ajustée de Benzécri avec SAS.....	452
Tableau III.19. Tableau de décomposition de l'inertie ajustée de Benzécri avec SAS.....	453
Tableau III.20. Tableau de représentation des modalités par le carré des cosinus avec SAS ...	454
Tableau III.21. Tableau de coordonnées des modalités des deux axes factoriels avec SAS.....	455
Tableau III.22. Explication du codage des modalités qui ressortent dans l'analyse SAS.....	455
Figure III.18. Représentation graphique des deux premiers axes de l'AFCM avec SAS .....	458
Figure III.19. Leviers de réussite et moments du contrôle capacitant.....	460
Figure IV.1. Le cycle de la mobilité géographique et fonctionnelle des agents du RECAC ....	467

Figure IV.2. La mobilité capacitante des agents du RECAC (source : auteur).....	470
Figure IV.3. Le dialogue multi-niveaux des agents du RECAC (source : auteur).....	473
Figure IV.4. Base de données « bonnes pratiques » du RECAC (source : MAE) .....	479
Figure IV.5. Exemple de « bonne pratique » issu de la base homonyme du RECAC (source : MAE).....	480
Encadré IV.1. Stratégies régionales du British Council et du Goethe Institut (Loncle et Schmid, 2013, encadré p. 86) .....	491
Figure IV.6. La prédominance de la coordination du travail entre niveau régional et niveau pays pour le British Council et le Goethe Institut (source : auteur).....	494
Tableau IV.1. Parcours professionnels de répondants du British Council et du Goethe Institut (d'après des entretiens réalisés par l'auteur) .....	498
Encadré IV.2. Mesure du temps de travail d'un attaché chargé de la coopération linguistique et éducative pour un réseau culturel étranger (d'après l'entretien OTHER04, zone Asie)..	502
Tableau IV.2. Principaux éléments de compréhension du « Project Planning System » du GI (d'après des entretiens et des observations de l'auteur) .....	507
Figure IV.7. Le cycle « créativité-savoir » (d'après Aïm, 2014, p. 87) .....	511
Figure IV.8. Exemple de matrice de croisements pour la triangulation des données avec l'application NVivo10 (source : auteur).....	515
Figure IV.9. Un point de rencontre : le guide d'entretien (source : auteur).....	521
Figure IV.10. Le chercheur entre participation et observation (d'après la typologie de Gold, 1958).....	525
Figure IV.11. Proposition de matrice d'analyse du positionnement du chercheur vis-à-vis de l'organisation étudiée (source : auteur) .....	526
Tableau IV.3. Les 14 principes fondateurs du contrôle de gestion (d'après Koontz, 1959) .....	536
Figure IV.12. La circulation de la sève dans l'arbre (d'après le site de Julien Hulin consulté le 26 juin 2016 : <a href="http://enboutdebranche.fr/?elagage-abattage-l-arbre">http://enboutdebranche.fr/?elagage-abattage-l-arbre</a> ) .....	540
Figure IV.13. L'idée d'un méta-contrôle de gestion capacitant dans le processus-tandem portant sur les éléments de l'assemblage du système de maîtrise de gestion (source : auteur) ....	541
Tableau IV.4. L'évolution du modèle du contrôle capacitant au travers de recherches académiques (source : auteur) .....	543
Figure IV.14. Le raffinement du modèle du contrôle capacitant à l'issue de la recherche portant sur le RECAC (source : auteur).....	546
Tableau IV.5. Proposition d'une boîte à outils conceptuelle de la terminologie relevant du modèle du contrôle capacitant à l'usage du chercheur (par ordre alphabétique de la version en langue française ; source : auteur) .....	546
Encadré IV.2. Éléments structurants de la discussion.....	549

Figure CONC-II.1. Indicateur 3.1 : Dynamisation des ressources externes (extrait du PLF 2015 Action extérieure de l'État, programme 185 : diplomatie culturelle et d'influence, projet annuel de performances, page 11).....	578
Figure CONC-II.2. Indicateur 3.1 : Dynamisation des ressources externes (extrait du RAP 2013 Action extérieure de l'État, programme 185 : diplomatie culturelle et d'influence, page 132).....	579

## Avant-propos

On attribue au troisième président de la République française, Patrice de Mac Mahon, la formule selon laquelle « il y a plus d'aventures sur un échiquier que sur toutes les mers du monde ». Pour nous, ces années de thèse ne se vécurent point comme un jeu sur un échiquier mais plutôt comme un parcours au long duquel nous nous sommes efforcé de suivre le fil conducteur de ce qui a constitué une aventure à quatre dimensions.

C'est d'abord une aventure personnelle au sens premier, à savoir au sens latin d'*aventura* qui est une suite de péripéties et de rebondissements ; elle constitue un parcours en *terra incognita* puisqu'il s'agissait de la première aventure de ce type que nous avons pu entreprendre après avoir réalisé deux mémoires de master et la rédaction de plusieurs rapports longs, mais jamais auparavant nous ne nous étions lancé dans une entreprise de ce type, un voyage au long cours pour lequel un cap était fixé sans véritablement savoir l'itinéraire qui allait être le nôtre et les différentes pistes que nous allions emprunter pour parvenir au bout du chemin. En effet, la décision d'emprunter une telle route devait, pour reprendre le mot de Nietzsche, nécessairement se faire « un bandeau sur les yeux » et c'est peu à peu, tout au long du parcours doctoral, qu'une vision a pu émerger et qu'une voie s'est dégagée. Cette voie, nous la devons à de nombreuses rencontres. En premier lieu, ces rencontres ont pris la forme d'un dialogue constant avec nos directeurs de recherche qui nous ont à la fois guidé et donné une autonomie propre à nous permettre de saisir les enjeux qui se dessinaient et les opportunités qui se présentaient. En second lieu, les différents séminaires et réunions de laboratoire auxquels nous avons participé, au sein des laboratoires LIRSA (Laboratoire interdisciplinaire de recherches en sciences de l'action) du CNAM et MRM (Montpellier recherche en management) de l'Université de Montpellier, ou avec la FNEGE (Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises), sont autant de rencontres avec des enseignants-chercheurs et des doctorants qui ont nourri ce dialogue et contribué à ce que le bandeau se lève et dévoile des pistes de recherche.



C'est ensuite une étape de notre aventure professionnelle qui s'est poursuivie après dix années en tant que contractuel, d'abord comme coopérant puis en tant que fonctionnaire détaché, auprès du ministère des Affaires étrangères, comme agent du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger (RECAC). À nouveau ce sont des rencontres, des projets de coopération et une mission qui ont constitué l'élément déclencheur pour entreprendre des recherches académiques nous permettant de mieux comprendre cet objet dont nous constituions un maillon et que nous avons appris à aimer au point de tenter de mieux le saisir, en sorte de donner un aboutissement à cette aventure professionnelle qui nous avait conduit à exercer en Europe et en Asie au sortir de notre formation universitaire. Car l'action culturelle hors de France n'était pas un choix formé lors de notre formation initiale dans la mesure où nous ne la connaissions pas, son bras armé, le RECAC du ministère français des Affaires étrangères, étant peu médiatisé et de ce fait peu connu du grand public non initié. Mais elle s'est vite révélée comme un itinéraire professionnel passionnant qui nous avait conduit à réorienter nos choix professionnels, à partir d'expériences en commerce international en France et en Asie, au profit de la gestion de projets culturels relevant d'institutions publiques. Nul besoin d'expliquer que nos affectations en poste à l'étranger ont également produit un impact fort sur notre vie personnelle. Cela nous a permis d'adopter une posture singulière dans les recherches en sciences de gestion : l'observation post-participante.

Cette aventure professionnelle nous a aussi permis de forger progressivement un projet académique qui a constitué une nouvelle aventure : aventure de l'esprit avec une longue immersion dans la littérature managériale et en contrôle de gestion d'hier et d'aujourd'hui, souvent passionnante, essentiellement d'origine anglo-saxonne, et de longues heures de consultations de bases de données académiques ; aventure de contact au travers d'une recherche compréhensive qui nous a conduit à interroger des individus en exercice sur les cinq continents de Paris à Wellington, de New-York à Bangkok, ainsi qu'à participer à des colloques en France et à l'étranger où nous avons pu présenter différentes étapes de nos travaux de recherche, seul et avec d'autres enseignants-chercheurs animés par la même passion.

Aventure personnelle, aventure professionnelle, aventure académique, le quatrième élément étant l'aventure intérieure, celle du projet de connaissance qui nous a conduit à nous situer en tant que chercheur.... Celle qui nous a permis de construire le « livrable » de notre recherche, à savoir le présent document de thèse doctorale.

Que cette aventure soit partagée.

## **Introduction générale**

-

# **Le contrôle capacitant, un contrôle de gestion pour des organisations contraintes**

«[...] dans le contexte actuel contemporain tous les dispositifs de coopération, qu'ils soient culturels ou autres, doivent être mis au service de l'enjeu économique puisque c'est là effectivement le besoin essentiel de la France qui est un besoin de sortir de la crise. Si on met des moyens sur la table dans les projets de coopération, alors certes il y a du développement, certes il y a des choses comme ça, mais il y a aussi et avant tout la possibilité pour nos entreprises de capter des marchés et puis d'avoir, enfin de parvenir à réinvestir des capitaux. Alors dans le domaine culturel, effectivement, ça nous met dans une position un petit peu délicate. Si je fais un petit focus sur la promotion culturelle et le français, on peut se dire que ce sont des enjeux qui peuvent être un petit peu éloignés des enjeux économiques. En tout cas le discours le plus autorisé, vouloir considérer les relations culturelles, la promotion du français en dehors justement de cette influence économique-là ce serait aujourd'hui considéré comme une faute professionnelle parce que, effectivement, ça ne correspond plus aux enjeux contemporains, donc c'est quelque chose qu'il faut accepter tout simplement. Maintenant ce n'est pas très simple parce qu'il faut effectivement essayer de créer un certain nombre de ponts, de liens entre l'influence culturelle qui attire nos partenaires, ou bien nous articuler avec d'autres secteurs comme la mission économique, comme UbiFrance pour leur permettre de travailler plus facilement, ou bien dans nos propres secteurs de mettre en perspective des problématiques qui sont liées à terme à l'économie, l'organisation du travail, des choses comme ça. [...] Chaque pays est un contexte différent et l'organisation locale doit répondre à une problématique locale. Or on est dans une période de

contraction budgétaire importante qui conduit à la diminution de postes, de moyens, etc. C'est effectivement un enjeu. Il faut [considérer] le phénomène de contraction budgétaire qui s'accompagne nécessairement d'une perte de moyens et de la fermeture d'un certain nombre de postes, depuis dix ans. Certains vous diront que c'est une hémorragie, d'autres diront que c'est une rationalisation. On perd régulièrement des postes et il faut néanmoins que l'organisation puisse être efficace par rapport à la problématique du pays. Par exemple, par rapport à la Corée, il a fallu fermer un poste donc il y a eu fusion de l'ACU et de l'ACS. Le collègue qui a récupéré ce poste se retrouve devant une masse de travail absolument considérable, en même temps il y a une certaine logique. Dans un contexte comme la Corée où l'influence est déterminante, il y a une certaine logique à fusionner l'universitaire et la recherche et essayer de capter des publics qui vont plutôt être des publics scientifiques. Il y a deux concepts importants, c'est influence et développement, que l'on retrouve dans la terminologie officielle. Dans les PVD on fait ou on fait mine de faire du développement qui peut être en fait une forme d'influence : capter des marchés, capter des matières premières, capter des voix dans les organisations multinationales. Dans les pays développés, ou pays du Nord, on ne va pas faire de l'influence et il suffit d'avoir des contacts spécifiques avec nos partenaires pour positionner nos pions dans des cadres politiques, économiques, etc. C'est un petit peu les deux enjeux forts. En fait, le travail c'est que vous avez deux grosses dynamiques quand vous êtes en poste. Vous avez à la fois le circuit interne, c'est-à-dire que vous êtes très souvent sollicité pour nourrir la machine en termes d'études, d'enquêtes, et puis vous êtes aussi en appui à des partenaires nationaux, bilatéraux, qui vous sollicitent pour travailler. C'est là que c'est parfois compliqué à gérer, c'est parce qu'il y a des périodes du calendrier où vous êtes en même temps soumis à une très forte pression interne et externe » (entretien ACPF06, zone Asie).

### **Imaginons une organisation...**

Imaginons une organisation qui opérerait à l'échelle mondiale. Cette organisation disposerait d'un siège central, que l'on appellerait « la Centrale » ou « le Département », dans une grande capitale, ainsi que de services décentralisés dans une métropole régionale du même pays. Pour conduire ses activités, elle aurait au tout début de son histoire déployé des dizaines d'unités, que l'on nommerait des « postes », dans la presque totalité des pays de la planète, en premier lieu dans les capitales de ces pays, mais aussi dans un nombre conséquent de grandes villes. En outre, elle participerait au fonctionnement d'unités d'autres organisations opérant elles aussi aux quatre coins du globe de telle sorte qu'elles formeraient un réseau d'organisations ; elle pourrait

contrôler ces autres unités à 100 %, à l'image des filiales d'une entreprise, ou partiellement, comme c'est le cas dans des prises de participation. Bien entendu, il faut imaginer que cette organisation aurait une histoire ; nous pourrions la dater du début du XX<sup>ème</sup> siècle, même si ses fondements pourraient être plus anciens. Elle aurait ainsi dû traverser différentes phases au cours de son développement. Jeune, sa taille aurait été modeste et limitée à la Centrale ainsi qu'à un petit nombre de postes, qui aurait ensuite grandi lors de sa période de croissance. Puis, au fil du temps, comme toute organisation en croissance, si l'on se réfère au modèle de Greiner (1972, p. 41 ; 1998), elle aurait dû affronter différentes crises.

Imaginons ainsi que cette organisation ait dû faire face à une crise de leadership qu'elle aurait pu surmonter au moyen d'une réforme importante de ses structures de direction, par exemple au travers de la création d'une grande direction rattachée au sommet stratégique et dédiée à ses opérations extérieures sur un secteur d'activité identifié. Cette réforme lui aurait permis de poursuivre son développement et de continuer à grandir, accroissant le nombre de ses postes, de ses unités délocalisées. Nécessairement, la conduite des activités de cette organisation ne se serait pas faite de façon désorganisée en laissant libre cours aux vicissitudes. La direction générale aurait dû mettre en place des dispositifs formalisés pour permettre son développement ; ses unités se comptant peu à peu par dizaines, il lui aurait fallu, en réaction à une crise d'autonomie, réussir une phase de délégation. En effet, il lui serait devenu difficile de diriger les opérations depuis la Centrale. Pour plusieurs raisons. La première est, sans doute, la plus évidente. Si vous devez conduire des opérations depuis, disons Paris, que votre organisation mène, disons à Buenos Aires, en Argentine, peut-on croire qu'il serait possible de le faire « en différé », et non « en direct » ? Rappelons que notre organisation est ancienne, or l'utilisation systématique des technologies d'information et de communication, telles qu'Internet et le courriel avec ses possibilités d'envois de fichiers joints (textes, images, sons, vidéos) date d'à peine plus de vingt ans. La deuxième raison est que, même si l'on devait faire abstraction des technologies à la disposition de la Centrale et des postes, quelles seraient la connaissance du terrain d'opérations et la réactivité à distance temporelle et géographique de la part de membres du sommet stratégique ou de la technostructure qui seraient coupés des réalités locales ? En effet, cette organisation, aussi importante soit-elle, ne fonctionnerait pas en autarcie et elle devrait mettre en place, si elle œuvrait sur des sites distants les uns des autres, un dispositif de délégations. Elle évoluerait ainsi dans un jeu d'interdépendances que l'on

peut éclairer par la théorie des parties prenantes qui considère ces dernières comme tout groupe ou individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs de l'organisation (Freeman, 1984, p. 46)<sup>1</sup>. En outre, la question de la délégation s'inscrit directement dans les fondements du contrôle de gestion. En effet, durant les années 1916-1920, les dirigeants des entreprises General Motors (GM) et Du Pont de Nemours, Alfred Pritchard Sloan Jr. et Donaldson Brown, développèrent une méthode de management dite de « décentralisation avec contrôle coordonné » dans la mesure où ces grands groupes étaient confrontés à une complexité croissante due à leur taille, à la dispersion géographique de leurs unités et à leur stratégie de diversification (Bouquin, 2005a). Le type de contrôle qui suivit annonça un modèle classique de contrôle de gestion que l'on qualifie de « modèle Sloan-Brown » ; dans les années 1960, cette méthode managériale fut théorisée par Robert Newton Anthony, professeur à la Harvard Business School (Bouquin, 2006). Ainsi, l'organisation en croissance serait confrontée à un problème de délégation auquel le contrôle de gestion apporterait des réponses.

Imaginons que cette organisation, toujours selon le modèle de Greiner, ait dû ensuite faire face à une crise de contrôle. En effet, son nombre d'implantations aurait suivi son expansion mondiale et ne se compterait plus en dizaines mais en centaines d'unités, elles-mêmes prenant différentes formes. Quels dispositifs de coordination pourraient être mis en place alors que ses unités prendraient différentes formes, se développeraient à la façon d'une pieuvre déployant ses tentacules et mèneraient de nombreuses activités qui se recouperaient plus ou moins ? Soyons plus précis quant à la nature de ces activités pour faciliter notre compréhension.

Imaginons ainsi une organisation qui opèrerait dans les services. Jusque-là rien que de très banal, le secteur des services, secteur tertiaire, dominant largement la production de richesse des économies modernes. Intéressons-nous à présent aux services culturels. Là encore, le spectre est très large ; la culture, qui désigne en philosophie ce qui est différent de la nature, à savoir ce qui est de l'ordre de l'acquis et non de l'inné, caractérise l'humanité. L'UNESCO définit ainsi la culture :

« [...] dans son sens le plus large, la culture peut aujourd'hui être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe,

---

<sup>1</sup> « A stakeholder in an organization is (by definition) any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives » (Freeman, 1984, p. 46).

outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances »<sup>2</sup>.

Les activités culturelles que nous considérons s'inscrivent dans cette définition et on peut les énumérer au travers des contenus des missions des personnels de l'organisation : arts graphiques, arts plastiques, audiovisuel, cinématographie, débat d'idées, éducation, enseignement supérieur, francophonie, jeux vidéo, langue, livre, muséologie, musiques, patrimoine, théâtre, santé, sciences, techniques, technologies numériques, etc. ; encore faut-il savoir que cette liste présentée par ordre alphabétique n'est pas exhaustive. Cette énumération gagnerait sans doute à être précisée et on pourrait adjoindre à chacune de ces activités et actions culturelles les substantifs de promotion, de valorisation et de coopération, comme par exemple la promotion du livre, la promotion du débat d'idées, la promotion de la langue française, la valorisation de la recherche scientifique, la valorisation du patrimoine architectural, la coopération audiovisuelle, la coopération éducative, la coopération santé ou la coopération universitaire. On le comprend bien : ces activités culturelles ne sauraient s'épanouir sans partenaires et sans partenariats ; on promeut quelque chose auprès de quelqu'un, la valorisation n'a de sens que si l'autre donne de la valeur à la chose et la coopération ne saurait être pensée de façon unilatérale.

Imaginons à présent l'organisation en nous intéressant à ses employés, ces hommes et ces femmes qui seraient chargés de cette mission de promotion, de valorisation et de coopération culturelle. Leurs parcours, leurs objectifs et leurs statuts seraient divers. D'une certaine façon, cette diversité les séparerait. Il y aurait ceux qui seraient envoyés par la Centrale à l'étranger et bénéficieraient du statut d'expatriés lorsqu'ils seraient en mission à l'étranger ; ce statut serait limité dans le temps, généralement au titre d'un premier contrat de deux années, qui pourrait être renouvelé, « selon la manière de servir et de la programmation des effectifs ». Il s'agirait d'individus particulièrement mobiles prêts à changer de fonction et de lieu d'affectation de la façon la plus marquée qui soit : un jour à Bujumbura au Burundi à piloter un centre culturel, un autre jour à Montevideo, en Uruguay, pour conseiller le chef de poste en matière culturelle, ou en situation de recherche d'emploi car la Centrale ne leur aurait pas proposé de nouveau contrat. En effet, ces agents seraient souvent des agents

---

<sup>2</sup> Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico, 26 juillet - 6 août 1982. Site consulté le 30 août 2015 : [http://portal.unesco.org/culture/fr/files/12762/11295422481mexico\\_fr.pdf/mexico\\_fr.pdf](http://portal.unesco.org/culture/fr/files/12762/11295422481mexico_fr.pdf/mexico_fr.pdf)

contractuels de l'organisation que nous imaginons, même si certains seraient recrutés de façon permanente par celle-ci. Enfin, la majorité des employés, et cela en raison de la grande dispersion géographique, du coût des expatriations et de la nécessité de disposer de ressources humaines maîtrisant les us et coutumes, les codes, les langues et cultures locales, seraient des personnes recrutées sur place et de droit local qui ne seraient pas vouées à changer de lieu de travail.

Imaginons toujours. Si nous concentrons notre attention sur les employés expatriés, nous observerions certaines caractéristiques les réunissant. Il s'agirait de personnes nécessairement adaptables et qui ne craindraient pas de se projeter dans l'inconnu. D'ailleurs, comment pourrait-il en être autrement lorsqu'une personne est affectée - cela peut résulter d'un choix personnel exprimé dans une liste de vœux mais aussi découler d'une proposition de la Centrale sur un poste et une fonction qui n'avaient pas été choisis - dans de nouvelles fonctions et dans un nouveau pays qui ne sont pas nécessairement connus (et cela sans même évoquer la question linguistique, dans la mesure où peu d'individus ont à la fois une expertise en coopération et action culturelle et, par exemple, une connaissance de l'hindi, du bahasa, du mandarin ou du russe) ? Évoquons ainsi pour illustrer notre propos une experte en coopération culturelle qui encadrerait des équipes aux Philippines, basée à Manille, et conseillerait ses supérieurs hiérarchiques sur son domaine de compétence. La logique voudrait qu'on l'envoie assurer les mêmes fonctions, sur lesquelles elle a pu capitaliser des savoirs et montrer ses capacités, dans un autre poste. Mais les postes disponibles chaque année sont limités ; en outre, elle pourrait aussi restreindre ses choix géographiques pour des raisons personnelles. Dans ce cas l'experte en question qui se verrait proposer d'assurer la direction d'un centre culturel, par exemple en Thaïlande, à Bangkok, position sans doute moins valorisée que celle qu'elle occupait jusqu'à présent, serait amenée à remplir de nouvelles fonctions dans un nouveau pays et faire montre d'une grande capacité d'adaptation. Nous pourrions prendre à loisir d'autres exemples d'itinéraires professionnels aussi révélateurs qui illustreraient cette caractéristique d'adaptabilité.

Un autre aspect commun à ces employés serait sans doute leur volonté professionnelle, pouvant mettre en difficulté leur vie personnelle : il suffit de penser aux questions de suivi des conjoints, de scolarisation des enfants ou à la quasi-impossibilité d'interventions personnelles en métropole en cas de maladies ou accidents de parents, de proches ou d'amis. Partir travailler dans des postes constituerait pour l'individu une rupture avec sa vie, avec sa ville, avec son pays d'origine, avec son environnement

personnel et professionnel. La Centrale pourrait ainsi être amenée à exiger le célibat géographique et à imposer les possibilités de déplacements et de congés, par exemple pour ce qui concerne des postes très difficiles en situation de guerre ou de crise sanitaire. Dans ces derniers cas on pourrait parler de témérité, d'aptitude(s) au(x) risque(s) et de primauté de la vie professionnelle pour les personnels expatriés. Dans un tel contexte, on comprend aisément que de tels employés ne soient guère regardants en matière de temps et de conditions de travail.

Enfin, si nous devons distinguer une troisième caractéristique commune ce serait celle de la compétence professionnelle. On s'attend effectivement à ce que les employés et contractuels expatriés chargés de coopération et d'action culturelle soient des experts dans leurs domaines respectifs. Les compétences en matière de coopération scientifique, de santé, éducative ou sportive de haut niveau, d'action culturelle, de diffusion linguistique, de promotion de l'enseignement supérieur ou de valorisation du livre et de l'écrit ne requerraient en effet pas les mêmes savoirs. Il s'agirait de l'affaire de professionnels qui devraient toutefois être amenés à travailler ensemble, à coopérer en interne - à partir d'une standardisation des qualifications par secteur de coopération et d'action culturelle -, et cela dans le cadre de relations hiérarchiques.

Imaginons que lesdits employés, pourtant habitués à un climat de réformes permanentes, aient été confrontés il y a quelques années à une réforme en profondeur, qui aurait été imposée et qui se serait imposée. Cette réforme ne serait, d'une part, pas tombée du ciel, fruit du seul hasard. Elle ne serait, d'autre part, pas très singulière car elle affecterait la plupart des organisations, particulièrement les organisations publiques des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)<sup>3</sup> sous les effets de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*).

Imaginons toujours que l'organisation que nous évoquons, outre les différentes crises qui auraient pu l'affecter au cours de ses phases de développement, ait subi des contraintes grandissantes dans le temps. En effet, son sommet stratégique adhérerait depuis toujours à un principe d'universalité et d'influence qui passerait par une présence élargie à l'échelle planétaire, d'où des postes dans la quasi-totalité des pays. Cette volonté de présence impliquerait des moyens matériels importants, même si nous

---

<sup>3</sup> L'OCDE est née en 1960 lorsque 18 pays européens, les États-Unis et le Canada ont uni leurs forces pour fonder une organisation vouée au développement économique. Aujourd'hui, l'OCDE compte 34 pays membres à travers le monde, de l'Amérique du Nord et du Sud à l'Europe et l'Asie-Pacifique. En font partie beaucoup des pays les plus avancés, mais aussi des pays émergents comme le Mexique, le Chili et la Turquie. Site consulté le 30 août 2015 : [www.oecd.org/fr/apropos/membresetpartenaires/](http://www.oecd.org/fr/apropos/membresetpartenaires/)



verrons que, considérés globalement, ils demeureraient relativement modestes. Or, pour croître, pour conquérir de nouveaux marchés, pour investir de nouvelles zones et ouvrir de nouveaux postes avec des employés, du matériel et fournir des moyens pour promouvoir de nouveaux projets, il faudrait investir. Il serait nécessaire de disposer de crédits et de pouvoir élaborer des budgets.

Il faut cependant imaginer une organisation qui, longtemps, n'aurait quasiment pas généré de recettes (elle n'en aurait d'ailleurs pas eu les ressources comptables), ne tablerait que sur de timides cofinancements et serait dépendante de la puissance publique, de sa capacité à lever l'impôt, de ses choix d'allocations et de l'état économique du contribuable national.

Imaginons effectivement une organisation publique au sens fort du terme car relevant d'un ministère régalien. Où se situerait son sommet stratégique ? Auprès de ses directeurs généraux, des conseillers du cabinet du ministre, du ministre lui-même ou du chef du gouvernement ? Quelle serait la pérennité du sommet stratégique face aux alternances politiques, à la valse des ministres, et plus encore à celle de leurs conseillers techniques et des directeurs généraux ? Dans ce cadre, comment garantir une vision pérenne sur des ressources budgétaires ô combien essentielles pour une organisation incapable d'en générer et de subvenir à ses besoins ?

Et pourtant, il faut imaginer que cette organisation aurait survécu. Centenaire, malgré les soubresauts de l'histoire, elle serait toujours présente et active sur les cinq continents.

Imaginer une telle organisation ne peut que susciter l'intérêt des chercheurs en gestion, des chercheurs en science des organisations, et plus précisément des chercheurs en contrôle de gestion. En effet, si pour cette communauté, ainsi que celle des praticiens, le contrôle de gestion a été (et sans doute est encore, au moins en partie) le « processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation » (Anthony, 1965, p. 17)<sup>4</sup>, une telle organisation séduit : quels sont les processus à l'œuvre ? Qui sont les managers en action ? De quelles ressources parle-t-on ? Comment les utiliser, de manière efficace et efficiente, pour réaliser des objectifs de coopération culturelle ?

---

<sup>4</sup> « Management control is the process by which managers assure that resources are obtained and used efficiently in the accomplishment of the organization's objectives » (Anthony, 1965, p. 17).

Si le contrôle de gestion est davantage perçu comme un processus par lequel les managers influencent les membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de manière efficace et efficiente, approche évolutive de la précédente (Anthony, 1988, p. 10)<sup>5</sup>, les regards portés sur cette organisation feront surgir de nouvelles interrogations telles que : de quels managers parle-t-on ? À quelle(s) stratégie(s) fait-on allusion ? Que signifie « « mettre en œuvre les stratégies de manière efficace et efficiente » pour cette organisation ? Nous le comprenons bien, la question du contrôle de gestion dans une telle organisation soulève de nombreuses interrogations, à commencer par son intitulé même de « contrôle ». En effet, est-il raisonnable de vouloir « contrôler » depuis la Centrale une organisation composée de centaines de petites unités à l'échelle planétaire ? Le défi apparaît colossal par son objectif et son ampleur. Dans ce cas, comment comprendre l'acceptation du vocable « contrôle » ? Quelle nature de contrôle imaginer, penser, concevoir, mettre en œuvre, maintenir et assurer dans la durée ? Autant de questions et sûrement quelques réponses que nous tenterons d'apporter. En effet...

... n'imaginons plus !

### **Découvrons cette organisation**

Cette organisation existe. Elle n'est pas unique, d'autres lui ressemblent. Nous sommes allés à sa rencontre, ainsi qu'à celle de quelques autres. Certes, la rencontre n'a pas été facile, ni simple. Paradoxalement, pour une organisation qui pratique la coopération, qui promeut les échanges et la diversité culturelle, il fut délicat d'entamer le dialogue. D'ailleurs, cette situation ne fut pas que nôtre, elle est partagée par les personnes qui se sont également essayées à l'ouvrage : journalistes, écrivains, chercheurs et simples curieux. Disposons-nous à cet égard de travaux de recherche en contrôle de gestion, voire en sciences humaines, sur cette organisation ? Nous n'en avons recensé aucun en contrôle de gestion et peu en sciences humaines, la plupart étant exploités dans la présente recherche. Le sort n'en est guère différent en ce qui concerne ses organisations sœurs à l'étranger, alors que la recherche académique dispose de nos jours d'un nombre considérable de travaux de recherche sur des organisations publiques et que de nombreux ministères, comme ceux en charge de la santé, de l'éducation, de l'enseignement et de la recherche, sont bien placés en la matière.

---

<sup>5</sup> « Management control is the process by which managers influence other members of the organization to implement the organization's strategies » (Anthony, 1988, p. 10).

Nous l'avons compris, cette organisation que nous avons imaginée puis que nous avons essayé de comprendre relève d'un ministère que l'on pourrait qualifier de discret, à défaut de secret. Discret par son budget d'abord ; en France, il ne représente, si on l'apprécie sur une longue durée temporelle depuis le début de la cinquième République, guère plus d'un pour cent du budget de l'État au titre de ses crédits de paiement ouverts par mission (données 2014). C'est pourquoi cette organisation qui ne « consomme » même pas 5 % du budget total du ministère ne peut véritablement constituer une variable d'ajustement budgétaire autre que marginale en matière de finances publiques. Discret aussi par sa culture interne liée à son activité principale, la diplomatie. Sur ce point, nul besoin d'argumenter, l'activité diplomatique pouvant être perçue au travers de « l'institution du secret comme tradition de la négociation diplomatique » (Colson, 2009), d'où la célèbre formule du « secret diplomatique ».

Toutefois, cette organisation, qui fait l'objet d'un processus de modernisation et de réformes quasi-permanent, connaît une véritable mue depuis une dizaine d'années, si bien que, en ce qui concerne sa culture de la confidentialité, elle cherche depuis peu à se faire connaître du grand public. Elle l'invite ainsi à la rencontre de ses employés, organise des journées « portes ouvertes », présente ses métiers, dispose d'une cellule « réseaux sociaux »<sup>6</sup>, cherche à susciter des vocations et diffuse depuis l'édition 2013 de la « semaine des ambassadeurs », qui se dénommait auparavant « conférence des ambassadeurs » et pour laquelle l'organisation ne communiquait pas vers le grand public, des web-documentaires intitulés « Confidences d'ambassadeurs. Loin des clichés sur la diplomatie, des ambassadeurs racontent des moments forts de leur carrière »<sup>7</sup>. Nous aussi avons souhaité en savoir davantage. Pas sur l'activité des ambassadeurs puisque plusieurs d'entre eux ont publié, parfois à compte d'auteur, des ouvrages abondamment nourris de leurs mémoires. Nous avons souhaité mieux comprendre et saisir cette organisation, et, plus particulièrement, pour nous permettre d'approfondir notre connaissance, nous concentrer sur une partie de cette organisation qui relève d'une direction générale qui pilote le réseau des « postes » dans le domaine de la coopération et de l'action culturelle.

---

<sup>6</sup> « Chaque semaine, retrouvez le bilan de la cellule réseaux sociaux : meilleurs tweets, flop de la semaine, taux d'engagement et autres réjouissances issus des comptes sociaux de France Diplomatie » (Bulletin d'actualités *Diplonet* du 17 février 2016).

<sup>7</sup> Site du MAE consulté le 6 septembre 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/webdocumentaires/article/webdocumentaire-confidences-d-ambassadeur-2e-volet](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/webdocumentaires/article/webdocumentaire-confidences-d-ambassadeur-2e-volet)

Ce réseau, l'organisation l'appelle le « réseau de coopération et d'action culturelle » (RECAC). Nous nous y sommes intéressé parce que nous avons pu le connaître en exerçant en son sein à l'occasion de trois missions dans des postes à l'étranger, pendant dix ans. Sans cela, nous n'y aurions sans doute jamais été sensibilisé. Et nous n'y aurions probablement pas eu un accès de la qualité de celle dont nous avons bénéficié. Or, il est remarquable à plus d'un titre, notamment en ce qui concerne l'irruption et l'importance que la dimension gestionnaire y a pris au cours des dix dernières années, à la faveur de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF). La nouvelle gestion publique française a ainsi consacré le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, « à passer d'une "culture de moyens" à une "culture de résultats" » (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2008, p. 1 ; Bessire et Fabre, 2014, introduction) en sorte de satisfaire un objectif d'efficacité au regard de contraintes budgétaires fortes ainsi qu'un objectif d'efficacité pour atteindre les objectifs dévolus aux organisations, en l'occurrence des administrations publiques<sup>8</sup>.

Le RECAC constitue sans nul doute une organisation originale au sein de l'administration publique française. En effet, s'il n'est guère connu du grand public en France c'est d'abord parce que ses activités sont réalisées hors de France. De ce fait, les ressortissants nationaux ne sont guère sensibilisés à ses activités puisque les bénéficiaires directs du RECAC sont des étrangers résidant, vue de France, à l'étranger ; le contribuable français ne retire par conséquent qu'un bénéfice indirect des activités du RECAC, au travers de ce que l'on qualifie de « diplomatie culturelle d'influence », alors qu'il subventionne directement ce réseau.

En outre, le RECAC présente une particularité : ce sont les ambassadeurs de France, chefs de poste, qui sont placés de façon hiérarchique à sa tête dans leurs pays de résidence. Toutefois, leurs compétences dépassent largement la coopération et l'action culturelle ; lorsqu'il s'agit d'ambassadeurs, on pense à l'activité diplomatique et consulaire qu'ils conduisent au sein des missions diplomatiques, la partie culturelle étant souvent occultée. Le RECAC est pourtant actif depuis le siècle dernier, connu et reconnu par ses partenaires locaux et de nombreux publics à l'étranger ;

---

<sup>8</sup> « Il y a quinze ans, nous ne nous occupions pas du tout de cela, nous nous concentrons sur l'organisation de débats, la venue d'intellectuels et d'artistes, se souvient, nostalgique, un conseiller culturel, dans le métier depuis le milieu des années 1990. Aujourd'hui, je regarde la courbe des cours tous les jours. Je sais que si je perds 6 % d'activité, je suis mort : je ne pourrai plus payer les salaires » (Jauvert, 2016, p. 160).

paradoxalement, il demeure méconnu dans le pays qui le finance, l'anime, le promeut et accueille ses quartiers généraux.

Cette recherche entend ainsi donner à voir le RECAC.

Donner à voir le RECAC signifie le saisir pour le comprendre. Pour ce faire, nous sommes parti à la recherche des acteurs du RECAC, en quête d'informations et de documents. Nous avons observé, nous nous sommes déplacé en Europe, en Asie et en Amérique, nous avons lu, réalisé des entretiens, écouté, enregistré, pris des notes et des photographies, retranscrit 652 pages d'entretiens au format A4 (interligne un), suivi l'actualité externe et interne du RECAC en constituant une base de 2 274 documents, pour, en multipliant et en croisant nos sources de données, éviter d'emprunter de mauvaises pistes qui se révéleraient des impasses ou nous conduiraient vers des assertions erronées. En cela, cette recherche est de nature qualitative, même si elle intègre une dimension quantitative, ce qui a conditionné le dispositif méthodologique mixte mis en œuvre. Dans le sens de « qualitative », qui est large et que l'on distingue dans ce cas de « quantitative », nous signifions que les choix explicites et implicites faits n'ont pas été neutres vis-à-vis de la manière de conduire notre recherche ; celle-ci, ainsi que nous l'expliquons dans la première partie, s'appuie sur des travaux portant sur l'approche dite compréhensive (Dumez, 2013a). Elle repose dans la présente recherche sur des allers et retours incessants entre le cadrage théorique, objet du premier chapitre, et les éléments empiriques, analysés dans le deuxième chapitre. En effet, notre projet de connaissance se concentre sur ce que l'on peut qualifier de difficulté à surmonter, ou encore de problème à résoudre pour le RECAC. Cela nous invite à revenir sur l'organisation que nous avons décrite au début de cette introduction.

Présenter l'organisation nous amène à capturer quelques-unes de ses caractéristiques qui seront largement reprises au long de la recherche. Nous évoquerons également certains aspects de la théorie du contrôle de gestion.

Le premier élément de référence fut celui d'une organisation opérant à l'échelle mondiale. Certes, cela s'est fait progressivement. Par exemple, les unités à l'étranger ont notamment pris leur essor en prenant appui sur des « antennes qu'ouvrirent à l'étranger les universités françaises » (Dauge, 2001, p. 9). En 1920, un service ministériel fut créé, auquel se substitua une puissante direction générale au sortir de la deuxième guerre mondiale, qui fit elle-même l'objet d'une profonde réforme au cours des années 1990, réforme poursuivie durant la première décennie des années 2000, puis l'actuelle décennie, accompagnant un mouvement de volonté d'« universalité » ou

d'« universalisme » de l'organisation, volonté affirmée même si non exempte de réserves exprimées (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 85, 105, 109 et 117, mesure 8.1).

« L'action culturelle répond au principe d'universalité caractéristique de l'approche française du monde extérieur : globale par les domaines qu'elle embrasse. Elle s'applique également à tous les territoires sur lesquels la France entretient une représentation officielle. Une si vaste ambition rend les actions particulièrement complexes à mettre en œuvre et entretient un réseau marqué par son étendue géographique, la polyvalence de ses compétences et la dilution de ses moyens » (Cour des comptes, 2013, p. 17).

Ce trait est important car il implique que nous nous intéressons à une grande organisation très décentralisée qui a une histoire, produit de son existence centenaire. Cette histoire est liée à celle d'un ministère régalien, le ministère français des Affaires étrangères, qui a connu différentes appellations dont l'actuelle est « ministère des Affaires étrangères et du Développement international » (MAEDI), que nous appellerons invariablement « ministère des Affaires étrangères » (MAE) au long de la présente recherche par souci de simplification ; cela dit, cette appellation, comme la précédente (« ministère des Affaires étrangères et Européennes »), témoigne d'une volonté de son sommet stratégique d'élargir son champ opérationnel (nous empruntons largement à l'approche des structures organisationnelles développée par Henry Mintzberg pour comprendre le fonctionnement organisationnel au long de cette recherche). Ce ministère, qualifié de « petit »<sup>9</sup>, est néanmoins « grand » dans le rang protocolaire (le premier, juste après le premier ministre<sup>10</sup>), par son prestige, le champ qu'il couvre et son influence, notamment médiatique. Chacun garde en mémoire la célèbre intervention d'un ministre français des Affaires étrangères qui s'opposa au déclenchement de la guerre en Irak, le 14 février 2003, devant les représentants siégeant à l'ONU. Sa prise de position eut un retentissement international.

Ce « grand » ministère par l'action l'est aussi par les actions qu'il déploie non seulement aux niveaux diplomatiques et politiques mais aussi consulaires, économiques, de la défense et culturels. En effet, nous avons décrit plus haut une organisation qui

---

<sup>9</sup> « Le Quai d'Orsay est un petit ministère. Il représente moins d'1 % du budget de l'État, emploie quatre fois moins de salariés que la Mairie de Paris. Mais il bénéficie encore d'un grand prestige » (Jauvert, 2016, p. 94).

<sup>10</sup> Voir le site officiel du gouvernement français consulté le 20 septembre 2015 : [www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement](http://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement). « La hiérarchie gouvernementale résulte d'un choix discrétionnaire du président de la République et du Premier ministre lors du décret de nomination » (Oberdorff et Kada, 2013).

opère à l'échelle mondiale en réseau. Précisons que ces domaines d'actions relèvent, dans chacun des postes - à savoir 162 ambassades, deux antennes diplomatiques au service des relations bilatérales et 16 représentations multilatérales auprès d'instances multilatérales<sup>11</sup> - du pilotage des ambassadeurs, également appelés chefs de poste ou chefs de mission. L'ambassadeur tient le rang le plus élevé dans la représentation diplomatique des États et il est nommé par le président de la République en Conseil des ministres sur proposition du ministre des Affaires étrangères, c'est-à-dire selon la procédure la plus solennelle. À ce titre, les ambassadeurs conduisent l'action de leur pays sur les thématiques de la diplomatie (travail des chancelleries politiques), du consulaire (travail des consulats, qu'ils soient généraux sous l'égide des consuls généraux, ou dans les ambassades sous la responsabilité directe des consuls-adjoints), de l'économie et du commerce (missions économiques placées sous la direction des conseillers économiques et commerciaux), de la défense (attachés de défense, officiers relevant du ministère de la Défense) et le secteur culturel.

Le présent travail de recherche concerne ce secteur de la coopération et de l'action culturelle conduite par les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) qui sont les conseillers des chefs de poste en matière culturelle, scientifique et de coopération. Si les ambassades relèvent d'une typologie officielle les classant en trois catégories, dans la mesure où trois formats de postes diplomatiques ont été définis et se voient attribuer des moyens correspondant aux missions qui leur sont confiées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juillet 2007, et des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) des 4 avril et 11 juin 2008 qui avaient défini les grandes orientations des réformes mises en œuvre au Quai d'Orsay au cours de la période 2009-2011 (« les "ambassades à missions élargies", au nombre de trente-huit [...] ; les "ambassades à missions prioritaires", au nombre de quatre-vingt-treize ; et les trente-et-une « ambassades à missions spécifiques" » (Projet de loi de finances pour 2013 : Action extérieure de l'État : action de la France en Europe et dans le monde<sup>12</sup>)), et cela dans un souci budgétaire premier (voir annexe 1), la classification relative au RECAC est plus complexe encore. Nous avons effectivement imaginé une organisation culturelle en réseau ; il serait sans doute plus juste d'évoquer

---

<sup>11</sup> Site du MAE consulté le 30 septembre 2015, rubrique « le ministère et des son réseau » : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/)

<sup>12</sup> Site du Sénat français consulté le 30 septembre 2015 : [www.senat.fr/rap/a12-150-1/a12-150-18.html](http://www.senat.fr/rap/a12-150-1/a12-150-18.html)

un réseau de réseaux. Cela n'est pas facile à saisir puisque des représentants de l'État, au travers de rapports réalisés par des parlementaires, de documents publiés par la Cour des comptes et même d'informations émanant du MAE lui-même à destination du grand public, n'en diffusent pas une image figée mais le présentent selon différents périmètres. En effet, le RECAC aujourd'hui développe ses opérations depuis le Département. Une direction générale, la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), œuvre à son pilotage en tant qu'administration centrale (AC). Elle fixe les orientations générales en ce qui concerne les services culturels des ambassades, à savoir les 155 services de coopération et d'action culturelle (SCAC), ainsi que le réseau des 27 Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) et de leurs 19 antennes. Elle s'appuie également sur des opérateurs, principalement le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), « premier réseau scolaire mondial » présent dans 136 pays, composé de 494 établissements et accueillant 340.000 élèves<sup>13</sup>, et Campus France qui déploie 200 espaces Campus France dans le monde. Elle œuvre également en coordination avec la Fondation des Alliances françaises (FAF) en subventionnant directement 384 Alliances françaises, sur un total de quelque 900 Alliances françaises dans le monde<sup>14</sup> et en signant des conventions trisannuelles. Elle développe aussi des actions avec la Mission Laïque Française (MLF), présidée par Yves Aubin de La Messuzière, ancien ambassadeur et directeur Afrique du Nord Moyen-Orient (ANMO) au MAE, comptant 113 établissements dans le monde qui accueillent près de 50.000 élèves<sup>15</sup>, et des opérateurs tels que le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), « établissement public national [...] reconnu en France et à l'étranger pour ses compétences en matière d'expertise, de formation, d'évaluation et de gestion de projets internationaux et opérateur public de référence du ministère chargé de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, principal partenaire opérateur du MAE pour la langue française »<sup>16</sup>. Ce réseau de réseaux, dont nous proposerons un schéma dans le deuxième chapitre, répond à des enjeux et présente des caractéristiques qui font l'objet d'une analyse dans le même chapitre consacré à notre

---

<sup>13</sup> Site de l'AEFE consulté le 30 septembre 2015 : [www.aefe.fr/](http://www.aefe.fr/)

<sup>14</sup> Site du MAE consulté le 30 septembre 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/)

<sup>15</sup> Rapport d'activité 2013 de la MLF, page 7, consulté le 30 septembre 2015 : [www.mlffmonde.org/IMG/pdf/rapportActiv\\_2012\\_2013\\_1.pdf](http://www.mlffmonde.org/IMG/pdf/rapportActiv_2012_2013_1.pdf)

<sup>16</sup> Site du CIEP consulté le 30 septembre 2015 : [www.ciep.fr/](http://www.ciep.fr/)



terrain de recherche : le RECAC. Nous montrerons ainsi que l'histoire du RECAC est faite de changements placés sous le signe de réformes quasi permanentes, dont certaines majeures et auxquelles ce réseau a dû faire face (voir annexe 3) : des réformes de structures, organisationnelles et de moyens, marquées par celles de 1958, de 1990 et, depuis la fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, une modernisation et une rationalisation dont l'intensité est forte (Bo, Deville et Luu, 2013, p. 6). D'ailleurs, la vague des réformes ne semble pas prête de se tarir. La directrice générale de la DGM, Anne-Marie Descôtes, ancienne directrice de l'AEFE de 2008 à 2013<sup>17</sup>, précisait dans l'éditorial de septembre 2015 du « bulletin d'information interne de la DGM et de son réseau » :

« Plusieurs orientations précises nous ont été fixées par le Ministre pour revoir l'organisation de la DGM tout en réaffirmant le rôle de cette direction générale. Une nouvelle direction chargée de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau sera créée. Il nous appartient maintenant de fixer les modalités de mise en œuvre de cette réorganisation. Elles sont élaborées en concertation avec les services concernés, les agents et les organisations syndicales. Les incidences éventuelles sur l'organisation du réseau seront également prises en considération. Avec l'aide de la DRH, nous serons particulièrement attentifs aux conséquences de ces évolutions en termes de ressources humaines. Cette réforme de structure appuiera les nouveaux objectifs ambitieux qui ont été fixés par le Ministre pour nos politiques » (MAE, Anne-Marie Descôtes, Carnet de route n°36, septembre 2015, p. 1).

Nous discernons ainsi que le processus de réformes va se poursuivre et que l'accent est mis sur les ressources humaines. Justement, les ressources humaines, pour toute organisation mais particulièrement pour le RECAC, constituent une variable

---

<sup>17</sup> Son parcours est retracé sur le site du syndicat SGEN-CFDT du MAE, section étranger, consulté le 30 septembre 2015 (<http://etranger.sgenconfdt.free.fr/actu/Descotes.htm>) : « C'est une agrégée d'allemand (maîtrise et DEA d'allemand matiné d'une licence d'art et archéologie) passée ensuite par l'ENA (promotion « Saint-Exupéry », 1994) qui remplace une agrégée d'espagnol également passée par l'ENA : Anne-Marie Descôtes, ancienne élève de l'École normale supérieure de Fontenay-St-Cloud, succèdera à Maryse Bossière, nommée ambassadrice au Chili et qui devrait prendre son nouveau poste au début du mois de septembre à Santiago. Actuellement conseillère des affaires étrangères, Anne-Marie Descôtes [...] a occupé les fonctions suivantes : deuxième conseillère à l'ambassade à Washington de 2005 à 2008 ; première secrétaire à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles de 2001 à 2005 ; conseillère technique au cabinet du ministre délégué aux affaires européennes (Pierre Moscovici) de 1998 à 2001 ; en poste à la direction de la coopération européenne (1994-1998) ; à l'éducation nationale de 1979 à 1984 (Boulogne-sur-Mer, Nogent-le-Rotrou) (détachée à Bonn de 1987 à 1990 comme attachée en charge de la coopération scolaire et universitaire). Elle succèdera ainsi à Gisèle Dessieux, Jean Garbe, Alain Bry, Thierry Burkard, Jacques Verclytte et Maryse Bossière, devenant la septième directrice de l'Agence » [depuis sa création en 1990].

déterminante sans laquelle il ne pourrait assurer sa mission sans des compétences spécifiques qu'il n'hésite pas à puiser hors de ses personnels permanents. En effet, la majorité de ses personnels sont les contractuels expatriés et les agents de droit local (ADL). Or, le RECAC est, depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006, et sous l'effet de la RGPP à partir de 2007, puis de la modernisation de l'action publique (MAP) à partir de 2012, particulièrement affecté par les restrictions budgétaires et les réductions de postes. Nous n'avons pas relevé de voix discordante quant à cet état de fait et les signaux d'alerte sont détectables tous azimuts. Cela est patent avec la presse spécialisée ; le titre d'un article paru dans *Acteurs publics* est éloquent : « Diplomatie française. Petits moyens, grandes ambitions ».

« Entre un livre blanc réaffirmant l'universalité du réseau des ambassades et la RGPP qui exige une diminution des moyens, le Quai d'Orsay est pris en tenailles. Certains abus devaient être corrigés, mais les efforts demandés aux 160 ambassadeurs semblent avoir atteint un maximum. Aller au-delà remettrait en cause notre réseau diplomatique. [...] Ces moyens sont destinés à financer aussi bien l'action diplomatique et consulaire de la France que sa politique culturelle, au bénéfice des centres ou services d'action culturelle. [...] Addition faite, les contributions aux organisations internationales atteignent la bagatelle de plus de 2 milliards d'euros. "Une somme évidemment très lourde sur laquelle le Quai n'a aucune marge de manœuvre", note un haut fonctionnaire. Si l'on ajoute à cela le milliard incompressible des dépenses de personnel, "il ne reste pas grand-chose pour le fonctionnement, qui est la variable d'ajustement", ajoute, la mort dans l'âme, le même responsable »<sup>18</sup>.

À cet égard, l'article cité précisait que « dans le détail, la mission "action extérieure" flirte ainsi avec les 3 milliards [d'euros] – 2,97 exactement », à savoir un budget insuffisant de façon chronique, et particulièrement en 2010, qui a provoqué l'ire de deux anciens ministres des Affaires étrangères qui avaient rédigé une tribune publiée dans le quotidien *Le Monde* quelques mois auparavant.

« Nous sommes inquiets des conséquences pour la France d'un affaiblissement sans précédent de ses réseaux diplomatiques et culturels. Le budget du ministère des Affaires étrangères a toujours été très réduit : de l'ordre de 1,2 % à 1,3 % du budget de l'État les meilleures années. Encore faudrait-il en déduire les sommes destinées à des organisations

---

<sup>18</sup> Article de Xavier Sidaner du 8 novembre 2010 sur le site Acteurs Publics consulté le 15 octobre 2015 : [www.acteurspublics.com/article/03-11-10/petits-moyens-grandes-ambitions](http://www.acteurspublics.com/article/03-11-10/petits-moyens-grandes-ambitions)

internationales, qui ne font que transiter par ce budget. Le rapport investissement-efficacité de ce petit budget est remarquable : représentations permanentes, ambassades, consulats, lycées, écoles, centres culturels, programmes d'aide et de coopération. Or, en vingt-cinq ans, le ministère des Affaires étrangères a déjà été amputé de plus de 20 % de ses moyens financiers ainsi qu'en personnels. Tous les ministères doivent évidemment contribuer à la réduction des dépenses publiques, mais aucune administration n'a été réduite dans ces proportions. Cela s'explique en partie parce que les préjugés sont nombreux et tenaces contre "les diplomates" (pourtant rémunérés selon les mêmes grilles que l'ensemble de la fonction publique), et que le métier diplomatique est rarement expliqué alors qu'il est indispensable à la défense des intérêts de notre pays » (Juppé et Védrine, 2010).

Les parlementaires ne manquent pas non plus d'alerter le gouvernement et l'opinion publique au travers de plusieurs rapports, dont certains qui ont marqué les esprits des spécialistes et des parties prenantes du RECAC. Un fameux rapport déposé à l'Assemblée nationale en 2001, dit le « rapport Dauge », s'articulait en deux parties, dont la première « Un réseau menacé bien qu'à fort potentiel », se subdivisait elle-même en deux sous-parties « Un réseau d'une réelle richesse » et « Un réseau en péril ». Ce diagnostic incontesté, et souvent repris, débutait par ce premier paragraphe :

« "Abandon", tel est le mot qui revient le plus souvent dans la bouche des acteurs de notre réseau culturel pour qualifier la situation de notre réseau de centres à l'étranger. La sévérité de ces propos en interne contraste avec l'appréciation généralement flatteuse que l'on entend habituellement sur l'importance de ce réseau culturel, sa singularité, son unicité. Alerté de ce dur jugement porté - du moins en privé car leur statut ne leur permet pas de récriminations ouvertes - par ceux-là même qui chaque jour s'efforcent de faire partager leur amour de la culture française, j'ai voulu comprendre les raisons de ce désenchantement » (Dauge, 2001, p. 5).

En effet, au cours des deux dernières décennies, les rapports concernant le RECAC ont tendance à se suivre et à se rassembler. Le rapport Dauge dresse le constat d'une organisation qui joue un rôle déterminant en matière d'influence, et cela essentiellement hors des frontières nationales, par exemple avec la sensibilisation et la formation de prescripteurs de biens et services produits par des entreprises françaises, mais qui est très menacé, « en péril », et qui pour assurer sa survie « doit évoluer vers des espaces de dialogue et de liberté [...]. 1) Plus d'autonomie 2) Plus de

professionnalisme et d'ouverture 3) Plus de diversité et d'adaptabilité » (Dauge, 2001, p. 2).

Quelques années plus tard, deux sénateurs, également inspirés par les travaux du député Yves Dauge, s'intéressèrent au RECAC dans le cadre de la réalisation d'un rapport d'information sur la réforme de l'action culturelle extérieure et firent un constat identique de « diplomatie culturelle en crise » confrontée à « une diminution préoccupante et une dispersion des crédits » (Legendre et de Rohan, 2009, p. 3). Pourtant, le coût du RECAC est modique au regard des finances publiques.

« Au total, le coût pour l'État du réseau culturel français, tous établissements confondus, ne dépasserait pas 136 millions d'euros en 2008, en additionnant les subventions de 60 millions d'euros aux centres et instituts culturels et de 12 millions d'euros aux alliances françaises, ainsi que le coût des personnels mis à disposition de 33 millions d'euros pour les centres et de 28 millions d'euros pour les Alliances françaises » (Legendre et de Rohan, 2009, p. 23).

Cela n'a pas empêché une chute continue des ressources financières affectées au RECAC, un réseau soi-disant d'une importance déterminante pour l'influence nationale à l'étranger.

« Les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure font l'objet d'une forte baisse en 2009. Passant d'un montant de 105 millions d'euros en 2008 à un montant estimé à 92 millions d'euros dans le programme 185, les crédits consacrés au rayonnement culturel et scientifique dans les pays de l'OCDE (hors AEFÉ), accusent une baisse de - 13 % en 2009. Parmi ces 92 millions d'euros, une trentaine environ est affectée au réseau culturel et une vingtaine à la promotion de la langue française et de la diversité culturelle. Selon le document de programmation triennale, cette baisse devrait se poursuivre en 2010, pour atteindre 80 millions d'euros (- 11 %) et en 2011 pour n'atteindre plus que 77 millions d'euros (- 10 %). La baisse des crédits consacrés aux projets de coopération culturelle est également visible au sein du programme 209 consacré à la coopération en direction des pays en développement : elle serait de l'ordre de - 19 % en 2009 (hors aide multilatérale). Compte tenu de l'importance des coûts fixes du réseau, en particulier des dépenses de personnels ou de loyers, cette diminution a été principalement répercutée sur les crédits d'intervention. Ainsi, les dépenses de programmation culturelle des différents postes auraient été réduites de 15 % en moyenne, cette baisse pouvant atteindre parfois 30, voire 40 %. Cette diminution des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure est d'autant plus préoccupante qu'elle fait suite à une série de baisses dans les

années antérieures. [...] L'ampleur de cette baisse des crédits est telle en 2009 qu'elle menace désormais le cœur même de notre action culturelle extérieure. C'est la raison pour laquelle vos deux commissions avaient fortement et de manière unanime dénoncé cette diminution des crédits consacrés à l'action culturelle et linguistique de la France à l'étranger, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2009 » (Legendre et de Rohan, 2009, p. 24).

L'ampleur des restrictions budgétaires affectant le RECAC a été mesurée et, cependant, la chute des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » se poursuit.

« C'est un plaisir de vous retrouver pour vous présenter le projet de budget de la mission "Action extérieure de l'État". [...] Quelques mots tout d'abord sur l'évolution générale de la mission budgétaire. Son montant est de 3,1 milliards d'euros. Pour regarder l'évolution par rapport au budget de cette année, il convient de raisonner à périmètre constant, c'est-à-dire de laisser de côté les crédits d'organisation de la COP21, et de neutraliser l'effet "change". Dans ces conditions, la mission voit ses crédits baisser de 0,4 %. Il s'agit donc d'un budget économe en crédits et en emplois. Le plafond d'emplois du MAEDI sera de 14 020 équivalents temps plein, soit une baisse de 115 emplois. [...] Le programme 185 "Diplomatie culturelle et d'influence" représente 719 millions d'euros. Il est en baisse de 3,9 %. C'est le programme qui a connu le plus de modifications ces dernières années, avec, d'une part, l'élargissement du périmètre du MAEDI au commerce extérieur et à la promotion du tourisme, et d'autre part, la rationalisation du champ des opérateurs, qui s'est traduite notamment par la création de Business France et d'Expertise France. Les opérateurs représentent un poids important de ce programme. J'ai pris garde à adapter l'évolution de leurs moyens à leur situation financière. C'est ainsi que les baisses s'échelonnent entre - 1,3 % pour l'Institut français et - 4 % pour Campus France. [...] S'agissant des moyens d'influence culturelle, il convient de tenir compte des capacités d'autofinancement du réseau des instituts, qui a atteint 66 % en 2014. Les recettes assises sur les cours de langue, les certifications de diplômes et le mécénat ont atteint 130 millions d'euros. La tendance sera similaire en 2015. Ceci est permis par l'autonomie financière des instituts culturels, qui est vitale pour notre réseau culturel. Or, la Cour des comptes nous demande soit de mettre fin à cette autonomie financière, soit de modifier la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce que nous devons faire lorsque le moment se présentera. Il y a là un mécanisme innovant, souple et productif qu'il faut veiller à préserver »<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Site du MAE consulté le 23 octobre 2015 au sujet de la loi de finances pour 2016, mission « Action extérieure de l'État » ; audition de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement

Ainsi que les sénateurs en font état, nous montrerons que le secteur de la coopération linguistique et éducative (CLE) a été particulièrement affecté<sup>20</sup>. C'est pourquoi nous avons souhaité porter notre regard prioritairement en direction de la CLE et de ses acteurs principaux, les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), les attachés de coopération éducative (ACE) et les attachés de coopération pour le français (ACPF), « fonction clé de la coopération culturelle française » (Mazières, 2010, p. 15).

Ces agents de la CLE sont des personnels expatriés du MAE, le plus souvent des contractuels, mais également des diplomates de carrière, notamment en ce qui concerne les COCAC. Le MAE a, depuis les origines du RECAC, surtout fait appel à des personnes issues de l'Éducation nationale, par exemple pour remplir les fonctions d'attachés ou de directeurs de centres culturels. Nos recherches montrent que leurs profils doivent, depuis la dernière décennie, changer ; ils évoluent, tout en conservant leurs domaines d'expertise, en devant faire montre de capacités en gestion. Nous montrerons que les services chargés du recrutement de la direction des ressources humaines (RH) du MAE ont nettement mis l'accent sur cette double compétence, ainsi que le suggérait le rapport Dauge dans la mesure où « diverses mesures ont fait baisser la proportion des directeurs de centre issus de l'Éducation nationale à 60 %. Ce pourcentage est encore trop important à notre sens car les enseignants n'ont que peu d'expérience de gestion » (Dauge, 2001, p. 32).

Nous sommes allé à la rencontre de ces acteurs et le fil conducteur de la place grandissante de la gestion au sein du RECAC ne s'est non seulement pas démenti mais il s'est aussi confirmé. En effet, 39 entretiens semi-directifs que nous avons réalisés en France et à l'étranger avec des COCAC, ACE et ACPF, sur la totalité des 66 entretiens supports de la présente recherche, confortent cette intuition première et nous ont servi pour penser, concevoir et nourrir la description épaisse relative au RECAC et à ses agents liés à la CLE présentée en début de deuxième chapitre.

---

international, devant la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat (Paris, 13/10/2015) : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2015-10-22.html#Chapitre12>

<sup>20</sup> Ce constat est d'une manière générale très partagé par les agents de la CLE, telle cette ACPF : « On a un peu navigué à vue parce que l'ACE était malade, le COCAC était très dans le culturel, la CLE ne faisant pas partie non plus, il faut bien le dire, des priorités dans les SCAC : l'universitaire est beaucoup plus important, le culturel est plus glamour. Tu sens bien que tu es la cinquième roue du carrosse. Je l'ai régulièrement senti et j'étais pas la seule » (entretien ACPF17, zone Amériques).

Ce mouvement de « managérialisation » ou de « gestionnarisation » a progressivement conquis un RECAC qui, jusque-là, était pour ainsi dire étranger aux pratiques de gestion car irrigué par des subventions régulières et suffisantes aux besoins des actions à mener<sup>21</sup>, et avait été timidement initié avec les réformes des années 1990, à savoir une décennie avant la mise en œuvre de la LOLF.

« Le développement des CCCL [centre culturel et de coopération linguistique] à partir de 1993 puis des CCC [centre culturel et de coopération] à compter de 1996 correspondait à la volonté louable de réunir en une seule main la diffusion culturelle et linguistique ainsi que la coopération linguistique et éducative [CLE]. L'objectif était de favoriser la déconcentration des crédits de coopération et la cohérence des interventions, et au surplus de générer des économies de personnel » (Dauge, 2001, p. 34).

En effet, les responsables du Département et les chefs de poste ont pris conscience dès les années 1990 que leurs dotations budgétaires étaient vouées à se raréfier, qu'il faudrait peu à peu les justifier, puis les générer. Or, nous montrerons, puisant notamment dans un travail doctoral de 1981 produit par l'ancien ambassadeur Albert Salon, que le RECAC était mal connu par ceux-là mêmes qui le pilotaient. Une autre recherche doctorale plus récente confortait cette analyse :

« Même quand elle avait les moyens budgétaires de ses politiques culturelles, la coopération française, et notamment linguistique, a souvent été l'objet de vives critiques : peu structurée, peu planifiée, pas auto-évaluée et peu évaluée par des organismes externes » (Mazières, 2009 ; 2010, p. 86).

C'est ainsi que l'organisation que nous avons imaginée, et effectivement étudiée, est une organisation en crise et, ceci contribuant sans doute à expliquer cela, qui ne se connaissait pas bien, sachant, pour s'inspirer du mot de Lord Kelvin, qu'il faut mesurer ce que l'on veut connaître<sup>22</sup>, ce qui a été repris sous les formules « Vous ne pouvez

---

<sup>21</sup> Nous pourrions aussi évoquer les gâchis dont les témoignages abondent dans des publications d'anciens diplomates et agents du RECAC, ou de journalistes (voir par exemple Renaud, 2010). Un exemple est livré dans le rapport Dauge : « M. Guy Lengagne [alors député] a souhaité faire part d'une anecdote avant d'émettre deux remarques. S'étant rendu au Yémen dans le cadre du groupe d'amitiés France-Yémen, il a visité à Aden la maison où a vécu Arthur Rimbaud et que la France avait souhaité transformer en centre culturel après un effort considérable de réaménagement pour finalement la laisser à l'abandon ; la conséquence étant que cette maison est maintenant devenue "Rambo Hôtel" » (Dauge, 2001, p. 50).

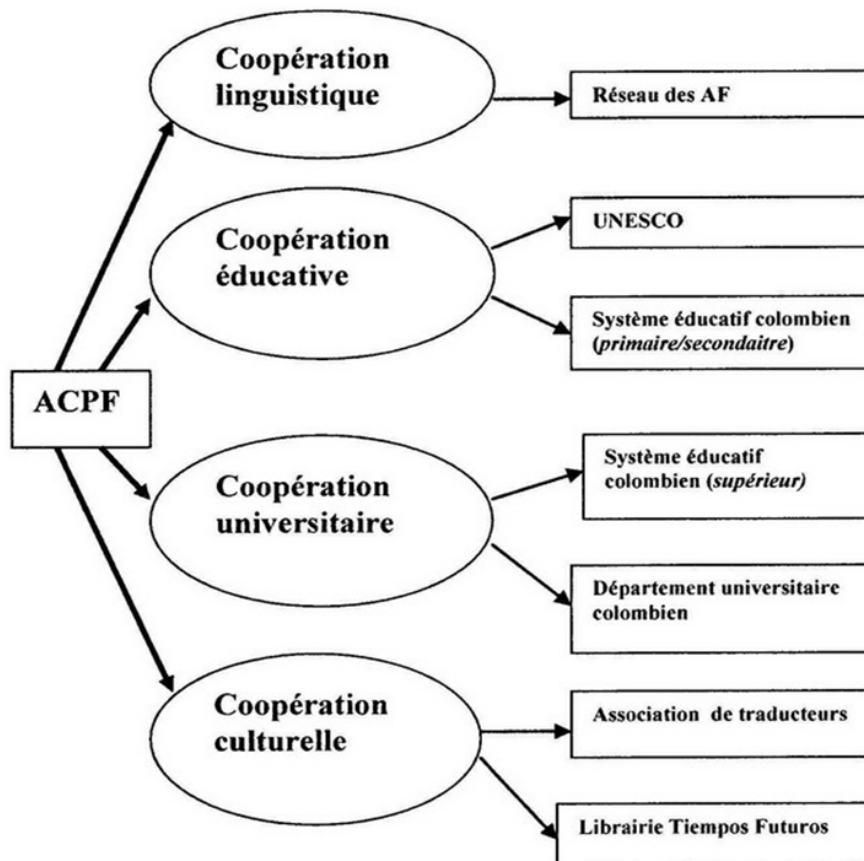
<sup>22</sup> Pour Lord Kelvin, la mesure est en fait à la base du processus de connaissance scientifique. Il affirmait ainsi que « When you can measure what you are speaking about and express it in numbers, you know something about it » (Kelvin, 1891, p. 80).

simplement pas gérer quelque chose que vous ne pouvez mesurer »<sup>23</sup> et « on ne gère bien que ce que l'on mesure » (Berland, Chevalier-Kuszla et Sponem, 2008, p. 159).

Le RECAC, dans son processus de réforme quasiment permanente, devait ainsi penser à la mise en place de dispositifs de gestion en sorte de lui permettre de mieux maîtriser son action, et cela en lien avec ses agents. En effet, la question des personnels est cruciale à plusieurs titres.

Le premier élément est indéniablement l'expertise sectorielle, en l'occurrence la gestion de projets de coopération linguistique et éducative qui est priorisée dans cette recherche et fera l'objet d'une analyse en deuxième chapitre. À cet égard, il s'agit de professionnels devant mener de front de nombreux projets en coordination avec différents acteurs et institutions (voir figures INTRO-GALE.1., appliquée au cas colombien, et INTRO-GALE.2.).

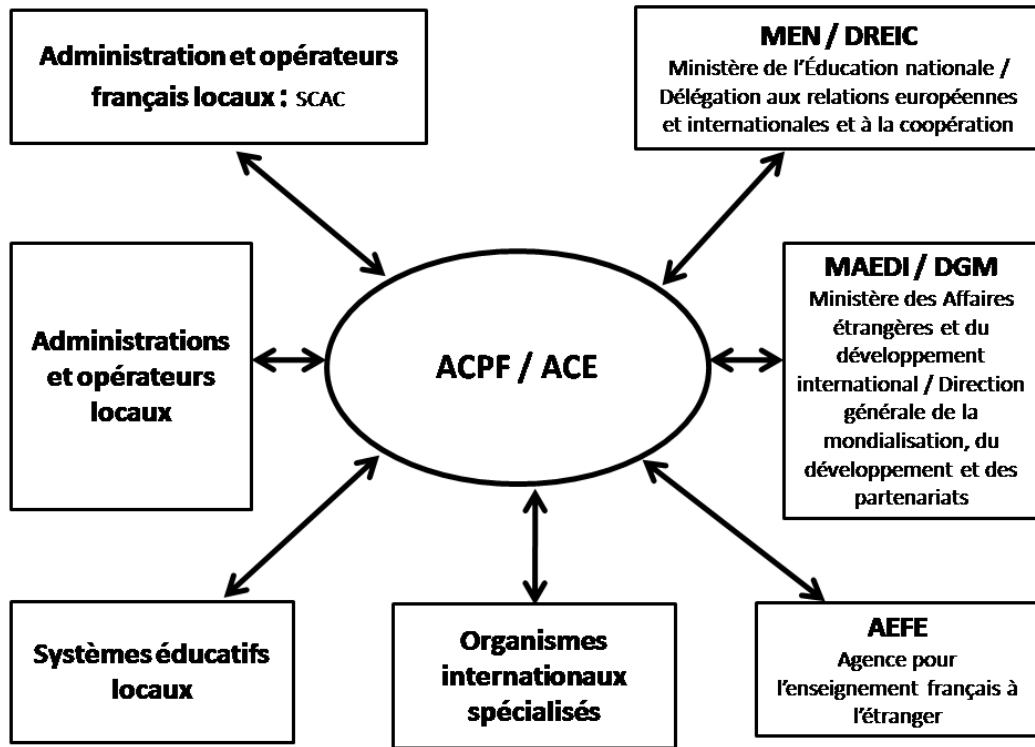
**Figure INTRO-GALE.1. Approche systémique de la fonction d'ACPF (Mazières, 2010, p. 24)**



<sup>23</sup> « You simply can't manage anything you can't measure », citation de Richard Quinn, vice-président en charge de la qualité de Sears, Roebuck & Company, citée par Lingle et Schiemann (1996, p. 56).



**Figure INTRO-GALE.2. Position administrative des attachés (ACPF/ACE) dans le dispositif français et leurs relations avec les administrations locales (d'après Mazières, 2010, p. 25)**



Outre l'expertise sectorielle, les agents culturels évoluent au sein de bureaucraties professionnelles<sup>24</sup> où une formalisation du travail forte est à l'œuvre ; ces managers de projets culturels se situent, en référence aux configurations structurelles identifiées par Mintzberg (2012, p. 37), dans un *continuum* ligne hiérarchique-centre opérationnel (figures I.10. et II.1.). La formalisation du travail s'exprime notamment, et cela constitue le troisième élément, dans les définitions des postes de travail qui, comme nous le montrerons, ont significativement changé en affirmant le besoin de personnels ayant une double compétence : leur expertise sectorielle, certes, mais aussi des connaissances en management et gestion. Cela corrobore notre intuition de la managérialisation progressive d'une organisation qui a longtemps été peu concernée par la gestion et qui, justement, a mis en place une cellule de contrôle de gestion pour

<sup>24</sup> On peut parler de bureaucraties professionnelles non lucratives (BPNL) au sens de Chatelain-Ponroy : « Les organisations au sein desquelles ont pris place nos travaux sont ainsi caractérisées par la recherche de l'intérêt général et une indépendance plus ou moins grande vis-à-vis du marché : elles appartiennent, en effet, au secteur non-marchand (non lucratif ? *non profit* ?) dans la mesure où le marché ne supporte pas, en tout ou en partie, le coût des biens et des services qu'elles produisent. Elles sont également fortement dépendantes des pouvoirs publics, tant pour l'obtention de leurs ressources que pour la définition de leurs missions, et sont, de ce fait, immergées dans l'océan du Nouveau Management Public (NMP ou NPM : *New Public Management*) » (2008, p. 8-9).

accompagner la mise en œuvre de la LOLF. D'un point de vue managérial, la situation est saisissante : budgets en berne, profondes difficultés de financement, déficit d'informations sur l'activité et les résultats, notamment pour communiquer aux parties prenantes telles la représentation parlementaire nationale et le grand public dans un souci de redevabilité, chute des effectifs, accroissement des missions à accomplir, nécessité d'une autonomie renforcée, mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique<sup>25</sup>, le tout dans un secteur d'activité fortement concurrentiel<sup>26</sup>.

Nous montrerons que la solution retenue par le RECAC quant à son adaptation à des contraintes si fortes qu'elles menaçaient sa pérennité a été, dans la voie des réformes, celle de la conception et de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs pour mieux maîtriser sa gestion, tant pour le Département que pour les postes. Il fallait effectivement pour le RECAC et ses agents - et, à l'heure où ces lignes sont écrites le verbe peut encore se conjuguer au présent - faire mieux avec les ressources disponibles.

Nous avons donc identifié une évolution claire quant à l'organisation du RECAC. Ce dernier a connu une profonde reconfiguration depuis les années 1990. Ainsi, d'une direction générale culturelle qui assurait la définition politique, la planification stratégique (que nous avons analysée comme peu formalisée), la conception des projets, leur mise en œuvre puis leur évaluation, quand elle existait, intégrait le réseau mondial des établissements d'enseignement français à l'étranger et subventionnait des alliances françaises, il est devenu protéiforme, un réseau de réseaux où de nouveaux acteurs sont apparus comme bras armés d'une administration centrale (DGM) qui s'est réduite comme peau de chagrin. Nous allons montrer que la raison de cette transformation au long d'incessantes réformes est la substitution d'une logique de fonctionnement basée sur le messianisme français à une logique de résultats, fruit de la mise en œuvre d'une logique générale que nous qualifions de « gestionnaire ». Cela s'est traduit par la mise en place de ce que nous appelons « système de maîtrise de gestion » (SMG), un assemblage d'éléments constituant un dispositif de gestion qui a été progressivement développé avec et pour ses principaux acteurs, les managers qui l'utilisent ; nous les qualifierons de « managers-utilisateurs » (voir le premier chapitre). La référence aux

---

<sup>25</sup> Nous avons retenu dans la présente recherche « nouvelle gestion publique » pour traduire *New Public Management*, comme certains auteurs que nous mobilisons, sachant que d'autres chercheurs francophones préfèrent traduire en français cette expression par « nouveau management public » (Boitier, 2015, p. 17).

<sup>26</sup> « On fait la démonstration, exemples à l'appui, que la diplomatie culturelle - inventée par la France - héritage inestimable envié du monde entier est en grand danger et que nous perdons du terrain face à des concurrents qui se multiplient et marquent des points tous les jours » (Gazeau-Secret, 2009, p. 19).

interactions entre les managers de projets culturels et le SMG mis à leur disposition pour conduire leur mission nous a paru essentielle. En effet, confronté à une situation difficile avec une raréfaction de ses ressources et des contraintes croissantes, on pourrait s'attendre à ce que le type de contrôle mis en place soit de plus en plus coercitif, mettant ainsi l'accent sur la dimension « surveillance » du terme contrôle. Or, nous avons observé et compris qu'une autre voie avait été empruntée. Celle où les promoteurs du SMG mettent en avant l'aide, la dimension facilitante des dispositifs de gestion déployés à l'usage des managers-utilisateurs dans les postes, qui sont aussi autorisés, c'est-à-dire habilités, à intervenir sur ces outils, par exemple pour les améliorer, voire en créer de nouveaux. Nous n'avons pu manquer de faire le lien avec un modèle récent en contrôle de gestion, proposé en 2004 par des chercheurs anglais renommés et dénommé *Enabling control*, que nous proposons d'appeler « contrôle capacitant » ; ce modèle constitue la grille de lecture privilégiée dans cette recherche.

Le concept fondamental de ce modèle est de « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches » et trouve son origine dans des travaux publiés en 1996 aux États-Unis en sciences administratives et interrogeant les bureaucraties. Permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches et leur mission : c'est une idée, un souhait, une volonté qui a traversé la théorie des organisations depuis son apparition et l'irrigue toujours. Le concept sous-jacent est de type productiviste : produire davantage avec les ressources dont on dispose, en l'occurrence la principale richesse, pour reprendre le mot de Jean Bodin, la richesse humaine connue en sciences de gestion sous le terme de ressources humaines. Les ressources ne sont d'ailleurs pas qu'humaines. Elles peuvent être financières, matérielles, informationnelles, temporelles et n'ont d'horizon que les besoins des organisations qui les utilisent.

Évidemment, une organisation bénéficiant d'une abondance de ressources ne se sentirait certainement pas concernée par une telle approche conceptuelle. Cela peut être le cas pour une entreprise privée. Cela peut aussi concerner des organisations publiques, de la plus petite structure à la plus importante, l'État, ce qui paraît bien expliquer des situations d'endettement chroniques qui seraient insupportables pour des organisations visant la rentabilité. Mais la rentabilité a peu à peu gagné les organisations publiques. Du *New Public Management* aux critères de Maastricht, la vision économique s'est peu à peu propagée dans la majorité des organisations actuelles, qui sont de plus en plus sensibles à des considérations gestionnaires (on parle de nouvelle gestion publique en France, après avoir expérimenté la « rationalisation des choix budgétaires » dans les

années 1970 (Bartoli, 2009, p. 19-20)) en période de crise(s) économique(s). Cela explique le développement continu de systèmes qui permettent de maîtriser cette gestion. Sauf que l'on fait le plus souvent référence à eux en termes de contrôle et de surveillance.

« Contrôle pourrait être le mot le plus controversé de notre temps. La moitié du monde pense au contrôle en termes de coercition, d'oppression et de protestations de telle sorte qu'il devrait y en avoir moins ; le reste estime que la société est à peu près hors de contrôle et que nous en avons besoin de davantage. Quoi qu'il en soit, et quelle que soit la position politique, le contrôle est un phénomène qui nécessite une étude approfondie si nous voulons donner un sens à notre monde. Ce livre s'intéresse à un type très important et spécifique de contrôle : les systèmes de contrôle de gestion » (Macintosh et Quattrone, 2010, p. 3)<sup>27</sup>.

Justement, nous nous proposons d'analyser la mise en place du SMG de notre terrain organisationnel en formulant l'hypothèse qu'il peut être compris grâce au prisme du modèle du contrôle capacitant, sachant que :

« Les organisations sont rarement des lieux où règne une parfaite harmonie et, dans de nombreux cas, le contrôle de gestion sera considéré comme coercitif plutôt que capacitant [...]. En particulier, l'introduction d'un nouveau système de contrôle peut aisément générer des sentiments de coercition parmi l'encadrement intermédiaire et les employés » (Jordan et Messner, 2012, p. 561)<sup>28</sup>.

Ce cheminement de pensée a conduit à poser la question de recherche suivante :

**Peut-on envisager un mode de contrôle capacitant dans une organisation où de fortes contraintes, tant externes<sup>29</sup> qu'internes, semblent plutôt conduire au renforcement de contrôles coercitifs ?**

---

<sup>27</sup> « Control might be the most contentious word of our time. Half of the world thinks of control as coercion and oppression and protests that we should have less of it; the rest believes that society is pretty much out of control and that we need more of it. Either way, and regardless of one's political stance, control is a phenomenon that requires careful study if we are to make sense of our world. This book is about one very important and specific sort of control: management accounting and control systems (MACS) » (Macintosh et Quattrone, 2010, p. 3).

<sup>28</sup> « Organisations are hardly ever places of complete harmony and, in many cases, management control will be regarded as coercive (rather than enabling) [...] Especially the introduction of a new control system can easily create feelings of coercion among middle managers and employees » (Jordan et Messner, 2012, p. 561).

<sup>29</sup> Contraintes telles celles de la NGP française reposant sur la LOLF, la RGPP ou la MAP depuis fin 2012. NGP : nouvelle gestion publique ; LOLF : loi organique relative aux lois de finance promulguée le

## Comprenons une organisation

Comprendre une organisation en mobilisant des fondements théoriques au service de notre question de recherche a constitué un plan de route que nous avons formalisé au cours des premiers mois du présent travail de recherche. Il s'était traduit par la présentation du canevas de la recherche lors de notre première participation en journée doctorale du 34<sup>ème</sup> congrès de l'Association francophone de comptabilité (Benoit, 2013, p. 12). Le schéma présenté en annexe 2 témoigne des incessants allers et retours qui ont jalonné ce travail de recherche doctorale. Ils se comprennent comme un projet de compréhension du principal cadre conceptuel mobilisé au regard du cadre empirique. En effet, le principal apport de cette recherche est de montrer comment nous avons abouti à un « raffinement théorique » (*theory refinement*). Dans ce sens, cette thèse est construite de manière à la rendre la plus intelligible qui soit selon une double structure binaire : deux parties comprenant chacune deux chapitres.

La première partie propose l'analyse des deux objets qui sont mis en dialogue dans notre démarche compréhensive. Il s'agit d'abord du principal modèle mobilisé qui est le contrôle capacitant. Ce modèle récent fait montre, ainsi que cela ressort de l'étude de la littérature, d'insuffisances conceptuelles. Prenant appui sur des travaux conceptuels et empiriques, essentiellement publiés dans les principales revues de comptabilité et de contrôle de gestion anglo-saxonnes, notre analyse nous conduit à identifier trois faiblesses et à formuler trois leviers pour mieux comprendre ce modèle prometteur qui a retenu l'intérêt de chercheurs reconnus dans notre champ d'études (chapitre I). Dans la perspective de la découverte du terrain d'étude, nous proposons ensuite une approche du RECAC basée sur une profonde recherche documentaire et des observations de l'activité de ses acteurs qui s'appuient sur une description épaisse que nous avons réalisée. Nous montrons que la survie de l'organisation s'est, de façon sans doute paradoxale pour une organisation n'ayant pas une culture gestionnaire, jouée en grande partie sur la mise en place progressive d'un SMG (chapitre II). La conclusion de cette première partie met l'accent sur le questionnement épistémologique et le dispositif méthodologique choisi en cohérence avec l'approche du terrain retenue et le modèle conceptuel mobilisé.

---

1<sup>er</sup> août 2001 ; RGPP : révision générale des politiques publiques (2007-2012) ; MAP : modernisation de l'action publique (2012-).

La deuxième partie poursuit notre analyse en deux phases. Il s'agit d'abord, à la lumière du SMG du RECAC, d'apprécier la qualité capacitante de l'assemblage de contrôle de gestion déployé (chapitre III). Pour ce faire, nous faisons ressortir les traits saillants de la campagne des 60 entretiens semi-directifs que nous avons conduits pendant plus d'une année auprès d'experts du RECAC dans les postes et à la Centrale. L'analyse prend appui sur le cadre étendu (*extended framework for analysis*) proposé par Ferreira et Otley (2009), et ce selon une démarche qualitative avec le recours au logiciel d'analyse qualitative NVivo10. Les résultats sont complétés par une analyse factorielle des correspondances multiples portant notamment sur les caractéristiques-clés du modèle capacitant, ce qui nous permet de positionner la présente recherche en tant que recherche mixte à dominante qualitative. Ces résultats qui permettent de faire dialoguer terrain de recherche et modèle conceptuel (ce que nous appelons les éléments empiriques et théoriques), selon la démarche méthodologique spécifique à cette étude, sont ensuite discutés (chapitre IV). En effet, nous proposons un retour réflexif s'intéressant aux trois éléments mobilisés (figure I.2.). Ce retour est d'abord dirigé vers le terrain d'étude qui connaît toujours des évolutions sensibles, conformément aux réformes permanentes que nous avons soulignées (annexe 3) ; nous portons notamment notre attention sur des organisations « concurrentes » auprès desquelles nous avons réalisé six entretiens selon un protocole identique à celui mis en place pour les entretiens avec les agents du RECAC. Nous nous intéressons ensuite à la dimension méthodologique eu égard au protocole que nous avons retenu. Il s'agit enfin d'effectuer un retour sur l'analyse du modèle du contrôle capacitant en proposant son renforcement sous la forme d'un raffinement théorique.

La conclusion générale s'articule en trois temps. Nous mettons l'accent sur les apports théoriques et méthodologiques de ce travail. Puis, nous effectuons un bouclage quant aux résultats de la mise en place du SMG pour le RECAC en sorte de répondre à la question de recherche. Enfin, nous identifions les principales limites de cette étude et dressons des perspectives de recherche en soulignant l'essor des technologies numériques pour le contrôle de gestion, en général, et le contrôle capacitant, en particulier.

### Figure INTRO-GALE.3. Schéma présentant l'articulation des parties et des chapitres

*Question de recherche : peut-on envisager un mode de contrôle capacitant dans une organisation où de fortes contraintes, tant externes qu'internes, semblent conduire au renforcement de contrôles coercitifs ?*

**Introduction générale** – Le contrôle capacitant, un contrôle de gestion pour des organisations contraintes

---

#### **Première partie** – Des cadrages théoriques à la rencontre d'un terrain

##### **Chapitre I** – Le cadrage théorique

- A – La revue de littérature, une tension entre savoir et non savoir
- B – Une double insertion : le cadre des bureaucraties professionnelles et la théorie de la contingence
- C – Du modèle capacitant au contrôle capacitant
- D – Les trois leviers de compréhension du contrôle capacitant
- E – Conclusion du chapitre I : un modèle conceptuel basé sur les interactions SMG-managers utilisateurs au service d'organisations repensant leurs dispositifs de gestion

##### **Chapitre II** – Le terrain

- A – L'entre-deux postes d'un ACPF ou une tentative de description épaisse
- B – Comprendre le terrain : le RECAC, histoire d'un bateau ivre
- C – Le puzzle d'une évolution vers un système de maîtrise de gestion
- D – Conclusion du chapitre II : l'analyse du RECAC fait ressortir le besoin de la mise en place d'un système de maîtrise de gestion

**Conclusion de la première partie** – Le questionnement épistémologique et la démarche méthodologique

#### **Seconde partie** – Résultats et discussion issus de la confrontation entre éléments théoriques et empiriques

##### **Chapitre III** – La fabrique d'un assemblage « système de maîtrise de gestion » au cœur des résultats de la recherche empirique

- A – À la recherche du système de maîtrise de gestion du RECAC : le FSP, élément préfigurateur
- B – La fabrique d'un système de maîtrise de gestion : un assemblage sur-mesure
- C – Des éléments évolutifs forment un SMG ayant la qualité capacitante qui révèle le rôle du dialogue capacitant, le sens de la mission et des « moments » du contrôle capacitant
- D – La dimension quantitative de la recherche complémente les résultats de la démarche qualitative de compréhension du contrôle capacitant du RECAC
- E – Conclusion du chapitre III : l'analyse du SMG du RECAC fait ressortir trois résultats principaux relatifs au contrôle capacitant

##### **Chapitre IV** – Un retour réflexif sur la recherche : le projet capacitant en dix points

- A – Appréhender le projet capacitant pour le RECAC
- B – Saisir le projet capacitant par la méthodologie mise en œuvre
- C – Modeler le projet capacitant pour le consolider
- D – Conclusion du chapitre IV : le projet capacitant du RECAC

**Conclusion de la seconde partie** – Comprendre le contrôle capacitant en tant que modèle de la conception « maîtrise » du contrôle de gestion

---

**Conclusion générale** – « Le contrôle de gestion m'a sauvé »

---

## **Première partie**

-

### **Des cadrages théoriques à la rencontre d'un terrain**

« Il faut réussir à donner envie aux gens de travailler mieux, mais c'est pas en les battant qu'on le fait, c'est pas en les menaçant, c'est pas comme ça que ça marche » (entretien COCAC01, zone Asie).



## Première partie - Introduction

Le présent travail de recherche s'articule en deux parties qui se répondent et constituent une progression visant à la compréhension par le lecteur de la démarche que nous avons suivie, présentant tout d'abord ses fondements, appuyés sur un diagnostic et une méthodologie (partie 1), puis les résultats qui en sont issus en sorte de comprendre le « projet capacitant » (partie 2).

La première partie est structurée autour de trois lignes directrices : les éléments théoriques, les éléments empiriques, puis les éléments méthodologiques qui ont guidé notre recherche. Nous avons fait le choix de cette progression pour traduire notre travail de recherche, bien que celui-ci ne soit absolument pas compartimentalisé de façon aussi marquée. Dans les limites de l'exercice rédactionnel, il convenait effectivement de faire un choix pour donner du sens au projet de compréhension de la recherche pour le lecteur. Ainsi, rien ne garantit selon nous qu'un cadrage théorique choisi *a priori* sera pertinent pour faire sens d'une situation empirique et que la situation empirique permettra, par son analyse et le protocole méthodologique mis en œuvre, d'enrichir le cadre choisi. Ce sont les allers et retours répétés « méthodologie-théorie-empirie » qui limitent le risque et permettent la meilleure « émulsion ». La dynamique de la progression que nous avons retenue dans les développements des deux chapitres et de la conclusion qui constituent cette première partie entend traduire ces allers et retours continus entre les objets.

Dans cet esprit, nous avons souhaité mettre l'accent sur trois objets qui constituent l'axe argumentatif de cette première partie.

D'une part, nous proposerons une analyse de la littérature en contrôle capacitant qui précisera le modèle conceptuel support de cette recherche en montrant comment les différents chercheurs qui l'ont mobilisé s'en sont emparés. Cela nous permettra de montrer les forces et les limites du modèle capacitant qui souffre d'imprécisions conceptuelles. Il s'agira également d'explorer trois voies de compréhension du principal

modèle théorique mobilisé, dont l'une est justement le levier méthodologique, en sorte que le lecteur saisisse la raison de nos choix en la matière. L'étude de la littérature offre à comprendre la pertinence du recours au modèle capacitant par rapport à l'objet de la recherche et à la question principale associée à laquelle les éléments de réponse seront apportés en seconde partie.

D'autre part, nous aborderons le réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger au moyen d'une description dite « épaisse » ou « dense » (*thick description*, au sens de Geertz, 1973, chapitre I ; 1980 ; 1998), d'une présentation de ses fondements historiques et d'une analyse de son fonctionnement permettant de formuler un diagnostic organisationnel quant à la place du contrôle de gestion. Nous estimons que ces regards croisés sur différentes facettes qui expliquent la formalisation du travail puis amènent à saisir les raisons de la mise en place progressive d'un système de contrôle de gestion - que nous dénommons « système de maîtrise de gestion » (SMG) ainsi que nous l'expliquons dans le premier chapitre - sont à même de donner à comprendre notre terrain d'étude au lecteur. À ce propos, il s'agit d'une organisation qui a fait l'objet d'un nombre restreint de travaux scientifiques publiés, sans doute en raison de sa culture de la confidentialité, et nous n'en avons recensé aucun en sciences de gestion. Pourtant, lors d'une audition à l'Assemblée nationale en séance du 17 octobre 2013, Didier Migaud, l'un des deux « pères » de la LOLF, avec le sénateur Alain Lambert, et Premier président de la Cour des comptes, s'exprimait ainsi :

« L'enjeu du réseau culturel français à l'étranger, dont le budget représente près de 200 millions d'euros pour l'État, peut sembler modeste au regard de celui des finances publiques. Il est pourtant significatif par le rôle du réseau dans la politique d'influence extérieure qu'appellent de leurs vœux les pouvoirs publics, et qui est considéré comme une priorité par les ambassades elles-mêmes. [...] Le réseau culturel français, qui compte, au sens large, plus de 1 500 implantations dans presque tous les pays de la planète, est sans conteste le premier réseau culturel au monde. Près de la moitié de ces implantations bénéficient d'un soutien direct ou indirect de l'État. En l'absence de définition explicite de l'action culturelle extérieure, ce réseau exerce une multitude d'activités, conséquence d'un héritage exceptionnel et d'une tradition d'intervention de l'État dans ce domaine depuis plus d'un siècle. [...] Au terme de notre analyse, il n'y a nul doute que le réseau culturel représente un actif majeur pour la diplomatie et, plus généralement, pour l'influence française. Cet actif doit être adapté aux

modalités d'action nouvelles du réseau, mais aussi aux ambitions exprimées par les autorités »<sup>30</sup>.

Enfin, la phase conclusive de cette première partie vise à mettre en évidence la dynamique de la rencontre des trois éléments. À cet égard, notre projet de connaissance est nécessairement qualitatif puisqu'il entend donner à voir et à comprendre des acteurs (inter)agissant avec des systèmes de maîtrise de gestion. Nous expliquerons les raisons qui nous amènent à préciser notre questionnement épistémologique, à savoir une posture interprétativiste, et la raison de nos choix méthodologiques qui nous placent en méthodologie mixte à dominante qualitative.

La compréhension de cette organisation, des objectifs qui lui sont impartis, de ses acteurs, de son système de maîtrise de gestion et de ses singularités nous amènera à bien cerner la pertinence de la question de recherche qui fonde ce travail doctoral, et cela afin de positionner la seconde partie consacrée aux résultats issus de la recherche et à leur discussion.

---

<sup>30</sup> Consulté le 6 juillet 2015 : [www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1591.asp#P1025\\_279688](http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1591.asp#P1025_279688)

# Chapitre I

-

## Le cadrage théorique

« Un bon dispositif de gestion c'est celui qui sait répondre aux défis présents puis anticiper sur l'avenir, en étant aussi adapté aux tâches et aux capacités de chacun. C'est difficile, puisqu'on a quand même à gérer une très grande hétérogénéité de natures de postes, de grandeurs, de capacités humaines. Je pense que c'est un des gros soucis qu'on a à mettre en place. [...] je reviens à mon idée d'écosystème, essayer de trouver des outils dans lesquels les gens arrivent à trouver leur place par rapport à des homologues, par rapport à une tutelle, faire en sorte que ces outils de gestion apportent une vraie plus-value » (entretien MAE02).

Ce chapitre analyse ce qu'est, à ce jour, le contrôle de gestion dit capacitant (*enabling control* en anglais). Il va s'agir de retracer son émergence depuis les travaux fondateurs jusqu'à son application aux systèmes de contrôle de gestion, en mobilisant les recherches les plus récentes. La progression choisie s'articule en trois axes qui sont autant d'idées maîtresses ; nous préciserons l'insertion de ce cadre conceptuel dans les théories organisationnelles et du contrôle de gestion, et notamment le cadre des bureaucraties professionnelles et son lien avec l'approche contingente dans la mesure où cela fait sens avec les données recueillies sur notre terrain d'étude ; nous montrerons comment le modèle capacitant a évolué vers celui du contrôle capacitant, en le définissant et en soulignant ses imprécisions conceptuelles ; ces manquements nous conduiront à identifier trois leviers de compréhension du contrôle capacitant que nous avons mobilisés pour l'étude de notre terrain et qui ont été sous-caractérisés, voire absents, dans les travaux réalisés jusqu'à ce jour.

## **A - La revue de littérature, une tension entre savoir et non savoir**

Le « cadrage théorique », qu'il convient d'entendre dans un sens générique, correspond dans notre développement à une revue de littérature centrée sur le modèle conceptuel que nous mobilisons. Dans cette première partie qui nous permet d'illustrer le cheminement d'allers et de retours entre éléments théoriques et empiriques, ce premier chapitre nous conduit à présenter la revue de la littérature en contrôle de gestion capacitant, que nous appelons « contrôle capacitant ». Le centrage sur le modèle conceptuel nous conduit à nous focaliser sur l'objet théorique de notre recherche en apportant des réponses au travers d'une analyse s'articulant autour de trois volets :

- la genèse du contrôle capacitant à partir des travaux de Paul Adler ;
- de quoi parle-t-on ?
- comment en parle-t-on ?

Cette approche graduelle en trois temps permet de souligner les imprécisions conceptuelles du modèle mobilisé et d'identifier trois leviers de compréhension qui éclairent les résultats du présent travail de recherche et doivent être actionnés pour la mise en place de la qualité capacitante du contrôle de gestion. Nous élargirons notre propos en nous intéressant aux liens explicites que le modèle conceptuel du contrôle capacitant entretient avec d'autres approches théoriques. En effet, qu'il s'agisse d'une approche conceptuelle ou méthodologique, le contrôle capacitant peut être interrogé vis-à-vis d'autres approches théoriques, diverses les unes des autres. Nous proposons de représenter sous la forme d'un sablier la progression que nous avons retenue pour mieux saisir les éléments déterminants de cette partie (voir *infra* figure I.1.).

D'une manière générale, une revue de littérature peut s'entendre en tant que « travail d'identification, d'interprétation et d'analyse » du savoir qui a été produit par différents chercheurs et praticiens (Fink, 2014, p. XIII). Fink ajoute qu'il s'agit des travaux de recherche publiés et non publiés. Par souci de transparence, nous tenons à indiquer que la grande majorité de notre corpus provient de travaux de recherche publiés ou ayant fait l'objet de communications lors de manifestations scientifiques. La littérature de recherche non publiée à laquelle nous ferons référence nous a été communiquée directement par les auteurs (cas de documents complémentaires à des articles, par exemple des grilles d'entretiens ou des questionnaires) mais il peut s'agir aussi de versions de travaux destinés à communication ou publication, dont le statut est

sans doute moins fort que celui de travaux validés par les pairs et publiés mais qui peuvent également présenter un réel intérêt.

**Figure I.1. La revue de littérature, un croisement entre une vision élargie et une lecture approfondie**



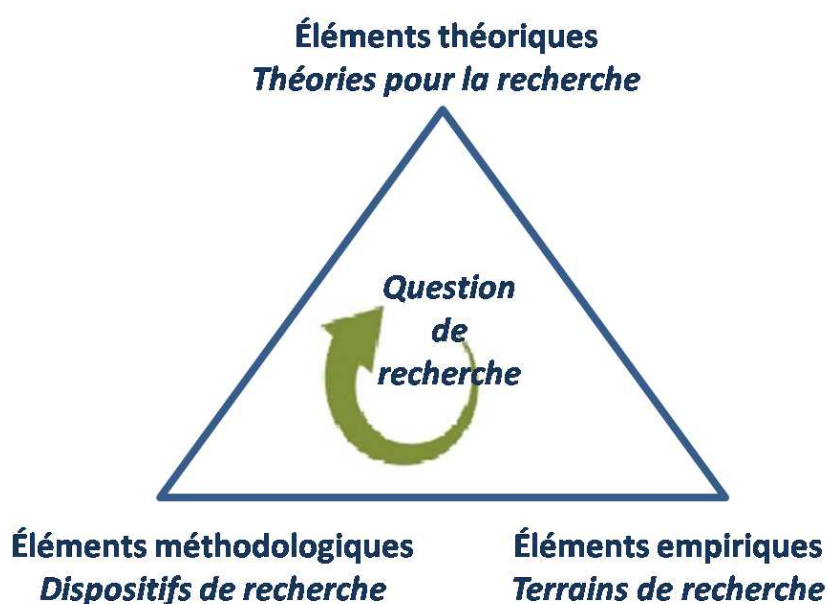
La revue de littérature peut permettre de poser justement la question de recherche dans la mesure où il va s'agir d'approcher une ligne de « tension entre le savoir et le non savoir », comme le souligne Dumez (2011a, p. 16) en reprenant l'expression de Popper (1979, p. 76). Cette revue de littérature propose de mobiliser le modèle conceptuel capacitant afin d'éclairer la question que nous avons formulée pour la présente recherche : peut-on envisager un mode de contrôle capacitant dans une organisation où de fortes contraintes, tant externes qu'internes, semblent plutôt conduire au renforcement de contrôles coercitifs ?

Ainsi, la question de recherche, qui « est la question générale (ou encore la problématique) que la recherche s'efforce de satisfaire » (Allard-Poesi et Maréchal, 2007, p. 34), n'a pas été pensée en l'absence d'éléments théoriques, méthodologiques et empiriques. Au contraire, elle en est l'expression. À l'image du balancier manipulé par le funambule, elle est posée en équilibre précaire, un équilibre qui se nourrit de connaissances suffisantes pour lui permettre de prendre son élan... mais qui sont

insuffisantes pour lui permettre d’être stabilisée. Nous rejoignons ainsi l’assertion de Karl Popper selon lequel il n’y a « pas de problème sans savoir – pas de problème sans non savoir » (Popper, 1979, p. 76). Dans ce sens, la revue de littérature constituant une piste de décollage à la question de recherche, elle permet de provoquer un basculement du *continuum* entre savoir et non savoir en sorte, à partir d’un déséquilibre initial mis à jour, de parvenir à un équilibre, plus ou moins pérenne, car des interrogations et recherches futures pourraient remettre en cause ledit équilibre et interroger à nouveau une ligne de tension proche. Le funambule suit une ligne dominante mais chaque pas, chaque glissement de pied qu’il opère ouvre également la voie à une nouvelle ligne plus ou moins furtive. Nous serons d’une certaine manière ce funambule.

La présente revue de la littérature suit une ligne dominante : celle du contrôle capacitant, qui n’est pas apparu soudainement mais correspond à une « histoire », une filiation avec le modèle des bureaucraties capacitantes et du concept associé *enabling* que nous tenterons de mieux saisir puisque l’on verra qu’il pose des difficultés de (com)préhension. Elle suit également d’autres lignes, non de fuite mais de niveau qui, imbriquées au terrain, viennent alourdir le balancier et se doivent d’être analysées afin d’être intégrées à la dynamique d’équilibre. De ce fait, de la tension entre savoir et non savoir doivent apparaître non pas un seul mais plusieurs équilibres précaires en interaction associés à leurs sources de déséquilibre.

**Figure I.2. La question de recherche en équilibre entre éléments techniques, empiriques et méthodologiques**



Ces sources combinent les éléments théoriques, qui vont constituer l'équilibre-déséquilibre dominant de la revue de littérature, les éléments méthodologiques, qui nourrissent la plupart des travaux de recherche, et les supports empiriques (faits et événements issus des terrains de recherche), qui ne portent pas une interrogation fondamentale en eux (voir *supra* figure I.2.).

Nous nous sommes efforcé de réaliser puis d'exploiter cet « état de l'état de l'art » (Berland, Piot et Stolowy, 2013, p. 3). En effet, nous interrogeons un cadre - en fait plusieurs cadres pour être précis, comme nous le montrerons - qui n'a pas encore fait l'objet d'une revue de littérature comme l'indiquent les recherches que nous avons conduites en consultant les publications scientifiques anglophones et francophones s'en réclamant. C'est pourquoi nous avons tenté de nous inscrire dans les trois axes suivants (Berland, Piot et Stolowy, 2013, p. 3).

Le premier axe concerne le lien avec notre question de recherche. Il s'agira de montrer que le modèle conceptuel mobilisé est le plus pertinent pour traiter la question qui nous anime. Cela doit également nous permettre de répondre à une question de deuxième niveau mais qui a son importance : pourquoi ce modèle est-il relativement peu connu (une recherche avancée sur le site de la revue académique francophone de référence *Comptabilité - Contrôle - Audit* effectuée le 6 septembre 2014 indiquait qu'il n'y avait pas encore de référence portant sur ce modèle), et ce particulièrement des chercheurs francophones ? En effet, le cadre capacitant a connu un certain « succès » en étant notamment mobilisé par des chercheurs en comptabilité anglo-saxons de renom ; toutefois, la présente recherche doctorale est à notre connaissance la première dans la sphère francophone à l'interroger.

Ce qui nous amène au deuxième axe. Une revue de littérature est « un travail créatif » (Berland, Piot et Stolowy, 2013, p. 3) dans le sens où nous n'avons pas limité notre propos à une recension des travaux existants mais, au contraire, nous proposons d'articuler de façon originale les travaux antérieurs en tentant d'en montrer les forces et les limites, et de dégager les insuffisances et zones d'ombre des connaissances capitalisées sur ce sujet au travers d'une analyse critique.

En effet, et cela constitue le troisième axe, la confrontation des travaux existants nous conduit à dégager et proposer un approfondissement conceptuel du modèle du contrôle capacitant dont l'objectif est *in fine* méthodologique, objet de la conclusion de la présente partie, en sorte que de nouveaux chercheurs puissent s'en emparer. Dans cet esprit, nous précisons comment appréhender le concept *enabling* de façon à



l'interpréter en langue française. Nous le compléterons également tout au long de ce travail de recherche, par exemple en mobilisant d'autres cadres théoriques dans une perspective de renforcement (théorie de l'engagement en psychologie sociale) et de complémentarité (cadre des leviers de contrôle, sociomatérialité et agence), ou bien en proposant des outils de compréhension et de maniement du modèle capacitant tels que le mécanisme de capacité et son rôle dual, le *continuum* capacitant-non capacitant, le processus tandem articulé avec les quatre caractéristiques capacitantes et, toujours dans un sens critique et constructif, des leviers de compréhension du contrôle capacitant qui constituent autant de points d'appui pour les chercheurs.

Ce cadrage théorique ne sera toutefois pas limité au contrôle capacitant. Son encastrement avec la question de recherche et le terrain de recherche doit être complet, à l'image de la représentation d'un processus interactif où la question de recherche doit être centrale pour servir de guide et justifier théories, travaux et terrains mobilisés.

C'est la raison pour laquelle nous avons évoqué en introduction générale le contexte ou macro-cadre du présent travail de recherche, à savoir la nouvelle gestion publique, et nous nous intéresserons également à la technologie mobilisée, en l'occurrence le système de contrôle de gestion. Nous proposerons de le dénommer « système de maîtrise de gestion » (SMG) et de le percevoir en tant qu'« assemblage » (*package*) (voir *infra* section D.1.).

Selon Dumez (2011a, p. 17), « au début d'une recherche, il faut disposer d'*orienting theories* (Whyte, 1984, p. 118) qui vous permettent d'avancer, sans cadrer la recherche de manière trop précise et en laissant les perspectives ouvertes ». Comme la carte et ses instruments guident l'athlète lors d'une course d'orientation, notre boussole fut la découverte de travaux de recherche réalisés aux États-Unis par Paul Adler et Brian Borys (1996). Cet article nous entraîna sur différentes pistes, certains chemins nous conduisant vers des impasses, d'autres vers de nouveaux parcours. L'analyse qui suit présente une étude des meilleures pistes ; nous l'avons voulue à la fois fidèle à sa pensée originelle et créative pour en saisir les fondements et son insertion en contrôle de gestion.

## **B - Une double insertion : le cadre des bureaucraties professionnelles et la théorie de la contingence**

Dans un article publié par la revue canadienne *Contemporary Accounting Research*, Ahrens et Chapman (2004) présentèrent une nouvelle approche conceptuelle basée sur des travaux de recherche de Paul Adler et sur une étude de cas longitudinale dans une chaîne de restaurants au Royaume-Uni. Cet article constituant la publication fondatrice du contrôle capacitant prenait lui-même largement pour référence l'article d'Adler et Borys (1996) posant les bases conceptuelles du modèle capacitant à partir d'une réflexion orientée sur des bureaucraties de type capacitant et publiée dans la revue américaine *Administrative Science Quarterly*.

Nous proposons d'aborder la compréhension de ce modèle avec une analyse des bureaucraties professionnelles à partir du modèle de Mintzberg, mobilisé tout au long de la présente recherche, et de la formalisation du travail pour situer le modèle capacitant au regard des travaux entrepris par Paul Adler dès sa recherche doctorale, en sorte de le situer en contrôle de gestion. Il nous semble en effet pertinent de positionner le modèle capacitant avant de le saisir puis de comprendre pourquoi et comment il a été adopté pour la recherche en systèmes de maîtrise de gestion.

### **1) Le modèle bureaucratique au centre des organisations modernes**

Le cadre capacitant témoigne d'un regain d'intérêt dans la recherche d'outils et d'usages adaptés pour conférer davantage de pertinence et de légitimité aux bureaucraties, modèle dominant des organisations, à une période où elles sont particulièrement affectées par des restrictions qui touchent plus particulièrement les ressources humaines et les ressources financières. Plusieurs études montrent effectivement la « tendance vers une bureaucratisation croissante dans la société occidentale » (Dumaine, 1991 ; Hecksher et Donnellon, 1994 ; Bélanger et Mercier, 2006). À ce titre, la majorité des employés<sup>31</sup> travaillent au sein d'organisations ayant mis en place une large formalisation du travail puisque les trois-quarts d'entre eux disposent de fiches de poste écrites et 80 % doivent suivre des règles et des manuels de procédures écrites (Marsden *et al.*, 1994), illustrant en cela la dimension technologique

---

<sup>31</sup> Nous reprenons à dessein « employés », terminologie utilisée par Adler et Borys (1996, p. 61) qui évoquent les *employees*.

de ces organisations bureaucratiques au sens adopté par Adler et Borys (1996) avec la formalisation des flux de travail (*workflow formalization*).

On peut ainsi aborder la question des bureaucraties au travers du prisme des structures organisationnelles de Mintzberg, qui fait l'objet d'une littérature abondante en sciences de gestion.

### **a) Identification des bureaucraties capacitantes avec le modèle des structures organisationnelles de Mintzberg**

Chercheur emblématique de la théorie de la contingence, Mintzberg a produit une somme pour mieux comprendre comment fonctionnent les organisations : « Mintzberg entreprend la plus vaste et la plus importante synthèse jamais réalisée de la littérature scientifique portant sur le phénomène organisationnel » (Bonami *et al.*, 1993). Cette recherche mobilise différentes contributions qu'il a effectuées, notamment sur les éléments de base des organisations et les configurations structurelles<sup>32</sup>. Par rapport à ces dernières, il identifie six formes : la structure simple ou entrepreneuriale, la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle, la structure divisionnalisée, l'adhocratie et l'organisation missionnaire. Chacune correspond à un mécanisme de coordination : la supervision directe, la standardisation du travail, la standardisation des qualifications, la standardisation des résultats ou des productions, l'ajustement mutuel et l'idéologie (Mintzberg, 2012, voir notamment p. 404).

La bureaucratie professionnelle nous intéresse plus particulièrement car elle est caractéristique de notre terrain de recherche : il s'agit d'une organisation bureaucratique qui n'est pas nécessairement centralisée et au sein de laquelle la partie clé de l'organisation est le centre opérationnel. En effet, le travail opérationnel directement lié à la production et à la commercialisation y est complexe et confié à des professionnels, qui disposent alors d'un « pouvoir considérable » (Mintzberg, 2012, p. 322), à l'instar des médecins dans les hôpitaux (Perrow, 1967). C'est pourquoi elle s'appuie, « pour fonctionner, sur les compétences et le savoir de leurs opérateurs qui sont des professionnels » (Mintzberg, 2012, p. 310) et son mécanisme de coordination, la standardisation des qualifications de ces professionnels. À l'instar des hôpitaux, mais aussi des universités, des systèmes d'éducation, des cabinets d'expertise comptable, des entreprises artisanales (Mintzberg, 2012, p. 310) ou encore des « organisations

---

<sup>32</sup> Pour des développements, le lecteur pourra notamment consulter la thèse de doctorat de Gunia (2002).

culturelles » (Chatelain, 1996, p. 121), les bureaucraties professionnelles recrutent, forment et socialisent des spécialistes qui peuvent contrôler leur propre travail et rester relativement indépendants de leurs collègues : « dans un tel cas, les administrateurs des systèmes d'autorité se voient contraints de céder du pouvoir à ces experts et de leur laisser de grandes marges de manœuvre pour qu'ils puissent mener leurs tâches à bien » (Redslob, 2012, p. 74).

On comprend dès lors que la bureaucratie, notamment celle qualifiée de professionnelle, se soit très largement répandue dans les sociétés modernes à un point tel qu'elle est devenue « la configuration structurelle à la mode » (Mintzberg, 2012, p. 309). En effet :

« La bureaucratie professionnelle, décrite par Henri Mintzberg, est présente dans toutes les organisations où la priorité est accordée au service rendu et, par conséquent, à ceux qui réalisent ce service plus qu'à l'organisation qui en permet l'exercice. [...] Dans ce type d'organisations, le centre opérationnel [...] est hypertrophié par rapport aux structures managériales classiques » (Chatelain, 1996, p. 121).

En outre, le prisme étendu que nous évoquions concerne une bureaucratie dite de « formalisation du travail » qui considère que « la formalisation et la multiplication d'instruments de gestion est en effet la marque des organisations modernes » (Bérard, 2013, p. 55-56). La mode de la bureaucratie (professionnelle) évoquée par Mintzberg n'est pas près de disparaître, ainsi que le fait malicieusement observer Paul Du Gay dans l'introduction d'un ouvrage collectif :

« La disparition de la bureaucratie a été prévue, et demandée, à plusieurs reprises tout au long de l'histoire de la pensée de gestion, ainsi que dans la théorie sociale et politique moderne. Cependant, malgré le mépris régulièrement déversé sur elle, la bureaucratie, à la fois en tant qu'idéal organisationnel que dispositif organisationnel prenant différents formats, s'est avérée remarquablement résiliente. Les rapports de son décès se sont révélés être quelque peu prématurés » (Du Gay, 2005, p. 1)<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> « The demise of bureaucracy has been anticipated, and demanded, many times throughout the history of management thought, as well as in modern social and political theory. However, despite the scorn regularly heaped upon it, bureaucracy, both as an organizational ideal and as a diversely formatted organizational device, has proven remarkably resilient. Reports of its death have turned out to be somewhat premature » (Du Gay, 2005, p. 1).

## **b) La formalisation des flux de travail des bureaucraties capacitanes au regard de l'approche contingente**

Nous abordons ici une argumentation développée par Adler et Borys (1996) au début de leur article sur l'approche contingente dans la mesure où nous apporterons une contribution dans les résultats de la présente recherche. Dans ce cadre, à partir d'une synthèse des facteurs de contingence repérés par Covaleski et Dirsmith (1996) et Chiapello (1996), Couret (2007, p. 21) relève que ces facteurs jouent sur trois dimensions structurelles : le degré de formalisation, le degré de spécialisation et le degré de différenciation. Le débat va ici porter sur le degré de formalisation.

Nous savons que ce que l'on qualifie d'approche contingente ou de théories de la contingence forme un ensemble de travaux de recherche qui a marqué le contrôle de gestion. Ce courant de réflexion pose que les systèmes de contrôle et de pilotage de la performance seront contingents de caractéristiques influençant la forme et le fonctionnement de l'organisation. Ainsi, « un certain nombre de facteurs de contingence [...] peuvent éclairer la présence d'un mode de contrôle plutôt qu'un autre pour une activité donnée » (Chiapello, 1996, p. 51).

Le contrôle capacitant est fondé sur une formalisation des flux de travail appliquée aux bureaucraties (Adler et Borys, 1996, p. 61) et affiche ses proximités avec la théorie de la contingence. Ces auteurs s'intéressent aux comportements des individus travaillant dans des univers très formalisés pour répondre à leurs facteurs de contingence. Ils partent du fait que, selon la théorie de la contingence, des résultats comportementaux négatifs dus à la formalisation sont souvent l'expression d'un mauvais alignement des exigences des tâches à accomplir à la conception et l'organisation du travail. Ainsi, les employés vont réagir positivement à des niveaux élevés de formalisation associés à des tâches routinières et lorsque de faibles niveaux de formalisation sont associés aux tâches non routinières. Il en découle que si le travail est trop formalisé pour les tâches à réaliser et que s'il y a un excès de procédures appliquées de façon trop rigide, les critiques de la formalisation seront vérifiées par des résultats attendus négatifs : le manque d'autonomie et de contrôle créera inévitablement des sentiments d'insatisfaction et de démotivation, donc néfastes en termes d'accomplissement de la mission et de résultats organisationnels, par exemple une faible productivité. Il semble évident pour les critiques de la formalisation de convenir que la plupart des employés se sentent relativement plus satisfaits d'effectuer des tâches

non routinières dans des conditions de faible formalisation. Toutefois, Adler et Borys (1996, p. 65) se réfèrent à Morse et Lorsch (1970) qui ont suggéré que la sous formalisation du travail nuit à l'épanouissement des compétences des employés. En effet, on peut également convenir que la sous-formalisation des tâches très routinières va générer des tensions pour les employés. Cependant, la question posée est de savoir si les employés sont à même de se sentir aidés, facilités dans l'exécution des tâches, particulièrement routinières, dans des conditions de haute formalisation ; ce à quoi des théoriciens des organisations (Cyert et March, 1963 ; Pfeffer, 1981) avancent que répondre par l'affirmative suppose un très fort degré de congruence entre les employés et leurs dirigeants, ce qui est le plus souvent improbable.

En outre, toujours selon Adler et Borys (1996, p. 66), les théoriciens de la contingence ont également fait valoir que les manquements dans la sélection des employés<sup>34</sup> sont souvent à blâmer vis-à-vis des résultats négatifs attribués à la formalisation. Si les organisations où l'on doit effectuer des tâches routinières, par exemple dans le cadre de leur système de maîtrise de gestion, sélectionnent des employés qui ont seulement une attitude instrumentale face au travail, ces employés ne réagiront pas négativement à une formalisation marquée : la sélection adéquate des employés associée à des niveaux élevés de la formalisation dans l'exécution des tâches routinières pourra conduire à des niveaux de motivation et d'engagement des employés qui seront, au mieux, faiblement positifs.

Ainsi, pour les tenants de l'école de la contingence, une forte formalisation du travail est de nature à engendrer des résultats faibles ou négatifs pour l'organisation. En revanche, les tenants du modèle capacitant revendiquent un dépassement de ces limites (Ahrens et Chapman, 2004, p. 271) dans la recherche de l'efficacité et de la flexibilité avec des dispositifs de gestion, par exemple lorsqu'il s'agit d'appliquer des dispositifs formalisés sur l'ensemble des tâches que les employés doivent effectuer, sachant que :

« [...] les critiques sont en désaccord avec l'argument que les employés ressentent de façon positive l'exécution des tâches de routine dans des conditions de haute formalisation puisque, diront-ils, cela suppose un très

---

<sup>34</sup> Chiapello affirme que « la sélection des profils types lors des recrutements » constitue l'un des outils du contrôle de gestion (1996, p. 52).

haut degré de convergence des objectifs entre les employés et les employeurs » (Adler et Borys, 1996, p. 65-66)<sup>35</sup>.

De la sorte, la bureaucratie capacitante, ou *enabling bureaucracy*, se caractérise non seulement par un degré élevé de formalisation mais aussi par l'usage permanent de la technologie organisationnelle qui sont appréciés à l'aune de quatre caractéristiques-clés capacitantes (*enabling features*). Ainsi, nous montrerons dans ce chapitre que, d'une part, le contrôle capacitant insiste sur l'aspect dynamique du système de maîtrise de gestion mis en place par les organisations, alors que, ainsi que le soulignent Ahrens et Chapman :

« [...] la tendance de l'École contingente en général à présenter la comptabilité comme un outil passif conçu pour faciliter la prise de décision des managers (Chenhall, 2003) a posé de sévères limites à sa capacité à conceptualiser et expliquer le potentiel des systèmes de contrôle de gestion dans le soutien à la flexibilité » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 277)<sup>36</sup>.

D'autre part, le contrôle capacitant revendique une conciliation des objectifs d'efficacité et de flexibilité et affirme la possibilité de la congruence entre objectifs individuels des employés et objectifs organisationnels. Par exemple, un autre lien explicite avec les facteurs de contingence concerne l'environnement. Des théoriciens de l'école de la contingence ont étudié des configurations organisationnelles en fonction de l'environnement au sein duquel les organisations évoluent. Emery et Trist (1965) ont proposé une division structurelle répartie en quatre types face à la complexité croissante des environnements à mesure des évolutions technologiques ; par exemple, à un environnement simple et stable peuvent correspondre de petites organisations composées d'une seule unité alors qu'un environnement complexe et turbulent appelle des organisations flexibles et décentralisées qui mettent en œuvre un contrôle accordant une importance accrue aux valeurs (Emery et Trist, 1965, p. 24-26 et 31).

Enfin, à partir de l'observation de vingt entreprises et du croisement des technologies (processus de production) et du marché (produits), Burns et Stalker (1961)

---

<sup>35</sup> « But the critics disagree with the argument that employees will feel positively about performing routine tasks under conditions of high formalization. This, they would argue, presumes a very high degree of goal congruence between employees and employers » (Adler et Borys, 1996, p. 65-66).

<sup>36</sup> « [...] the tendency of contingency research generally to view accounting as a passive tool designed to assist managers' decision making (Chenhall 2003) has placed severe limitations on its ability to conceptualize and explain the potential of management control systems in supporting flexibility » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 277).

ont proposé un *continuum* situant aux extrémités la structure mécaniste (centralisée et très formalisée, ayant des activités programmées avec une forte division des tâches et évoluant dans un environnement stable) et la structure organique (décentralisée et flexible, elle laisse la place aux initiatives et à la redéfinition des tâches, misant sur la connaissance et l'engagement des individus, et évolue dans des environnements très changeants). Leur analyse a nourri des travaux en contrôle capacitant (Jorgensen et Messner, 2009, p. 99 ; Malz, Strauss et Weber, 2014, p. 3) et sert de point de départ à Ahrens et Chapman (2004, p. 271-272) qui élaborent une réflexion visant à concilier les lignes de force des structures mécaniste et organique.

Le modèle conceptuel capacitant se positionne donc par rapport à l'approche contingente autant qu'il entend la questionner sous un angle renouvelé :

« L'approche contingente a manqué d'une typologie des différentes utilisations des systèmes de contrôle de gestion qui pourraient être liés à des instruments de recherche transparents et complets servant à classer les organisations. L'article original d'Adler et Borys 1996 a offert une justification théorique pour expliquer pourquoi les quatre principes de conception devraient être liés aux usages capacitants de systèmes formels, et notre recherche sur le terrain a trouvé un soutien empirique pour suggérer qu'ils capturent certaines des principales préoccupations des managers à l'égard de leurs systèmes de contrôle. Les quatre principes de conception des systèmes de maîtrise de gestion capacitants pourraient servir de base à un instrument de la recherche contingente pour classer les utilisations des systèmes de contrôle de gestion des différentes organisations en allant au-delà de la recherche actuelle. Les quatre principes de conception capacitants pourraient ainsi former une variable contingente capacitante » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 297)<sup>37</sup>.

Nous allons tenter de saisir pourquoi il n'est pas aisé de situer ce modèle qui affirme des influences de multiples travaux théoriques et cherche à les dépasser.

---

<sup>37</sup> « The contingency approach has lacked a typology of different uses of management control systems that could be related to clear and comprehensive research instruments with which to classify organizations. Adler and Borys's 1996 original paper offered a theoretical justification for why the four design principles should be related to enabling uses of formal systems, and our field research found empirical support for suggesting that they capture some of the key concerns of managers with regard to their control systems. The four design principles of enabling management control systems could serve as the basis of a contingency research instrument to classify the management control systems use of individual organizations in ways that go beyond current research. The four enabling design principles could thus form an enabling contingency variable » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 297)<sup>37</sup>.



## **2) Situer le modèle capacitant, entre approche dominante et approche critique**

Afin de mieux saisir le modèle conceptuel capacitant nous avons opté par une compréhension au travers des travaux de recherche de son instigateur, Paul Adler, et son positionnement vis-à-vis du courant dominant de la recherche en contrôle de gestion.

### **a) Une explication par l'étude de travaux de Paul Adler**

Il n'est guère aisé de positionner le modèle capacitant. En effet, Paul Adler a toujours revendiqué une approche critique, depuis le choix de son directeur de thèse en France, Michel Aglietta, l'un des chefs de file de l'école de la régulation qui constitue l'une des deux principales approches hétérodoxes de l'économie en France, avec l'économie des conventions. Adler montre un intérêt particulier pour l'approche marxiste qu'il propose, dans plusieurs de ses écrits, de relire dans la mesure où « il est évident que les organisations d'aujourd'hui partagent de nombreuses caractéristiques fondamentales avec celles que Marx voyait prendre forme en son temps » (Adler, 2009, p. 62)<sup>38</sup>. Il déplore alors que :

« [...] de nombreux chercheurs en organisation sont aujourd'hui basés dans les écoles de commerce, où ils travaillent sous le poids des normes instrumentalistes, et la perspective marxiste offre peu si la recherche n'est considérée comme valable que dans la mesure où elle aide les gestionnaires à remplir une mission de maximisation de la richesse des actionnaires » (Adler, 2009, p. 71)<sup>39</sup>.

Paul Adler estime que la pensée de Marx est de nature à contribuer à « changer le monde » (Adler, 2009, p. 83) et se range du côté des marxistes qui « soutiennent qu'il est plus productif de prendre position en faveur de l'émancipation des opprimés » (Adler, 2008, p. 83 ; voir aussi Adler et Jermier, 2005)<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> « It is obvious that organizations today share many fundamental features with those Marx saw taking shape in his time » (Adler, 2009, p. 62).

<sup>39</sup> « [...] many organizational scholars today are based in business schools, where they labor under the weight of instrumentalist norms, and the Marxist perspective offers little if research is seen as valuable only insofar as it helps managers fulfill a mission of shareholder wealth maximization » (Adler, 2009, p. 71).

<sup>40</sup> « Marxists argue that it is more productive to take a stand in favor of the emancipation of the oppressed [...] » (Adler, 2008, p. 83).

De telles assertions l'ont conduit à fonder le concept de base du modèle capacitant. Pourtant, l'étude de cas emblématique de ce modèle, l'usine automobile NUMMI en Californie, présente une organisation à la fois très productive et où les employés apparaissent très majoritairement satisfaits de leur travail, si bien qu'Adler n'hésite pas à la qualifier de « taylorisme démocratique » (Adler, 1993b, p. 5 ; Adler et Cole, 1993, p. 89). Il anime en outre la session « marxiste » des colloques du Groupe européen d'études organisationnelles, dont l'appellation officielle est *European Group for Organizational Studies* (EGOS 2014 Rotterdam, session 24 *Markets, Sociality and Citizenship in Crisis: Marxist and Other Critical Approaches* ; EGOS 2015 Athènes, session 44 *Marxist Organization Studies: Structures, Systems and Power* ; EGOS 2016 Naples, session 18 *Marxist Organization Studies: Institutional Forms of Power and their Legitimacy*). Adler, et à travers lui le modèle capacitant, pourrait donc être perçu comme relevant du courant critique en sciences des organisations si l'on n'approfondissait pas cette analyse (Morales et Sponem, 2009, p. 7).

Il nous semble que la réalité est plus complexe. En effet, Adler ne se revendique pas en tant que « marxiste ». Il se réfère à l'analyse marxiste quant à la compréhension des organisations tout en proposant de relire Marx pour développer une nouvelle argumentation : « J'offre une lecture non conventionnelle de Marx comme un moyen de donner du sens à cette ambivalence » (Adler, 2012, p. 244)<sup>41</sup> et « j'espère montrer qu'une lecture alternative élargit l'horizon des connaissances » (Adler, 2012, p. 248)<sup>42</sup>. Il se fonde en effet sur des écrits de Weber pour évoquer une aliénation bureaucratique au prix de l'efficacité pour contester cette vision qu'il qualifie de trop pessimiste et fait valoir un chemin esquissé par Gouldner (1954), selon lequel la bureaucratie peut aussi être vécue favorablement (Adler et Borys, 1996, p. 85). Il propose dans une contribution récente, témoignant de son intérêt continu pour le modèle des bureaucraties capacitantes, de considérer l'aspect ambivalent du modèle bureaucratique qui peut être de façon simultanée capacitant et coercitif (Adler, 2012, p. 245). Ce faisant, il ne s'inscrit pas dans la tradition marxiste mais entend utiliser les paradoxes soulevés par cette analyse pour appuyer son analyse initiale des bureaucraties capacitantes opposées aux bureaucraties coercitives (Adler et Borys, 1996) : d'une part, la bureaucratie est un

---

<sup>41</sup> « I offer an unconventional reading of Marx as a way to make sense of this ambivalence » (Adler, 2012, p. 244).

<sup>42</sup> « [...] I hope to show that an alternative reading offers considerable insight » (Adler, 2012, p. 248).

ensemble puissant de techniques d'organisation qui permettent d'atteindre la coordination voulue, et, d'autre part, la bureaucratie fonctionne comme un moyen d'exploitation et de contrôle coercitif ; à ce titre, elle menace d'étouffer la collaboration nécessaire pour que les tâches soient bien assurées (Adler, 2012, p. 260). Dans ce sens, une bureaucratie n'appelle-t-elle pas nécessairement des contrôles coercitifs ?

Adler emprunte le sillage pris par d'autres, tel Gordon (1976) qui « propose une variante plus sophistiquée [que la] lecture conventionnelle [et] interprète Marx en affirmant que les entreprises capitalistes maximisent l'efficacité technique sous la contrainte que l'exploitation soit maintenue » (Adler, 2012, p. 248)<sup>43</sup>. C'est pourquoi Adler ne doit pas être compris comme un partisan de l'analyse marxiste telle qu'elle est diffusée. Cela nous paraît clair lorsqu'il écrit que la congruence étant éphémère ou illusoire pour les néo-marxistes, en raison de la nature antagoniste de la lutte des classes, l'approche capacitante constitue pour ceux-ci un simple mirage (Adler et Borys, 1996, p. 80). En revanche, il s'intéresse au courant sociologique des organisations, inscrivant par exemple ses recherches dans l'analyse wébérienne ou la théorie des processus de travail (*labor process*), et mobilise des cadres théoriques alternatifs, même s'il n'hésite pas à prendre de la distance pour proposer, développer et compléter une analyse originale qu'il poursuit encore de nos jours (Adler, 2006 ; Adler, 2012).

Adler s'inscrirait donc dans le courant sociologique des sciences de gestion qui a commencé à émerger durant les années 1970 et qui est vivace en France, même si « les travaux qui y sont réalisés n'ont pas pour autant un caractère nécessairement critique » (Morales et Sponem, 2009, p. 7). Ce courant ne constitue pas un champ de recherches unifié dans la mesure où l'on « peut y inclure les approches contingentes, institutionnelles, marxistes ou apparentées (*Labour Process*) et foucaaldiennes » (Morales et Sponem, 2009, p. 6-7). Par conséquent, le positionnement de Paul Adler dans le courant sociologique et alternatif apparaît cohérent ; nous proposons d'étendre notre analyse pour situer le contrôle capacitant vis-à-vis des grands courants de la recherche en contrôle de gestion.

---

<sup>43</sup> « Gordon (1976) proposes a more sophisticated variant of this conventional reading [...]: he interprets Marx as asserting that capitalist firms maximize technical efficiency under the constraint that exploitation be maintained » (Adler, 2012, p. 248).

## **b) Les filiations instrumentales et comportementales du contrôle capacitant**

Nous allons, dans un premier temps, nous intéresser au courant dominant de la recherche en contrôle de gestion. Précisons que par approche dominante nous entendons l'approche instrumentale et financière qui fonde le contrôle de gestion (désormais CDG), ou, autrement dit, « le courant dominant de la recherche en contrôle de gestion repose sur des théories économiques ou fonctionnalistes de l'organisation » (Morales et Sponem, 2009, p. 2001). Ce courant dominant fait d'ailleurs l'objet d'une description éclairante dans la réponse apportée par Anthony Hopwood, fondateur d'*Accounting, Organizations and Society*, à Jerold Zimmerman quant à sa critique d'Ittner et Larcker (2001) :

« Une fascination pour "le courant dominant", une retraite de la communauté académique internationale vers une préoccupation primaire pour "l'Amérique du Nord" et une glorification de l'état et du potentiel de l'économie, "la première science sociale", tout infuse l'analyse de Zimmerman » (Hopwood, 2002, p. 777)<sup>44</sup>.

La critique d'Hopwood fait ainsi écho à des questionnements de Zimmerman qui s'interroge sur la raison pour laquelle Ittner et Larcker citent souvent des études publiées dans des revues non nord américaines (*Contemporary Accounting Research* est incluse, mais pas *Accounting, Organizations and Society*) et hors du courant dominant (Zimmerman, 2001, p. 412)<sup>45</sup>. Dans ce sens, s'intéresser au contrôle de gestion *mainstream* signifie s'intéresser d'une manière générale à la question des gains de productivité et de la « recherche de performance » organisationnelle financière, ce qui implique de se pencher sur la définition du CDG. Les termes de CDG nous renvoient à l'idée que la gestion mise en place au sein d'une organisation, ou plus prosaïquement les procédures et dispositifs qui permettent de gérer, doit faire l'objet d'un contrôle. Or, cela n'est pas si simple et explique pourquoi depuis plus de cinquante ans la littérature de notre champ en propose sans cesse de nouvelles définitions.

---

<sup>44</sup> « A fascination with 'the Mainstream', a retreat from the international academic community towards a primary concern with 'North America' and a glorification of the status and potential of economics, 'the premier social science', all infuse Zimmerman's analysis » (Hopwood, 2002, p. 777).

<sup>45</sup> « Why are so many of the studies cited by IL published outside the mainstream, North American accounting journals? » (Zimmerman, 2001, p. 412).

Un point de départ peut consister en l'étymologie latine du contrôle qui vient de *contre rôle*, un document qui permettait de vérifier le rôle, à savoir « un registre tenu en double pour la vérification d'un autre » (Fennis, 1995, p. 628). En outre, le terme « contrôle de gestion » a une origine américaine où il s'appelle *management control* (même, faut-il le préciser, s'il y a d'autres dénominations comme *management accounting* qui est largement employé aux États-Unis et se perçoit de façon plus restrictive en se limitant à la prise de décision, à l'instar de la « comptabilité de gestion » française). Comme le précise Bouquin (2006), il s'agit d'une méthode de management dont on a l'habitude de dire qu'elle est née durant les années 1920 dans de grandes entreprises américaines, sous l'impulsion notamment d'Alfred Pritchard Sloan et de Donaldson Brown, dirigeants des entreprises General Motors (GM) et Du Pont de Nemours<sup>46</sup>. Bouquin (2005a) rappelle, toujours en se référant aux cas de GM et Du Pont durant les années 1916–1920, que ces grands groupes étaient confrontés à une complexité croissante, liée à leur taille, à la dispersion géographique de leurs unités, et surtout à leur stratégie de diversification. C'est pourquoi, d'une part, ils avaient adopté une structure décentralisée en divisions et, d'autre part, leurs dirigeants développèrent une méthode de management dite de « décentralisation avec contrôle coordonné » (Sloan, 1963). Le type de contrôle qui suivit annonça ce qui est devenu un modèle classique de contrôle de gestion : le modèle Sloan-Brown. Puis, le *management control* fut théorisé dans les années 1960 par Robert Newton Anthony, professeur à la Harvard Business School (Bouquin, 2006). Cette approche instrumentale et économique est à rapprocher de la première définition qu'Anthony donna du CDG : « processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation » (1965, p. 17). Cette définition confère ainsi au CDG un rôle essentiel de vérification. Certes, le CDG en action inclut nécessairement des tâches de vérification qui sont formalisées, mais il doit aller au-delà.

Parallèlement, la mise en œuvre de dispositifs de CDG dans des organisations décentralisées a posé la question de la congruence entre les intérêts des individus membres de l'organisation et les objectifs organisationnels, et par ricochet les intérêts des propriétaires (actionnaires). Cette approche de type agence fera l'objet d'une

---

<sup>46</sup> Précisons qu'Alfred Pritchard Sloan, Jr. a dirigé GM et que Donaldson Brown fut d'abord directeur financier chez Du Pont avant de l'être chez GM.

analyse spécifique dans la discussion de nos résultats en seconde partie (cf. chapitre IV), sachant que la majorité des recherches en CDG publiées « dans les revues nord-américaines les mieux classées [...], s'appuie essentiellement sur des théories contractuelles de la firme, et plus particulièrement sur la théorie de l'agence » (Morales et Sponem, 2009, p. 5 ; voir aussi Lambert, 2006, p. 247).

L'approche comportementaliste du contrôle est mise en évidence dans une seconde définition proposée par Anthony : « Le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers influencent les membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de manière efficace et efficiente » (Anthony, 1988, p. 10)<sup>47</sup>. Ainsi, on verra que la qualité capacitante du CDG fait aussi sens quant au débat sur le *Relevance Lost* en proposant une voie de performance des organisations autre que celle de la performance financière. Un parallèle peut être fait avec les travaux précurseurs de Mary Parker Follet (1924) pour laquelle « contrôler, c'est créer les conditions pour que les managers n'apprennent pas seulement à agir, mais aussi et surtout à penser » dans la mesure où « une dimension souvent oubliée dans le modèle dominant du contrôle de gestion [est] la relation nécessairement interactive pour garantir la cohérence entre la stratégie et le quotidien » (Eggrickx, 2014, p. 107). Pour autant, on peut penser que la première approche, économique et fonctionnaliste, a laissé une profonde empreinte qui marque l'approche behavioriste, « première forme de "critique" du courant dominant économique » (Morales et Sponem, 2010, p. 6). Ralph Adler adopte une position tranchée en la matière en considérant que :

« Alors qu'il est fait référence au comportement humain, les descriptions se concentrent principalement sur les systèmes comptables. En conséquence, la littérature n'a pas réussi à dépasser l'affirmation d'Anthony (1956, p. 115) selon laquelle le centre d'un système de contrôle de gestion doit être un système financier » (Adler, 2011, p. 252)<sup>48</sup>.

Le contrôle capacitant ne renie ni sa filiation instrumentale, ni sa filiation comportementale. Au contraire, nous montrerons qu'il les conjugue. C'est pourquoi nous sommes enclin à situer l'approche capacitante du contrôle en tant qu'approche

---

<sup>47</sup> « Management Control is the process by which managers influence other members of the organization to implement the organization's strategies » (Anthony, 1988, p. 10).

<sup>48</sup> « [...] while reference is made to human behavior, the expanded descriptions predominantly concentrate on accounting systems. As a result, the literature has failed to move beyond Anthony's (1956: 115) assertion that the center of a performance management system "must be a financial system" » (Adler, 2011, p. 252).

alternative modérément critique puisqu'elle ne s'inscrit pas pleinement dans le courant dominant. Nous avons montré qu'elle s'appuie sur le courant de la contingence qui avait dominé les années 1970 et 1980 en proposant une critique du *one best way* taylorien ; toutefois, l'école de la contingence elle-même ne remet pas en cause les hypothèses du courant dominant telles qu'identifiées par Caplan (1966, p. 114-115) (voir *infra* encadré I.1.) qui « portent sur les buts de l'organisation, les comportements des salariés et des managers et sur les rôles de la comptabilité de gestion » (Morales et Sponem, 2009, p. 4).

**Encadré I.1. Les hypothèses du contrôle de gestion selon Caplan, E. H. (1966), repris par Morales et Sponem (2010, p. 4).**

1. Hypothèses qui ont trait aux buts de l'organisation
  - le principal objectif d'une entreprise est la maximisation du profit ;
  - cet objectif principal peut être découpé en sous-objectifs pour être décliné à travers l'organisation ;
  - les objectifs sont additifs ; ce qui est bon pour les parties de l'organisation est aussi bon pour l'ensemble ;
2. Hypothèses se rapportant au comportement des salariés
  - les participants à une organisation sont motivés en premier lieu par les forces économiques ;
  - le travail est essentiellement une tâche déplaisante que les gens souhaitent éviter quand c'est possible ;
  - les hommes sont généralement peu efficaces ;
3. Hypothèses se rapportant au comportement des managers
  - le rôle des managers est de maximiser le profit de l'entreprise ;
  - pour tenir ce rôle, le manager doit contrôler la tendance des employés à être paresseux et peu efficaces ;
  - l'essence du contrôle de gestion est l'autorité ; l'ultime autorité du management vient de sa capacité à définir les rémunérations ;
  - il doit y avoir un équilibre entre l'autorité d'une personne et sa responsabilité dans la performance ;
4. Hypothèses qui ont trait au rôle de la comptabilité de gestion
  - l'objectif principal de la comptabilité de gestion est d'aider le management dans le processus de maximisation du profit ;
  - le système comptable est un mécanisme, système, dispositif d'allocation des buts qui permet aux managers de sélectionner leurs objectifs opérationnels et de les diviser et distribuer dans l'entreprise, c'est-à-dire d'assigner les responsabilités dans la performance ; ceci est communément appelé "planifier" ;
  - le système comptable est un dispositif de contrôle qui permet au management d'identifier et de corriger les performances indésirables ;
  - le système comptable est neutre dans ses évaluations ; les biais personnels sont éliminés par l'objectivité du système.

En guise de commentaires de l'encadré I.1. (voir *supra*), nous précisons que l'approche capacitante ne rejette pas non plus les hypothèses qui ont trait aux buts de

l'organisation et au rôle de la comptabilité de gestion. Ainsi, l'objectif de rentabilité d'une organisation et le découpage en sous-objectifs sont-ils implicites au contrôle capacitant et nous verrons que l'idée de congruence, à savoir de conciliation des objectifs individuels et des intérêts organisationnels, est recherchée par le modèle capacitant (Adler et Borys, 1996, p. 80-81). Les hypothèses relatives au rôle de la comptabilité de gestion sont également prises en compte, par exemple la qualité capacitante d'un SMG permettra d'aider les managers, ou encore le principe de réparation contribuera à corriger les erreurs. En revanche, elle ne valide pas celles qui se rapportent au comportement des salariés puisque permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches produit des effets sur leur motivation et leur attitude face au travail. D'ailleurs, les attitudes des employés seront fonction de la qualité capacitante de la formalisation du travail mise en œuvre (Adler et Borys, 1996, p. 61). Enfin, les hypothèses qui se rapportent au comportement des managers semblent entendre par ceux-ci le « top management », à savoir la direction générale (DG) située au sommet stratégique, ainsi que l'encadrement que l'on peut situer dans la ligne hiérarchique, dans la mesure où leur rôle « est de maximiser le profit de l'entreprise ».

Le modèle conceptuel capacitant ne semble pas invalider ces hypothèses ; il propose d'agir sur les attitudes et le rôle des employés au travers des dispositifs de gestion, sachant que l'on peut considérer ces employés comme étant des managers, par exemple évoluant dans la ligne hiérarchique. Ils peuvent également exercer dans le centre opérationnel où se situent, selon l'analyse de Mintzberg, les employés. L'acceptation de manager apparaît donc large, du top-manager au manager opérationnel. Il n'est par conséquent guère étonnant que la proposition d'un contrôle capacitant soit apparue dans « l'une des principales revues comptables anglophones » (Morales et Sponem, 2009, p. 5), en l'occurrence *Contemporary Accounting Research* (article des chercheurs britanniques Ahrens et Chapman, 2004), puisque « c'est au Royaume-Uni que le courant critique de recherche en contrôle de gestion s'est développé » (Morales et Sponem, 2009, p. 7). C'est ainsi que le contrôle capacitant a trouvé sa source dans le modèle conceptuel des bureaucraties capacitantes.

Il faut retenir de cette section B que les travaux de recherche en contrôle capacitant ont pour fondement les bureaucraties, forme dominante des organisations actuelles où évoluent la majorité des employés. En outre, penser le contrôle capacitant nous invite à réfléchir à un contrôle « sur mesure » puisque les systèmes de maîtrise de gestion que nous allons évoquer diffèrent tous en fonction de l'organisation où ils



s'expriment - notion de lieu - et du moment où ils sont étudiés - notion de temps - car ils évoluent. Enfin, nous avons proposé de situer le contrôle capacitant, qui emprunte à la fois aux approches instrumentalistes et comportementalistes du contrôle de gestion, dans ce qui est qualifié de courant sociologique et alternatif. Il nous semblait utile de préciser où s'insère le contrôle capacitant dans la recherche en contrôle de gestion, même si les travaux de recherche qui ont conduit, depuis le modèle conceptuel capacitant appliqué aux bureaucraties, à la formulation du contrôle capacitant n'évoquent souvent qu'implicitement cette situation.

### **C - Du modèle capacitant au contrôle capacitant**

Il y a douze ans, dans un article fondateur publié par la revue *Contemporary Accounting Research*, Thomas Ahrens et Christopher Chapman (2004) présentaient une nouvelle approche conceptuelle fondée sur les travaux de recherche de Paul Adler et sur une étude de cas longitudinale qu'ils avaient réalisée. Leur modèle, appelé *enabling control*, que nous avons traduit par contrôle capacitant, offrait ainsi aux champs de la comptabilité, du contrôle et de l'audit de nouvelles perspectives de recherche inscrites dans le vaste panorama (Berland et Pezet, 2009) des études « alternatives » ou « critiques » en comptabilité ; une huitième voie si l'on se réfère aux sept approches identifiées par Jane Baxter et Wai-Fong Chua (2003) visant à contribuer à la compréhension et au projet de connaissance de ce champ.

Cette notion de contrôle capacitant a, au cours des douze dernières années, retenu l'intérêt de chercheurs renommés qui l'ont mobilisée pour des recherches de nature essentiellement qualitative. Pourtant, si elle a fait l'objet de publications multiples dans les principales revues anglo-saxonnes du courant alternatif en comptabilité, elle demeure largement méconnue des chercheurs francophones et elle apparaît, de ce fait, peu mobilisée par leurs travaux.

Cette section a pour objectif d'apporter dans un premier temps un éclairage sur ce modèle qui propose une voie originale pour explorer de nouvelles pistes de recherche tant au niveau de la performance organisationnelle que de celle, nécessairement liée, des dispositifs de gestion déployés au sein des organisations, en considérant ces dernières dans leur diversité. Cela participe d'ailleurs de l'importance de « l'ouverture disciplinaire en contrôle » et s'inscrit dans la « transdisciplinarité en sciences de gestion » (Bollecker et Azan, 2009, p. 63).

Pour cela, nous allons développer notre propos sur l'émergence de l'approche capacitante en nous intéressant à ce que Paul Adler a qualifié de « nouvelles caractéristiques du travail ». Cela est fondé sur une hausse des qualifications liée à l'essor des nouvelles technologies qui met l'accent sur le triptyque technologie-homme-organisation où les technologies, pour bénéficier de leur potentiel, doivent être conçues en sorte d'augmenter les capacités de leurs utilisateurs. Ces propos sont illustrés par l'analyse d'une étude de cas emblématique du modèle conceptuel capacitant, l'organisation « NUMMI ». Nous présentons ensuite le modèle capacitant, en nous intéressant à ses fondements conceptuels et aux enjeux de son émergence, en sorte de proposer une synthèse propre à nourrir une analyse critique sur l'état de la connaissance.

### **1) Des prémices de l'« enabling » au modèle capacitant**

Les travaux fondateurs sur l'*enabling* ont posé les bases de cette notion et permis à Adler et Borys de forger peu à peu ce qu'ils ont appelé *the enabling approach* (Adler et Borys, 1996, p. 81), ou, selon notre traduction, l'approche capacitante. Les prémices de cette notion apparaissent dans les premiers travaux de Paul Adler en 1980 ; elles vont se préciser durant près de 15 ans et aboutir à l'élaboration d'un modèle conceptuel par Adler et Borys en 1996 dont vont se saisir Ahrens et Chapman et, à leur suite, des chercheurs en comptabilité, contrôle de gestion et audit. Cette lente maturation, qui va donner sa richesse mais aussi sa complexité au modèle, ne peut être ignorée pour bien en saisir tous les enjeux. Nous nous intéresserons donc aux fondements du modèle théorique capacitant, initialement adressé aux bureaucraties, en décrivant tout d'abord l'émergence de l'approche capacitante (a) avant de présenter le modèle conceptuel destiné aux bureaucraties « capacitantes » (b).

#### **a) L'émergence de l'approche capacitante**

C'est un article de Paul Adler et Bryan Borys publié dans *Administrative Science Quarterly* (1996) qui a, pour la première fois, décrit le modèle conceptuel dit *enabling* appliqué aux bureaucraties. On ne saurait cependant cerner pleinement cette recherche, intitulée *Two Types of Bureaucracies: Enabling or Coercive*, qui questionne la formalisation du travail dans les bureaucraties, sans porter au préalable un regard sur les travaux précédents de Paul Adler qui lui ont permis de forger peu à peu ses principaux concepts.

### **La genèse de l'enabling : une valorisation des qualifications**

À partir de travaux doctoraux conduits en France au début des années 1980, Paul Adler oriente sa réflexion en direction des relations complexes nées du lien entre les (nouvelles) technologies et leurs utilisateurs, en s'intéressant aux qualifications et aux compétences de ces derniers. Son point de départ est de remettre en question « une tradition estimée et ancrée de la théorie économique et sociale qui pose la réduction tendancielle des besoins de compétences à long terme » ; cette tradition lui semble en effet contredire « un point de vue de bon sens que le changement technique dans le monde réel est généralement accompagné d'une hausse des qualifications » (Adler, 1986, p. 24)<sup>49</sup>, même s'il reconnaît que certaines fonctions peuvent nécessiter des qualifications moindres, par exemple dans les métiers de l'assurance où une partie de l'analyse des risques est confiée à l'expertise de systèmes informatisés (Adler, 1986, p. 11). Il défend alors l'idée que l'impact sur le travail de l'évolution des technologies « a été une valorisation des qualifications et non une déqualification » (Adler, 1986, p. 13)<sup>50</sup>.

### **Les « nouvelles caractéristiques du travail »**

À partir de ce constat, Paul Adler va identifier trois dimensions qualitatives critiques qui doivent être prises en compte par les managers lorsqu'ils évaluent les qualifications nécessaires pour accompagner l'automatisation et l'usage de technologies nouvelles dans le travail : les nouveaux types de responsabilités, le nouveau degré d'abstraction, et les nouveaux niveaux d'interdépendance induits par les tâches à effectuer (Adler, 1986, p. 13 et 16). L'efficacité de la gestion des membres de l'organisation dépendrait de la congruence entre ces trois dimensions et le recours aux technologies.

La première de ces trois « nouvelles caractéristiques du travail » (*New Features of Work*) consiste à distinguer la responsabilité vis-à-vis des résultats de la responsabilité vis-à-vis des moyens, et cela eu égard aux dysfonctionnements et aux risques d'erreurs. En effet, la responsabilité de résultat des employés concernés par le déploiement et le fonctionnement d'un système technologiquement avancé est, selon Adler, un

---

<sup>49</sup> « [...] a venerable, multi-stranded tradition in social and economic theory which posits a long-run, average tendency of technical change to reduce skill requirements [...] the more “common-sensical” view that real-world technical change is usually accompanied by skill increases » (Adler, 1986, p. 24).

<sup>50</sup> « [...] the *general* trend has been an upgrading, not a de-skilling » (Adler, 1986, p. 13).

« impératif opérationnel » (Adler, 1986, p. 18) pour éviter des accidents, qu'ils soient « mineurs » comme ceux de nature à entamer la réputation de qualité d'une entreprise, ou majeurs comme dans le cas de défaillances dans des centrales nucléaires.

La deuxième caractéristique concerne la capacité d'abstraction car les tâches à effectuer et les objectifs à atteindre sollicitent de plus en plus les capacités mentales de chacun dans la mesure où « les dispositifs automatisés éloignent les employés de la fabrication et les poussent vers les fonctions périphériques et d'interface » (Adler, 1986, p. 18)<sup>51</sup>.

L'interdépendance, troisième « nouvelle caractéristique du travail », résulte des deux précédentes puisqu'un utilisateur de systèmes technologiques est dépendant des usages mis en œuvre par les autres utilisateurs, ses collègues opérationnels et ceux de la technostructure. Ces niveaux d'interdépendance conduisent les utilisateurs des systèmes technologiques à développer des capacités techniques, sociales et de flexibilité, au travers de leurs pratiques de terrain mais aussi de programmes de formation continue, qui « reflète[nt] la nature changeante des technologies » (Adler, 1986, p. 19-20)<sup>52</sup>. Ainsi, illustrant son propos à partir d'une observation participante dans une grande banque française, Adler conclut que la recherche d'une optimisation de la performance nécessite que les trois « nouvelles caractéristiques du travail » soient présentes, y compris au niveau des emplois les moins qualifiés (Adler, 1986, p. 22). Il pose ainsi les premières fondations de la théorie capacitante.

### **La flexibilité**

Deux ans plus tard, une publication de Paul Adler approfondit la question des systèmes programmables automatisés qui pourraient permettre aux industries de capitaliser à partir des nouvelles voies de flexibilité dues à la nature programmable de ces technologies (applications informatiques mais aussi dispositifs mécaniques, électroniques, etc.) et qui induisent, de ce fait, des répercussions managériales.

Il développe une réflexion, que l'on retrouvera à l'origine du contrôle capacitant, relative à la manière de déverrouiller le potentiel issu de la flexibilité des nouvelles technologies en la liant aux compétences des employés, ce qui constitue « un paradigme émergent » (Adler, 1988, p. 35 et 47). Les gains pour les industries, ainsi que pour les

---

<sup>51</sup> « As automation pushes workers out of fabrication and into peripheral, interface functions » (Adler, 1986, p. 18).

<sup>52</sup> « [...] reflects the changing nature of technology » (Adler, 1986, p. 19-20).

entreprises de service, devraient être considérés en termes de coûts (production, personnel, logistique), de qualité (coût d'obtention de la qualité amélioré, notamment coût de conformité) et de temps, par exemple en ce qui concerne le cycle de développement de nouveaux produits (Adler, 1988, p. 36), à l'instar de « l'excellence japonaise » (Adler, 1988, p. 42) qui inspire Adler dans nombre de ses publications (Adler, 1988, 1999).

La première co-publication de Paul Adler et Bryan Borys – qui avaient collaboré à trois *working papers* en 1986 et 1988 largement inspirés par l'article de Paul Adler de 1986 – vise à clarifier le débat quant à l'influence des facteurs techniques (technologies) et des facteurs sociaux (influences managériales et sociales) sur la diffusion et la mise en œuvre des nouvelles technologies, notamment des systèmes automatisés, dans un contexte où l'industrie américaine était menacée par le modèle japonais. En distinguant les approches technico-déterministe (*techno-dets*) et socio-déterministe (*socio-dets*), les auteurs défendent l'idée que la « flexibilité » associée aux systèmes automatisés programmables (par exemple des machines-outils à commande numérique) constitue la promesse de produits plus variés et plus complexes fabriqués par des employés de plus en plus qualifiés, mais aussi que le potentiel souple (flexibilité) des nouvelles technologies est insuffisamment exploité par les entreprises (Adler et Borys, 1989, p. 162) dans la mesure où les préférences des dirigeants vont à la recherche de stabilité davantage qu'à celle de nouvelles capacités technologiques (Abernathy *et al.*, 1983).

### **Les enseignements pour l'approche capacitante**

On retiendra que la formulation de l'approche capacitante s'est longuement nourrie de réflexion et de travaux de recherche portant sur la dimension technologique de l'économie industrielle ainsi que des apports de l'ergonomie dans la mise en œuvre des technologies nouvelles converties en instruments pour des employés-utilisateurs, même si la théorie capacitante ne revendique pas de filiation affirmée avec l'ergonomie. En effet, Paul Adler publie en 1992 deux ouvrages qui préfigurent le modèle théorique capacitant à partir d'une thèse selon laquelle les organisations ne parviennent pas à exploiter le réel potentiel des nouvelles technologies : « On ne retire qu'une fraction du bénéfice potentiel des nouvelles technologies » (Adler et Winograd, 1992, p. 7)<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> « [...] new technologies can realize only a fraction of their potential benefit » (Adler et Winograd, 1992, p. 7).

Ces deux ouvrages sont le fruit de contributions à un séminaire sur « la technologie et le travail du futur » qui avait réuni, en mars 1990 à l'Université de Stanford, 250 dirigeants et responsables syndicaux américains, ainsi qu'une cinquantaine de chercheurs venant d'Asie, d'Europe et des États-Unis. Un volume était dédié aux questions de *design* des technologies, en mettant l'accent sur le concept d'utilisabilité (*usability*), tandis que le second s'intéressait aux conditions de mise en place effective de ces technologies.

Ces deux publications, et particulièrement *Usability: Turning Technologies into Tools* (Adler et Winograd, 1992), offrent un regard prospectif sur la théorie capacitante et permettent de mieux la comprendre à travers la question suivante : quelles sont les lignes directrices qui vont aider les développeurs de systèmes à garantir l'utilisabilité optimale lors de la mise en place de nouvelles technologies (Adler, 1992, p. v) ? Les contributions, tout comme le modèle capacitant, s'inscrivent dans la démarche traditionnelle d'optimisation des sciences de l'action, qui est connue depuis les travaux des pères fondateurs du management et de la théorie des organisations tels Frederick W. Taylor, Max Weber ou Henri Fayol, ce dernier forgeant alors le concept de technologie au cœur de la théorie capacitante, à savoir l'instrument de gestion ou l'outillage administratif (Peaucelle, 2003, p. 2008).

Pour ce qui nous intéresse, il convient d'en distinguer trois enseignements qui ont constitué des éléments de référence pour l'élaboration ultérieure du modèle capacitant : la difficulté que rencontrent les organisations à exploiter le potentiel des technologies ; les mythes technologiques à l'épreuve des hommes au travail ; l'émergence d'une bureaucratie dite de « formalisation du travail ».

### **Le triptyque technologie-hommes-organisation**

Le premier enseignement part du constat que le « modèle dominant dans de nombreuses entreprises est le triptyque technologie-hommes-organisation qui combine à la fois indifférence et foi aveugle » (Adler, 1992, p. 4)<sup>54</sup>; il y aurait ainsi à la fois une indifférence des dirigeants d'entreprises vis-à-vis du rôle crucial joué par ce triptyque lors de la mise en place de systèmes automatisés, et une foi aveugle dans le fait que la technologie suffit à elle seule pour perpétuer ou restaurer la compétitivité. De ce fait, en se référant à la terminologie de Mintzberg, les membres de la ligne hiérarchique, ceux

---

<sup>54</sup> « [...] the dominant technology-people-organization model combines indifference and blind faith [...] » (Adler, 1992, p. 4).

de la technostructure, ceux du support logistique ainsi que ceux du centre opérationnel seraient laissés dans la confusion en l'absence d'orientations stratégiques. Ainsi, et alors que l'on a assisté au cours des dernières décennies à un « formidable développement de la complexité et de la puissance des outils que nous utilisons au bureau et dans l'industrie » (Adler et Winograd, 1992, p. v)<sup>55</sup>, les organisations ne parviennent pas à exploiter le « véritable potentiel des nouvelles technologies » (Adler et Winograd, 1992, p. 12)<sup>56</sup>. Pour ce faire, il est nécessaire que les employés disposent à la fois de compétences de plus en plus développées et de responsabilités et champs d'intervention élargis (Adler, 1992, p. 13) dans la mesure où de la combinaison de nouvelles compétences et de nouveaux rôles émerge la capacité d'un meilleur usage des technologies.

### **Le double mythe de l'infailibilité technologique et de la déqualification inhérente**

En outre, et cela constitue le deuxième enseignement, Paul Adler introduit l'idée que les dirigeants d'entreprises commettent fréquemment une double erreur qu'il associe à un double mythe.

Tout d'abord, le mythe de l'infailibilité des dispositifs technologiques selon lequel : « le héros est une machine si parfaite qu'elle est à l'abri des limites de ses utilisateurs » (Adler et Winograd, 1992, p. 3)<sup>57</sup>. Il est patent que ce mythe demeure largement répandu, il n'est que de s'intéresser aux coûts considérables engendrés par les rappels de véhicules dans l'industrie automobile<sup>58</sup> ou aux questions sécuritaires avec la vidéosurveillance censée permettre dissuasion et détection et qui « ne garantit leur infailibilité imaginaire qu'au prix d'une confusion réelle » (Le Blanc, 2010, p. 34). Ce mythe a été souligné par plusieurs philosophes, notamment Jacques Ellul selon qui « le

---

<sup>55</sup> « [...] a tremendous increase in the complexity and power of the tools we use in the office and industry » (Adler et Winograd, 1992, p. v).

<sup>56</sup> « [...] new technologies will realize too little of their potential » (Adler et Winograd, 1992, p. 12).

<sup>57</sup> « In the idiot-proofing myth, the hero is a machine so perfect that it is immune from the limitations of its users » (Adler et Winograd, 1992, p. 3).

<sup>58</sup> « Après les rappels à répétition de l'américain General Motors, c'est au tour de l'allemand BMW d'être touché par le phénomène. Le constructeur automobile a annoncé, mercredi 16 juillet, le rappel d'environ 1,6 million de voitures dans le monde en raison d'airbags potentiellement défectueux » (extrait de l'article « BMW rappelle 1,6 million de voitures pour un problème d'airbags », Le Monde Économie du 16 juillet 2014. Consulté en ligne le 26 juillet 2014 : [www.lemonde.fr/economie/article/2014/07/16/bmw-rappelle-1-6-million-de-voitures-pour-un-probleme-d-airbags\\_4458236\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/07/16/bmw-rappelle-1-6-million-de-voitures-pour-un-probleme-d-airbags_4458236_3234.html). Voir aussi Lauraux, Matthieu « GM : 8,45 millions de voitures au rappel, 29 millions depuis janvier », du 1er juillet 2014, consulté en ligne le 26 juillet 2014 : [www.tf1.fr/auto-moto/actualite/gm-8-45-millions-de-vehicules-au-rappel-29-millions-depuis-janvier-8444351.html](http://www.tf1.fr/auto-moto/actualite/gm-8-45-millions-de-vehicules-au-rappel-29-millions-depuis-janvier-8444351.html)

discours technologique est essentiellement le discours du mensonge » (Ellul, 1988, p. 438) et s'apparente à un « bluff technologique », selon le titre éponyme de l'un de ses ouvrages.

Corollaire à ce premier mythe, le mythe de la déqualification (*deskilling*) décrit « un système si infallible que l'entreprise peut s'accommoder non seulement d'employer proportionnellement moins de travailleurs, mais aussi des travailleurs qui sont en moyenne moins qualifiés et moins coûteux » (Adler et Winograd, 1992, p. 3)<sup>59</sup>. Cette part mythologique est importante car l'on distingue ici l'une des pierres angulaires de l'approche capacitante : celle selon laquelle « les nouvelles technologies deviendront plus efficaces lorsqu'elles seront conçues pour augmenter plutôt que remplacer les compétences des utilisateurs » (Adler et Winograd, 1992, p. 3)<sup>60</sup>. Cet enseignement conduit les auteurs à identifier le défi de l'utilisabilité dans la conception et la mise en place des dispositifs technologiques, mais aussi à constater l'importance de la question de l'utilisateur. Cette dernière étant à la fois centrale et problématique pour l'approche capacitante, nous y reviendrons en évoquant les leviers de compréhension du contrôle capacitant en fin du présent chapitre.

### **Le cas NUMMI, référence organisationnelle du modèle capacitant**

Le troisième enseignement tient à la nécessité de construire une organisation apprenante qui fait implicitement référence aux caractéristiques capacitanes de *transparence* et de *réparation* que les auteurs appellent de leurs vœux en conclusion de leur contribution (Adler et Winograd, 1992, p. 13). Cet appel est poursuivi par Adler au travers de deux publications en 1993 basées sur une étude qualitative menée durant deux années au sein de la *New United Motors Manufacturing Inc.* (NUMMI) (Adler, 1993a, p. 97, Adler et Cole, 1993, p. 85), une co-entreprise lancée à Fremont en 1984 par General Motors et Toyota sur les fonds baptismaux de GM-Fremont, située face à l'Université de Stanford où Paul Adler venait de diriger le séminaire « technologie et travail du futur ». Comme l'usine *Western Electric* de Cicero – connue sous le nom de *Hawthorne Works*, où des équipes de chercheurs menèrent durant les années 1920 et 1930 des travaux sur les relations entre l'environnement et la productivité du travail

---

<sup>59</sup> « [...] offering a system so idiot-proof that the business can presumably get along not only with proportionately fewer workers, but also with workers who are on average less skilled and less expensive » (Adler et Winograd, 1992, p. 3).

<sup>60</sup> « [...] new technologies will become more effective when designed to augment rather than replace the skills of users » (Adler et Winograd, 1992, p. 3).



(École des relations humaines et travaux dirigés par Elton Mayo), qui ferma définitivement ses portes en 1984, année du lancement de NUMMI - cette dernière constitue la référence organisationnelle emblématique du concept de bureaucratie capacitante. En effet, alors que « l'usine GM-Fremont présentait un bilan catastrophique en matière de productivité, de qualité et des conflits de travail » (Adler, 1993b, p. 3)<sup>61</sup>, le pire de toutes les usines du groupe GM, deux années après son lancement NUMMI « était devenue l'usine la plus productive de montage d'automobiles aux États-Unis et la qualité du produit principal de l'usine, la Nova, a été classée par les consommateurs et les audits internes de GM dans la catégorie la plus élevée parmi les voitures nationales et étrangères » (Adler, 1993b, p. 3-4)<sup>62</sup>. En outre, le taux d'absentéisme avait chuté de 25 %, à 2,5 % et plus de 90 % des employés prenaient part au programme de suggestions avec une contribution moyenne de cinq idées par personne ; plus de 80 % de ces propositions étaient adoptées, ce qui traduisait leur qualité (Adler et Cole, 1993, p. 87).

De cette expérience, deux nouvelles caractéristiques émergent : le pouvoir et l'*empowerment*. Selon les mots d'un représentant du puissant syndicat américain de l'industrie automobile *United Auto Workers* :

« La clé de la réussite de NUMMI est que la direction a donné une partie de son pouvoir, certaines de ses prérogatives traditionnelles. Si les gestionnaires veulent motiver les travailleurs à contribuer et à apprendre, ils doivent renoncer à une partie de leur pouvoir. Si les gestionnaires veulent que les travailleurs leur fassent confiance, nous devons être à 50-50 dans la prise de décision. Ne pas simplement prendre la décision et dire : 'Faites-moi confiance' » (Adler, 1993a, p. 107)<sup>63</sup>.

Le cas NUMMI fait l'objet de comparaisons avec d'autres usines de construction automobile et Adler et Cole (1993) se sont intéressés à une mise en perspective avec l'usine Volvo de Uddevalla, ville située dans l'ouest de la Suède, à proximité de

---

<sup>61</sup> « The GM-Fremont plant had an abysmal record of productivity, quality and labor strife » (Adler, 1993b, p. 3).

<sup>62</sup> « [...] had become the most productive auto assembly plant in the U.S. and the quality of the plant's principal product, the Nova, was ranked by consumers and internal GM audits in the highest category among domestic and foreign cars » (Adler, 1993b, p. 3-4).

<sup>63</sup> « The key to NUMMI's success is that management gave up some of its power, some of its traditional prerogatives. If managers want to motivate workers to contribute and to learn, they have to give up some of their power. If managers want workers to trust them, we need to be 50-50 in making the decision. Don't just make the decision and say, 'Trust me' » (Adler, 1993a, p. 107).

Göteborg, deuxième ville suédoise par sa population et son activité économique et industrielle. Le constructeur automobile Volvo y mena une expérience qui visait à proposer un modèle de production post-taylorien avec une participation active des employés dans les décisions managériales, ce qui a été qualifié de *human-centered model* (Adler et Cole, 1993, p. 85). Cette unité de montage automobile, qui ouvrit en 1987 et ferma en 1993, opérait ainsi durant les mêmes années que NUMMI. Alors que NUMMI reposait sur une formalisation du travail poussée, l'usine Volvo était organisée non pas autour de la technologie organisationnelle mais selon un principe de large autonomie donnée aux équipes de travail avec le concept de *self-managing teams* (il s'agit d'équipes auto-administrées, structure organisationnelle ancrée dans le débat sur les équipes de travail qui revêt différentes formes (Proença, 2010, p. 337-338 ; Schuring, 1992, p. 61) ou d'équipes semi-autonomes de travail - ÉSA -, pour reprendre ce concept utilisé dans des recherches en langue française (Roy et Audet, 2002, p. 47)) qui, par le pouvoir transféré aux employés et leur *empowerment*, devait stimuler leur motivation au travail :

« Le passage de formes traditionnelles d'organisation du travail à l'adoption d'équipes semi-autonomes de travail constitue un changement majeur dans les pratiques organisationnelles, puisqu'il remet en question le partage des droits et des pouvoirs entre les acteurs au sein des entreprises. Une organisation en équipes semi-autonomes prévoit un transfert de responsabilités traditionnellement assumées par les gestionnaires, vers les employés. Bien que l'étendue des pouvoirs transférés varie considérablement d'une entreprise à l'autre, il n'en demeure pas moins qu'il y a un changement de paradigme et que les employés ne sont plus seulement considérés comme des exécutants, mais comme des partenaires. Ce changement modifie en profondeur la vie au travail. Plusieurs considèrent qu'il devrait apporter aux individus une amélioration de certains aspects de la qualité de vie au travail, tels qu'une plus grande satisfaction au travail, un plus grand bien-être psychologique, une amélioration de la santé et de la sécurité ainsi qu'une augmentation de la motivation » (St-Jacques et Roy, 2002, p. 105).

Cette organisation du travail de l'usine Volvo était caractérisée par un allongement des cycles de travail, un retour vers un travail prenant des formes plus artisanales qui conféraient une forte latitude aux employés quant aux façons de réaliser leurs tâches et à leur autorité sur des décisions qui étaient traditionnellement prises par l'encadrement supérieur (*higher-level management decisions*), des équipes semi-

autonomes de travail élargies (une dizaine de personnes contre quatre à cinq chez NUMMI) qui choisissaient les chefs d'équipe, décidaient des programmes de rotation sur les postes ainsi que de leurs heures supplémentaires (Adler et Cole, 1993, p. 85-87). Ces auteurs posaient ainsi la question du meilleur modèle pour favoriser l'amélioration continue (rappelons l'intérêt d'Adler pour les méthodes d'organisation du travail japonaise et notamment le *kaizen* censées, *in fine*, se traduire par de meilleurs résultats économiques pour les entreprises) tout en maintenant le moral (motivation) des employés (Adler et Cole, 1993, p. 85). Poursuivant leur travail de comparaison de deux usines qualifiées de modèles dans le monde, Adler et Cole observent la « supériorité économique et technique du système NUMMI » (1993, p. 87) et un ensemble de données constituent leur argumentation : alors que NUMMI avait embauché environ 85 % des anciens employés de l'usine GM-Fremont, non seulement la productivité était très élevée (20,8 heures de main-d'œuvre pour assembler une automobile contre 40 heures estimées à Volvo Uddevalla) et l'absentéisme très faible (contre 22 % en Suède) mais les résultats des enquêtes internes de satisfaction auprès des employés de NUMMI progressaient aussi : de 76 % en 1987 à 90 % en 1991 (aucune donnée chiffrée n'est disponible concernant l'usine Volvo mais la direction générale était déçue que le taux de satisfaction au travail soit identique à celui d'ateliers de montage ordinaires) (Adler et Cole, 1993, p. 87-88).

Relativisant la méthode des comparaisons qu'ils emploient et pointant des difficultés d'interprétation des résultats, les auteurs avancent différents aspects quant à savoir si la domination technique de NUMMI sur Volvo Uddevalla s'est faite au détriment du bien-être des employés.

D'un point de vue technique, la standardisation des processus de travail chez NUMMI a facilité l'identification des problèmes et d'opportunités d'amélioration ainsi que la mise en place de processus améliorés ; en revanche, à l'instar de l'usine Volvo, « sans un processus normalisé bien documenté, il est difficile d'imaginer comment ces gens auraient repéré des possibilités d'amélioration ou pu les partager entre les équipes » (Adler et Cole, 1993, p. 89)<sup>64</sup>.

D'un point de vue humain, à l'inverse du « taylorisme despotique », les méthodes de travail sont déterminées par les équipes de travail elles-mêmes auxquelles on a appris

---

<sup>64</sup> « [...] without a well-documented, standardized process, it is hard to imagine how these people could have spotted improvement opportunities or shared them accross the teams » (Adler et Cole, 1993, p. 89).

à évaluer la durée des tâches à accomplir, à comparer des procédures alternatives en sorte de déterminer les plus efficaces, ou encore à documenter la standardisation des procédures pour s'assurer que tout le monde les comprenne et les mette en œuvre (Adler et Cole, 1993, p 90). Le système d'incitations de NUMMI était également bien différent de celui de Volvo Uddevalla. Un système de « rémunération par les connaissances » fournissait chez ce dernier de fortes incitations pour que les employés contribuent au développement et à l'approfondissement des connaissances capitalisées. Dans l'usine NUMMI, où la marque des usines d'assemblage japonaises était forte, il y avait un système de mérites individuels basé sur des niveaux ou grades de compétences, à l'image du système d'évaluations (*satei*) introduit par Me Ueshiba en 1940 et à l'œuvre dans les arts martiaux traditionnels japonais, fondé sur une progression de *kyu* et de *dan*. Adler et Cole (1993, p. 90) reconnaissent que les détracteurs de ce système y voient un outil de manipulation du système de contrôle de gestion (*management control* dans le texte). Pourtant, argumentent-ils, pour impliquer les employés et qu'ils contribuent aux idées novatrices, il convient de mettre en place des dispositifs d'incitations comme c'est le cas pour récompenser les ingénieurs situés dans la technostructure (*skill-and-merit systems*). En outre, les deux usines incluaient fortement les syndicats dans les décisions managériales, par exemple pour choisir les chefs d'équipes (que l'on placerait, par rapport à l'analyse mintzbergienne, à proximité de la frontière de la ligne hiérarchique et du centre opérationnel).

Les auteurs concluent que l'usine Volvo donnait indubitablement davantage d'espace au développement du potentiel des employés mais que cela ne signifie pas que l'environnement de travail de NUMMI était oppressant, aliénant ou déshumanisant :

« Nous avons soutenu que la combinaison de forces technico-économiques et de qualité de vie au travail fait du système de production de NUMMI le type le plus approprié pour les activités relativement répétitives et à main-d'œuvre intensive comme l'assemblage d'automobiles » (Adler et Cole, 1993, p. 91-92)<sup>65</sup>.

Ils ajoutent à cela deux réflexions tirées de ces études de cas.

D'une part, il ne faut pas prendre pour acquis le fait « qu'une augmentation de l'apprentissage individuel conduit automatiquement à une augmentation de

---

<sup>65</sup> « We have argued that NUMMI's combination of technical-economic and quality-of-worklife strengths makes its production system the most appropriate type for relatively repetitive, labor-intensive activities like auto assembly » (Adler et Cole, 1993, p. 91-92).

l'apprentissage organisationnel » (Adler et Cole, 1993, p. 91)<sup>66</sup> ; il revient aux managers de mettre en place des procédures et des pratiques qui facilitent cet apprentissage organisationnel en sorte que les employés effectuent mieux les tâches qui sont les leurs.

D'autre part, les dirigeants de l'usine Volvo avaient mis en place un dispositif large en vue de faciliter les possibilités d'apprentissage individuel des employés. En guise d'exemple, chaque employé bénéficiait de formations au développement de ses compétences pendant les 16 premiers mois de façon à être en capacité de maîtriser tous les postes de travail de son équipe et pour être en mesure de construire lui-même une automobile ; ensuite, les employés étaient formés à devenir formateurs d'autres employés, ils développaient des compétences communicationnelles pour jouer un rôle de porte-parole de leur équipe et pouvaient renforcer leurs compétences managériales et techniques sur le cœur de métier. On le comprend bien, l'accent était mis sur l'autonomie des équipes de travail et une volonté de décentralisation poussée des décisions. Mais le revers de la médaille consistait dans le fait que peu d'attention était donnée à la façon dont les équipes de travail pouvaient apprendre les unes des autres grâce aux relations transversales intergroupes de travail pour faciliter la démarche d'amélioration continue, ainsi que l'exprimait le responsable de l'usine :

« Nous n'avons pas mobilisé une forte réflexion sur la façon d'apprendre des autres groupes. Notre accent était mis sur la construction de métiers plus grands - pour allonger et élargir le [champ du] travail ; c'est ce que nous visions » (Adler et Cole, 1993, p. 92)<sup>67</sup>.

De façon contrastée, la standardisation du travail était élevée chez NUMMI et le développement des capacités des employés était mis au service de la stratégie organisationnelle plutôt qu'au seul profit de la maximisation des opportunités de développement individuel. La rotation régulière des employés à différents postes de travail, au bout de quelques années, contribua au renforcement des capacités des membres de l'organisation au profit des objectifs organisationnels (Adler et Cole, 1993, p. 92) (voir la caractéristique de mobilité fonctionnelle discutée dans le chapitre IV).

Adler a poursuivi ses travaux de recherche concernant NUMMI, pour illustrer à plusieurs reprises le modèle des bureaucraties capacitantes (Adler et Borys, 1996), pour

---

<sup>66</sup> « [...] that an increase in individual learning automatically leads to an increase in organizational learning » (Adler et Cole, 1993, p. 91).

<sup>67</sup> « We didn't put much thought into how to learn from other groups. Our focus was on building jobs bigger - to lengthen and widen the job; that was what we were aiming for » (Adler et Cole, 1993, p. 92).

explorer la conduite du changement avec la mise en place de méthodes japonaises dans des industries américaines (Adler, Goldoftas et Levine, 1997 ; Adler, 1999) et pour contribuer au débat flexibilité-efficacité (Adler, Goldoftas et Levine, 1999). Une chercheuse s'est inspirée des travaux d'Adler pour étudier les équipes semi-autonomes de travail dans deux industries au Portugal en faisant référence au cas NUMMI et à la typologie du modèle capacitant pour identifier la qualité capacitante ou coercitive des groupes de travail autonomes (Proença, 2010). L'un des apports de cette recherche s'inscrit dans notre analyse des travaux en contrôle capacitant et consiste dans le fait que les équipes semi-autonomes de travail présentent des caractéristiques à la fois capacitantes et coercitives (Proença, 2010, p. 351), ce que nous proposerons dans les développements qui suivent avec la notion de *continuum*. En revanche, ces travaux qui ne mobilisent ni le contrôle capacitant, ni les caractéristiques-clés capacitantes, ne feront pas l'objet d'une analyse complémentaire au sein de ce chapitre.

Enfin, nous ne saurions mettre un terme au présent développement sans l'illustrer par une étude portant sur les équipes semi-autonomes de travail qui rejoint les conclusions d'Adler et Cole (1993). Les ÉSA se sont progressivement imposées dans les organisations performantes mais sont-elles aussi avantageuses pour les individus qui y prennent part ? (St-Jacques et Roy, 2002, p. 106). En effet, l'introduction d'équipes semi-autonomes de travail rime généralement avec réduction sensible des effectifs, comme le soulignent Appelbaum, Bethune et Tannenbaum (1999), et est susceptible de se traduire non seulement par un surcroît de travail mais aussi par du stress et des risques sur la santé d'employés qui peuvent craindre de ne pas supporter la charge de travail, ou tout simplement de ne pas conserver leur emploi. Cependant, « la réduction des effectifs ne semble pas avoir été accompagnée par une augmentation du stress ou encore, s'il y a eu augmentation du stress, les équipes responsabilisées semblent avoir été en mesure de le gérer » (St-Jacques et Roy, 2002, p. 108). D'ailleurs, la recherche de Cotton (1996) montre qu'une « organisation en ÉSA constitue un des moyens les plus efficaces pour impliquer les employés et augmenter la productivité ainsi que la satisfaction au travail » (St-Jacques et Roy, 2002, p. 109). Arguant du fait que « l'augmentation de la satisfaction au travail serait principalement due à l'implication dans la prise de décision et à l'augmentation de la cohésion au sein des équipes » (St-Jacques et Roy, 2002, p. 110), à l'issue d'une analyse de la littérature et de différents travaux de recherche portant sur les ÉSA, ces auteurs concluent dans le même sens que l'argumentation développée par Adler et Cole (1993) :

« De façon générale, il semble, d'après les études les plus récentes, que les ÉSA aient des impacts positifs sur la satisfaction au travail et le bien-être psychologique des employés, sur la motivation et l'engagement envers l'équipe et l'organisation » (St-Jacques et Roy, 2002, p. 117).

Nous avons souhaité effectuer les développements qui précèdent sur le cas NUMMI dans la mesure où ils contribuent à mieux cerner et comprendre le modèle capacitant. Ils mettent l'accent sur un trait distinctif de cette approche qui doit rester à l'esprit, à savoir la formalisation du travail.

### **La formalisation du travail**

Adler cherche alors à comprendre les raisons du succès des nouvelles politiques, mises en place à partir d'une organisation scientifique du travail d'inspiration taylorienne, qui ont fait que le système NUMMI n'a pas seulement permis aux employés de travailler plus ardemment mais aussi mieux (Adler, 1993a, p. 99). Il explique que l'organisation a pris la forme d'une bureaucratie dite de « formalisation du travail » (*workflow bureaucracy*), c'est-à-dire une bureaucratie au sein de laquelle les activités sont fortement structurées et l'autorité déconcentrée, en référence à la typologie des bureaucraties issue de travaux du groupe d'Aston (Pugh *et al.*, 1969 ; Thompson et Alvesson, 2005 ; Clegg et Dunkerley, 2013). En outre, en s'intéressant au système de production de NUMMI développé en partie selon la démarche qualité japonaise – *kanban*, *kaizen* et amélioration continue, travail en équipe selon une logique de cercles de qualité – on peut en déduire qu'un système de gestion de la production intensément bureaucratique, standardisé et présentant un degré élevé de formalisation du travail peut être considéré « non pas comme aliénant mais comme un élément de motivation de leur environnement de travail » (Adler, 1993b, p. 57)<sup>68</sup> par certains employés, notamment parce que ces derniers avaient reconnu que c'était la meilleure façon de remplir leur(s) mission(s).

La boucle est bouclée. Les recherches conduites depuis 1986 par Adler et ses coauteurs permirent la proposition, dix années plus tard, d'un modèle conciliant les concepts que nous avons progressivement présentés : technologie, utilisateurs, organisation bureaucratique, optimisation (du point de vue de la conduite des tâches imparties aux utilisateurs dans le cadre de la mission qui leur est assignée) et mission.

---

<sup>68</sup> « [...] there is evidence that for at least some employees, this characteristic was seen not as alienating but as a motivating feature of their work environment » (Adler, 1993b, p. 57).

## **b) La proposition d'un modèle conceptuel pour des bureaucraties « capacitanes »**

Le point de départ de l'approche capacitante, telle que développée par Adler et Borys (1996), pourrait sembler provenir d'une forte intuition si l'on n'avait pris le soin d'en préciser les travaux liminaires qui en constituent les fondements. Leur projet de recherche peut être compris comme une approche renouvelée de la conception des bureaucraties (au sens de Weber) à même de permettre des performances de gestion en associant les compétences des membres de l'organisation aux technologies déployées au sein de celle-ci. En d'autres termes, comment réconcilier des approches contradictoires des organisations bureaucratiques qui ne seraient pas « bureaucratiques » selon le sens commun qui comporte une connotation péjorative (inefficience, lourdeurs, paperasserie, faibles capacités réactives, démotivation), mais bureaucratiques selon l'acception sociologique première du terme donnée par Weber, à savoir une forme d'organisation d'institutions complexes destinée à assurer la cohérence des décisions ainsi que la pérennité du système au travers de caractéristiques-clés telles que la formalisation du travail, la division du travail et la spécialisation des tâches qui en découle, ou encore le système hiérarchique (Adler et Borys, 1996, p. 61) ?

Les dialogues entre les théoriciens des organisations sur la question bureaucratique prennent en effet une forme manichéenne : il y aurait une « bonne » bureaucratie opposée à une « mauvaise » bureaucratie :

« Malgré l'autorité infaillible de Max Weber, que le respect trop instinctif des résultats de la tradition bureaucratique prussienne avait conduit à imposer l'idée de la supériorité absolue du modèle hiérarchique réglementaire et bureaucratique en matière d'efficacité, l'analyse des faits démontre que plus ce modèle prévaut, moins l'organisation est efficace » (Crozier, 1963, p. 7).

En s'engouffrant dans cette brèche, Adler et Borys vont postuler l'existence d'une typologie binaire des organisations bureaucratiques, les *enabling* et les *coercive*. Pourtant, rien ne dit que cette opposition soit systématique dans la mesure où la logique coercitive est souvent présentée comme inévitable, voire un « mal nécessaire » (Adler et Borys, 1996, p. 82)<sup>69</sup>, ce qui induit davantage une continuité qu'une rupture entre ces

---

<sup>69</sup> « The coercive logic is often presented as inevitable, sometimes as a necessary evil, but rarely as a positive good » (Adler et Borys, 1996, p. 82).



deux types d'organisations, ainsi que nous le montrerons dans les développements qui suivent. Leur argumentation va s'axer sur la formalisation du travail en tant que caractéristique centrale de l'organisation bureaucratique et sur la technologie organisationnelle, c'est-à-dire le champ des règles écrites, des procédures et des instructions en référence à l'idéaltype bureaucratique wébérien (Adler et Borys, 1996, p. 67)<sup>70</sup>. En effet, selon les auteurs, on ne peut améliorer un processus qui n'a pas été systématisé, standardisé (Adler et Borys, 1996, p. 72).

### **Bureaucratisation croissante dans le monde et formalisation du travail**

En prolongement de cet argument, différentes études montrent la tendance vers une bureaucratisation croissante de la société occidentale (Dumaine, 1991 ; Hecksher et Donnellon, 1994 ; Bélanger et Mercier, 2006), tendance révélée par le fait que la grande majorité des employés travaillent au sein d'organisations ayant mis en place une large formalisation du travail. En effet, les trois-quarts d'entre eux disposent de fiches de poste et 80 % doivent suivre des règles et des manuels de procédures écrites (Marsden *et al.*, 1994), illustrant en cela la dimension technologique de ces organisations bureaucratiques, au sens adopté par Adler et Borys. Toutefois, cela est source de tensions contradictoires que l'on retrouve dans la littérature de la science organisationnelle au travers de grilles de lecture diverses, parmi lesquelles :

- le risque de la « cage de fer » (*iron cage*) qui peut piéger des individus opprésés par un système bureaucratique fondé sur les phénomènes de rationalisation – calculs et contrôles (Weber, 1968) ;

- l'organisation présentant, tel Janus, un double visage : une face engageante, celle de la bureaucratie représentative où la règle sert les intérêts des dirigeants et de leurs collaborateurs, comme cela est le cas avec les instructions relatives à la sécurité, et une face défavorable aux employés (Adler et Borys, 1996, p. 66 ; Gouldner, 1954, p. 22-23)<sup>71</sup> ;

---

<sup>70</sup> S'inspirant de l'argument de Scott (1992) selon lequel « la structure est formalisée dans le sens où les règles qui régissent le comportement sont précisément et explicitement formulées et dans la mesure où les rôles et les relations hiérarchiques sont prescrits indépendamment des caractéristiques personnelles des individus qui occupent des postes dans la structure » (Scott, 1992, p. 31-32), Adler et Borys considèrent la technologie comme un savoir-faire spécifique et objectif. À ce titre, la formalisation du travail est interprétée en tant que technologie organisationnelle (Adler et Borys, 1996, p. 62).

<sup>71</sup> Selon Gouldner, une conception de la bureaucratie est celle d'une organisation administrative basée sur la discipline où l'individu respecte les règles parce qu'il croit que c'est le meilleur moyen de réaliser les objectifs fixés. Gouldner va décrire le passage d'une gestion « permissive » à une gestion autoritaire, contraignante présentant des dysfonctionnements (à l'image du « cercle vicieux bureaucratique » décrit

- la théorie de la contingence, qui marque une rupture avec l'ère taylorienne du *one best way*, en distinguant les structures mécaniques et organiques (Burns et Stalker, 1961) ainsi que les concepts d'intégration et de différenciation dans une approche systémique (Lawrence et Lorsch, 1986) où « la différenciation porte sur le périmètre qui permet à des managers opérationnels d'agir comme des quasi entrepreneurs, tandis que l'intégration est définie comme la mesure dans laquelle ces managers agissent conformément aux objectifs de l'organisation » (Chenhall, 2003, p. 145)<sup>72</sup> ;

- la relation entre « l'exploration de nouvelles possibilités et l'exploitation des certitudes accomplies » (March, 1991, p. 71)<sup>73</sup> dans le domaine de l'organisation apprenante (on dressera un parallèle avec Adler, 1993) ;

- l'analyse des configurations organisationnelles (Mintzberg, 2012).

À partir de ces références théoriques – qui prônent les vertus tout autant qu'elles soulignent les vices de l'organisation bureaucratique –, et prenant appui, de façon plus empirique, sur les tensions nées des principes de la qualité totale (*total quality management*) et de leurs répercussions en termes d'engagement et d'implication des employés (Lawler, 1994), sur les approches *lean* et *team* décrites par Appelbaum et Batt (1994), mais aussi sur des études de cas comparatives entre des entreprises suédoises, japonaises et américaines, Adler et Borys vont proposer une réconciliation des différentes approches (Adler et Borys, 1996, p. 62) au travers d'un « modèle capacitant ».

Ce modèle conceptuel articule trois éléments que nous allons présenter : un concept fondamental, une typologie sous forme matricielle et des caractéristiques-clés.

### **Un concept fondamental distingue le modèle conceptuel capacitant : « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches »**

Le concept fondamental d'*enabling* associé à la formalisation est celui visant à « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches » (Adler et Borys, 1996,

---

par Crozier (Saoud, 2005, p. 7), de la bureaucratie représentative (*representative bureaucracy*) à la bureaucratie de façade ou pseudo-bureaucratie (*mock bureaucracy*), en passant par la bureaucratie punitive, basée sur la contrainte et la sanction (*punishment bureaucracy*). Le lecteur pourra aussi se reporter à Gouldner (1959) « Organizational analysis » dans Merton, R. K., Broom, L., Cottrell, L. (éditeurs) *Sociology Today*, New York, Basic Books, p. 400-428.

<sup>72</sup> « Differentiation is concerned with the extent to which sub-unit managers act as quasi entrepreneurs, while integration is defined as the extent to which the subunits act in ways that are consistent with organizational goals » (Chenhall, 2003, p. 145).

<sup>73</sup> « [...] the relation between the exploration of new possibilities and the exploitation of old certainties » (March, 1991, p. 71).

p. 61). Il fait l'objet d'un usage lexical répétitif dont nous avons effectué un relevé systématique (voir *infra* tableau I.1.).

**Tableau I.1. Les verbes de l'*enabling* (d'après Adler et Borys, 1996)**

Principaux verbes associés au concept de base		
Version originale	Proposition de traduction	Pages
<i>To help</i>	Aider, faciliter	61, 65, 68, 69, 70, 72, 73, 83
<i>(To do) better</i>	(Faire) Mieux	61
<i>To enable (users, ...)</i>	Permettre, rendre possible (les utilisateurs, etc.)	61, 69, 70
<i>To encourage</i>	Encourager, favoriser	61, 63, 71, 74, 80
<i>To guide (guidance)</i>	Guider (guidage, orientation)	61, 72, 74, 84
<i>To clarify</i>	Clarifier	61
<i>To ease</i>	Faciliter	61, 70
<i>(To be) more effective</i>	(Être) plus efficace	61
<i>To master</i>	Maîtriser	62
<i>To commit (commitment)</i>	S'engager (engagement, sens de la mission)	63, 64, 79, 83, 84
<i>To fulfill</i>	Accomplir, combler	63
<i>To embrace</i>	Saisir, comprendre	64
<i>To facilitate</i>	Faciliter	64, 65, 71
<i>To reduce (role conflict, ambiguity, feelings of alienation and stress, ...)</i>	Réduire (les conflits de rôles, l'ambiguïté, les sentiments d'aliénation et de stress, etc.)	64
<i>To increase (work satisfaction, ...)</i>	Augmenter (la satisfaction au travail, etc.)	64
<i>To enhance (users' capabilities, ...)</i>	Pour renforcer (les capacités des utilisateurs, etc.)	68, 76, 84
<i>To leverage (skills, intelligence...)</i>	Réaliser un effet de levier, développer (les compétences, l'intelligence ...)	68, 69
<i>To support</i>	Supporter, soutenir	68, 74, 76, 84
<i>To mobilize</i>	Mobiliser, susciter	68
<i>To dialogue (dialogue)</i>	Dialoguer (dialogue)	68, 70, 82
<i>To regain (control, ...)</i>	Retrouver, récupérer (le contrôle, etc.)	70
<i>To formulate and evaluate (suggestions for improvement, ...)</i>	Formuler et évaluer (des suggestions d'amélioration, etc.)	70
<i>To improve (improvement)</i>	Améliorer (amélioration)	71, 79, 80, 83
<i>To cooperate (cooperatively)</i>	Coopérer (de façon coopérative)	71
<i>To interact (creatively, ...)</i>	Interagir (de façon innovante, créative, etc.)	72, 73
<i>To provide (visibility, understanding, feedback, ...)</i>	Fournir, donner (de la visibilité, compréhension, informations en retour, etc.)	72, 73
<i>To optimize (the performance, ...)</i>	Optimiser (la performance, etc.)	73
<i>To motivate</i>	Motiver	74, 80
<i>To allow</i>	Permettre, habiliter	79

L'idée d'aider les employés à maîtriser leurs tâches n'est pas en elle-même novatrice, puisque cette volonté constitue, comme nous l'avons montré en introduction générale, l'un des fondements des travaux en management, ainsi qu'en contrôle de gestion comme nous le verrons plus tard. Toutefois, dans les travaux d'Adler et Borys, elle suppose que de nouvelles voies de productivité passent par une meilleure prise en

compte de l'activité des employés. Dans cet esprit, elle invite à reconsidérer la relation entre les dirigeants et les employés (entendus au sens large, c'est-à-dire y compris les managers opérationnels et l'encadrement intermédiaire) dans les interactions avec les technologies organisationnelles déployées qui « peuvent être conçues avec une facilité d'utilisation et une logique d'optimisation [capacitante], visant à renforcer les capacités des utilisateurs et à tirer parti de leurs compétences et intelligence » (Adler et Borys, 1996, p. 67-68)<sup>74</sup>.

### Une matrice bidimensionnelle pour classer les types de bureaucraties

À cette richesse lexicale s'ajoute le second élément, la matrice bidimensionnelle (voir *infra* figure I.3.), qui propose une typologie des procédures expérimentées par les employés en croisant type de formalisation à l'œuvre et degré de cette formalisation (Adler et Borys, 1996, p. 77).

**Figure I.3. Une typologie des organisations, la matrice capacitante (traduit d'après Adler et Borys, 1996, p. 78)**

		TYPE DE FORMALISATION	
		Capacitante	Coercitive
DEGRÉ DE FORMALISATION	Faible	Organique	Autocratique
	Forte	Bureaucratie capacitante	Mécaniste

<sup>74</sup> « [...] it can be designed with a usability and upgrading rationale, aiming to enhance user's capabilities and to leverage their skills and intelligence. » (Adler et Borys, 1996, p. 67-68).

Il en résulte une typologie des bureaucraties, ces dernières étant comprises au sens large, c'est-à-dire comme des organisations qui ont opté pour des règles plus ou moins formalisées d'organisation du travail. Cette typologie est cependant peu argumentée empiriquement (Martineau, 2014). La lecture de la matrice se fait en croisant le degré (en ligne) et le type de formalisation ayant la qualité capacitante, dans la colonne de gauche, avec celle ne l'ayant pas, dans celle de droite. Lorsqu'un degré de formalisation élevé est associé à un type de formalisation capacitant, l'organisation prend la forme d'une bureaucratie capacitante ; cette dernière apparaît ainsi basée sur des systèmes formels utilisant des procédures obligatoires, non seulement hautement formalisées mais aussi flexibles et n'entravant pas la coopération entre les individus.

Dans tous les autres cas l'organisation ne sera pas capacitante et les résultats organisationnels seront amoindris : un type de formalisation capacitant associé à un degré de formalisation faible donne naissance à une organisation de type organique à la façon de l'adhocratie, alors qu'un type de formalisation n'ayant pas de qualité capacitante définit des organisations de type autoritaire et paternaliste, ou encore mécaniste.

Comme l'exprime Martineau : « D'un point de vue managérial, la bureaucratie capacitante est la réponse pour les entreprises qui doivent concilier grandes organisations bureaucratiques et environnements dynamiques » (2014, p. 2). La plupart des bureaucraties professionnelles étant caractérisées par une taille conséquente, une main-d'œuvre qualifiée, un fonctionnement hiérarchisé avec une forte division du travail et des tâches clairement différenciées, ainsi qu'un caractère non répétitif de ces tâches (Burlaud, 1995), elles correspondraient particulièrement aux bureaucraties capacitantes.

### **Quatre caractéristiques-clés constituent les variables déterminantes de l'approche capacitante**

Le troisième et dernier élément du modèle conceptuel concerne quatre caractéristiques-clés dont Adler et Borys (1996, p. 70) mentionnent l'origine dans des travaux sur l'utilisabilité et le *design* des technologies réalisés quelques années auparavant (Adler, 1992 ; Adler et Winograd, 1992) : le principe de réparation (*repair*), la transparence interne (*internal transparency*), la transparence globale (*global transparency*) et la flexibilité (*flexibility*) que l'on traduira également par souplesse (voir le *condensé* en français de Ahrens et Chapman, 2004, p. 271). Ces quatre principes capacitants caractérisent le modèle capacitant (voir *infra* tableau I.2.) :

« Les caractéristiques des procédures, si elles sont capacitantes ou coercitives, dépendent directement de leurs traits distinctifs et de la façon dont elles sont mises en œuvre ; ces caractéristiques sont elles-mêmes influencées par le processus de conception et les objectifs qui les gouvernent » (Adler et Borys, 1996, p. 69-70)<sup>75</sup>.

Elles jouent un rôle déterminant quant à la qualité capacitante d'un SMG et sont utilisées par l'ensemble des chercheurs qui mobilisent le contrôle capacitant. Adler et Borys (1996, p. 70-74) les introduisent dans un ordre que nous conservons et dont nous proposons une synthèse dans le tableau I.2. (voir *infra*).

**Tableau I.2. Les quatre caractéristiques capacitantes (d'après Adler et Borys, 1996, p. 70-74)**

<i>Feature /</i> Caractéristique	Étendue
<i>Repair /</i> Réparation	Le concept de réparation repose sur l'idée de dialogue, d'échanges entre utilisateurs et concepteurs/animateurs/chargés de la maintenance d'un dispositif en sorte d'éviter des pannes. Permettre l'intervention des utilisateurs sur le dispositif évite non seulement les erreurs et dysfonctionnements mais offre aussi la possibilité d'y apporter des améliorations. En effet, ce principe se fonde sur le fait qu'un dispositif formalisé ne peut intégrer (programmer) les événements inattendus.
<i>Internal transparency /</i> Transparence interne	Cela concerne les modalités de fonctionnement d'un dispositif et ses procédures d'activité, qu'il s'agisse d'un équipement, comme peut l'être une machine-outil ou un progiciel de gestion, d'une norme de qualité ou d'un système de gestion. Cela revient à la compréhension des processus locaux.
<i>Global transparency /</i> Transparence globale	La deuxième caractéristique de transparence est relative à une acception large et à la compréhension (intelligibilité de la situation) par l'utilisateur du système au sein duquel il évolue avec les autres membres de l'organisation. Ce capital d'informations lui permet même d'agir en prenant en compte l'environnement de façon créative, par exemple en jouant un rôle actif au travers de suggestions pour mieux accomplir ses tâches ; une telle participation n'est d'ailleurs pas conditionnée par la perspective de gains importants ou de rétributions financières.
<i>Flexibility /</i> Flexibilité, souplesse	Les dispositifs souples ou flexibles donnent des marges de manœuvre à leurs utilisateurs qui peuvent, selon les cas et grâce aux données, conseils et orientations fournis par le système, moduler leur emploi, par exemple ne les utiliser que partiellement (voire ne pas les utiliser du tout) ou, au contraire, être en mode « automatique » en sorte de mieux les adapter à leurs besoins. La flexibilité suppose d'accepter que des erreurs soient éventuellement commises, sachant qu'elles pourront être « réparées ».

Observons à cet égard que les dimensions compréhensives (à savoir les deux caractéristiques de transparence), de réparation et de flexibilité sont loin d'être spécifiques à l'approche capacitante et correspondent à des caractéristiques souvent

<sup>75</sup> « The characteristics of procedures, whether they are enabling or coercive, depend directly on their features and on how the procedures are implemented; the features themselves are influenced by the design process and the goals that govern it » (Adler et Borys, 1996, p. 69-70).

prises en avant dans les recherches en contrôle, notamment francophones. Le contrôle de gestion peut ainsi être appréhendé en tant que système de management caractérisé par une dimension visible qui est une dimension formalisée et exprimée au travers de techniques, de procédures et d'outils (Chatelain-Ponroy, 2010, p. 3). En cela, la transparence des procédures et de l'usage des outils participe directement de la compréhension du système de maîtrise de gestion. Ainsi, les travaux sur l'appropriation des outils valorisent l'interaction entre les acteurs et les outils dans la mesure où « [...] l'outil est approprié pour un ou plusieurs acteurs qui le forment, le déforment, l'interprètent » (De Vaujany, 2006, p. 119). On établit de la sorte un lien direct avec la caractéristique de réparation.

Enfin, le contrôle de gestion aujourd'hui doit conférer une « [...] forte aptitude à la flexibilité » (Bollecker et Naro, 2014a, p. 261). En mobilisant la théorie des conventions, les auteurs estiment qu'il y a un potentiel de recherche important, par exemple sur le fait que « les acteurs disposent de marges de liberté pour s'accorder sur les objectifs, adopter, rejeter ou transformer les conventions en vigueur » (Bollecker et Naro, 2014b, p. 23). À cet égard, les recherches doctorales de Paul Adler en France l'avaient sensibilisé à ce cadre théorique développé en économie et avaient sans doute influencé sa proposition du modèle conceptuel capacitant. Quoi qu'il en soit, ces quatre caractéristiques et leur combinaison constituent le point d'ancrage de la déclinaison du modèle en contrôle capacitant. Nous montrerons comment les chercheurs en contrôle capacitant s'en sont emparés en les mobilisant lorsqu'ils interrogent ce modèle.

### **Encadré I.2. Synthèse du modèle capacitant et annonce du contrôle capacitant**

Le contrôle capacitant est apparu il y a une dizaine d'années à partir de recherches développées par Ahrens et Chapman (2004). Cette approche constitue le prolongement d'un modèle développé par Adler et Borys (1996). On peut la lire comme une façon novatrice d'aborder un angle mort de la littérature, la rencontre entre l'activité de l'acteur et des organisations, par le biais des échanges avec les technologies qui guident leurs actions.

Suscitant l'intérêt d'un nombre croissant de chercheurs, essentiellement anglo-saxons, la dimension capacitante des systèmes de contrôle séduit par la promesse du dépassement des modèles traditionnels. Elle souffre cependant d'une relative imprécision de ses concepts qui se traduit par des difficultés d'opérationnalisation pour les chercheurs.

Ces développements dressent un état des lieux des bases conceptuelles du contrôle capacitant en les situant par rapport aux travaux empiriques s'en réclamant. Ils dessinent des voies de recherche pour mieux s'en emparer au travers de trois leviers de compréhension qui seront présentés en section D.

## 2) Interroger le modèle : déclinaison en un « contrôle capacitant »

Les travaux d'Adler et Borys ont été relativement peu repris<sup>76</sup>. Bien sûr, Adler lui-même a poursuivi ses travaux de recherche sur l'approche capacitante, en s'intéressant par exemple aux développements d'applications informatiques (Adler *et al.*, 2005 ; Adler, 2005) ou pour explorer le dilemme innovation-contrôle (Adler et Chen, 2011).

Ses recherches ont été également un peu mobilisées par les sciences de l'éducation, comme leurs auteurs l'avaient pressenti (Adler et Borys, 1996, p. 80). Ainsi, dans une série d'articles publiés à partir de 2000, des chercheurs en sciences de l'éducation, emmenés principalement par Hoy et Sweetland, ont conduit des travaux sur la façon de rendre les institutions éducatives plus efficaces, en sorte de « capaciter » leurs acteurs et d'atteindre les objectifs éducatifs ; ce faisant, ils ont également proposé une typologie capacitante opposant *enabling* à *hindering* (entravant) et identifié des caractéristiques-clés de ces deux modèles (Hoy et Sweetland, 2000 et 2001 ; Hoy, 2002, p. 101).

C'est cependant dans le champ des recherches en comptabilité que les travaux d'Adler et Borys connaissent leurs développements les plus prometteurs (Bollecker, 2007 ; Joannides et Berland, 2008 ; Joannides *et al.*, 2013 ; Morales, 2013). Ainsi différentes facettes de la mise en pratique de l'approche capacitante du contrôle ont-elles constitué l'angle d'approche de plusieurs recherches récentes dans la littérature du contrôle (Jorgensen et Messner, 2009, p. 103), et ce dans diverses perspectives théoriques et selon une approche plutôt instrumentale et normative, comme nous le retraçons en présentant les principaux travaux de recherche empirique en contrôle capacitant et leur approche de ce concept (voir *infra* tableau I.3.).

Le concept de contrôle capacitant apparaît pour la première fois dans un article d'Ahrens et Chapman (2004) qui a connu un écho certain dans la communauté des chercheurs en contrôle. Il fut effectivement republié en 2012 dans le numéro spécial sur « les recherches de terrain en comptabilité » de la revue *Contemporary Accounting Research*, dans la catégorie des études empiriques les plus citées. Cet article a permis à

---

<sup>76</sup> Bien que l'on observe un intérêt croissant pour le modèle du contrôle capacitant des aspects importants tels que le processus de développement de SMG capacitants témoignent d'une faible mobilisation de la littérature : « [...] the processual aspects of developing enabling PMSs have received rather scant focus in the literature [...] » (Englund et Gerdin, 2015, p. 281).



l'approche capacitante de bénéficier d'un champ de recherches riches au sein duquel prendre son essor et exploite une opposition qui interroge des chercheurs.

D'une part, cet article aborde la tension capacitante / coercitive des usages des systèmes de contrôle de gestion au travers du prisme de la simultanéité (*simultaneous use*, ou usages simultanés, Ahrens et Chapman, 2004, p. 276) où efficacité organisationnelle et flexibilité sont à l'œuvre. Les auteurs s'inspirent en cela de différentes études de cas (Dent, 1987 ; Simons, 1990 ; Chapman, 1998) et estiment que le modèle capacitant offre une voie pour dépasser les cas particuliers en sorte de structurer la question des usages simultanés à un niveau général, donc modélisant et répliquable pour la conception et la mise en œuvre de différents systèmes de maîtrise de gestion (Ahrens et Chapman, 2004, p. 276).

D'autre part, conformément au concept fondamental du modèle capacitant, ils s'intéressent « aux usages capacitants [qui] visent à mettre les employés en mesure de traiter directement les inévitables contingences dans leur travail » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 273)<sup>77</sup>. L'étude de la tension *enabling / coercive* est en effet un thème en contrôle de gestion qui continue à susciter des travaux multiples, notamment en matière d'outils de gestion (Lorino, 2005, p. 59 ; Chiapello et Gilbert, 2013, p. 138) ou à partir du cadre d'analyse piagétien (Dambrin et Löning, 2008), foucauldien (Ragaine *et al.*, 2014) et bourdieusien (Neu *et al.*, 2014).

Enfin, Ahrens et Chapman (2004) transposent le projet capacitant qui s'inspire de travaux sur le design organisationnel : « [...] nous utilisons des recherches récentes en matière de design des technologies d'équipement pour identifier deux types de formalisation - capacitante et coercitive » (Adler et Borys, 1996, p. 61)<sup>78</sup>. Leur intérêt se dirige précisément vers cette question de *design* organisationnel appliquée aux SMG. À cet égard, leur recherche s'articule autour des quatre caractéristiques-clés qui vont permettre de définir la qualité capacitante d'un SMG : « [...] le contrôle capacitant adresse directement la question des usages simultanés, et leur [Adler et Borys] cadre

---

<sup>77</sup> « Enabling use seeks to put employees in a position to deal directly with the inevitable contingencies in their work » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 273).

<sup>78</sup> « [...] we use recent research on the design of equipment technology to identify two types of formalization - enabling and coercive » (Adler et Borys, 1996, p. 61).

présente quatre principes de conception intégrée qui définissent l'approche capacitante » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 276)<sup>79</sup>.

Nous analysons par conséquent ici ce qu'apporte le recours au modèle capacitant à l'étude des SMG et comment les chercheurs en contrôle s'en sont emparés. Pour ce faire, nous cernerons ce que recouvre précisément le concept *enabling* pour le contrôle capacitant en faisant ressortir son caractère ambivalent (a). Cela nous conduira ensuite à examiner les apports du concept avec l'utilisation de la matrice en lien avec les usages du contrôle capacitant et la manière dont les quatre caractéristiques capacitantes sont mobilisées (b).

### **a) L'ambivalence d'un concept délicat à nommer**

Les développements qui suivent dans la présente revue de littérature concernent l'ensemble des recherches que nous avons identifiées en contrôle capacitant sur la période 2004-2015. Il s'agit essentiellement d'articles publiés dans des revues anglo-saxonnes, ainsi que de papiers présentés à des manifestations scientifiques et quelques travaux de recherche non publiés.

Notre axe démonstratif quant à l'étude de ces travaux se réclamant du modèle conceptuel capacitant nous conduit à une double analyse. Nous proposons d'aborder la question de la traduction de « *enabling* » puis, à partir de la compréhension du concept, d'en identifier un double usage par les chercheurs.

#### **La question de la traduction de « *enabling* »**

Mettons l'accent sur une évidence : la question de la traduction de *enabling* ne s'est pas posée aux chercheurs en contrôle capacitant dans la mesure où ceux-ci publient en anglais. L'ambivalence que nous avons repérée est évidemment plus sensible dans le cas de recherches publiées en langue étrangère, en l'occurrence en langue française comme c'est le cas pour la présente recherche. En conséquence, dès le premier contact avec le modèle capacitant nous avons été confronté à la délicate question de la traduction. En effet, elle apparaît délicate car en anglais le terme *enabling* est substantif et adjectif, ce qui en soi complique la traduction. Cependant, nous nous sommes

---

<sup>79</sup> « [...] enabling controls speaks directly to the issue of simultaneous use, and their [Adler et Borys] framework presents four integrated design principles that define the enabling approach » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 276).

intéressé à cet exercice de traduction car il nous semblait être une évidence de proposer une acception francophone du concept.

En outre, nous disposions d'une traduction que l'on pourrait qualifier de source originelle puisque, comme nous l'avons précisé, l'article d'Ahrens et Chapman (2004) propose un résumé (appelé *condensé*) des pages 271 à 276 qui introduit la notion de « contrôle habilitant » (p. 272). Le confort aurait voulu que l'on adoptât cette traduction sans s'interroger davantage. Or, l'étude des travaux nous semble plus complexe, comme nous tentons de le montrer avec l'encadré I.3. qui suit.

### Encadré I.3. Traduire le terme *enabling* en français

Selon le dictionnaire *Cambridge*, la définition du verbe *to enable* est « to make someone able to do something, or to make something possible » : pour la personne ou la chose, il s'agit de rendre quelqu'un capable de faire quelque chose ou faire que quelque chose soit possible.

Le dictionnaire *Oxford* complète par les notions d'autorité et de moyens la première acception par « Give (someone) the authority or means to do something; make it possible for », c'est-à-dire donner à quelqu'un l'autorité ou les moyens de faire quelque chose, de le rendre possible ; il propose également d'associer ce verbe à des dispositifs, des systèmes et des (nouvelles) technologies pour signifier que cela les rend actifs, opérationnels : « chiefly computing, make (a device or system) operational; activate [en informatique principalement, rendre opérationnel, activer un dispositif ou système]; Adapted for use with the specified application or system » [adapté pour une utilisation avec une application ou un système spécifié].

Il s'agit ici de montrer les dimensions concernées par l'usage du verbe *to enable* : l'individu, la chose et le système technologique pour permettre de rendre possible un état, autoriser cette possibilité.

C'est pourquoi nous ne retenons pas le terme « habilitant » pour traduire *enabling*, choix fait par la revue *Contemporary Accounting Research* (Ahrens et Chapman, 2004), celui-ci nous semblant ne rendre compte que d'une partie de ce concept. Nous avons opté pour le terme « capacitant » qui présente selon notre analyse une triple justification.

Tout d'abord, la lecture de la littérature du contrôle capacitant est instructive sur le plan lexical. Les termes employés dans les différents travaux de recherche sur lesquels se fonde ce chapitre sont récurrents quant au concept *enabling*, comme nous l'avons relevé (voir *supra* tableau I.1.). Une traduction en français reviendrait à les présenter ainsi : permettant, aidant, habilitant, facilitant, activant, autorisant, favorisant, supportant, etc. Aussi intéressantes qu'elles soient, de telles perspectives de traduction ne sont pas satisfaisantes car elles n'englobent pas l'ambivalence de la notion et du mécanisme qu'elle suscite.

En outre, il nous a semblé nécessaire d'établir un lien avec les recherches originelles entamées par Adler au cours des années 1980 sur la valorisation des qualifications et la nécessité de compétences croissantes. Il convenait donc de proposer une traduction qui intègre cette dimension des savoirs des individus.

Enfin, nous avons affirmé le lien entre l'approche capacitante et des travaux en ergonomie de l'activité, eux-mêmes liés au cadre des *capabilities*, proposé par le prix Nobel d'économie 1998 Amartya Sen (1999) qui avait créé en 1990, avec Mahbub ul Haq, l'indice de développement humain (IDH). La notion *enabling* avait intéressé ces chercheurs et Sen l'avait appliquée aux *enabling environments*. Des ergonomes (Falzon, 2006, p. 1 ; Fernagu-Oudet, 2012, p. 9) ont repris la notion d'environnement capacitant qui « peut être une condition de l'activité collective pour que celle-ci permette le développement des individus et des collectifs de travail » (Caroly, 2010, p. 68).

C'est ce cheminement qui nous a amené à retenir la dénomination de « contrôle capacitant ». Elle nous semble la plus fidèle à l'esprit des travaux de recherche d'Adler et trouve sa place dans le triptyque des interactions « technologie-hommes-organisation » en mettant l'accent sur les individus. Elle correspond aussi à plusieurs domaines de recherche qui se rejoignent sur des questions scientifiques (économie du développement, ergonomie de l'activité et sciences de gestion), et elle suggère le double sens du concept *enabling* tel que nous l'avons analysé et compris.

### **Une approche appelée « capacitante » pour englober l'ambivalence de *enabling***

Les relevés lexicaux et le sens donné aux termes présentés dans le tableau I.1. témoignent d'une double vision du concept capacitant quant au mécanisme de « capacitation », que nous dénommerons, par souci de correction linguistique et pour en montrer la dynamique, « mécanisme de capacité ». Bien entendu, ces deux approches ne sont pas exclusives de l'autre ; on peut les combiner, en mettant par exemple plus ou moins l'accent sur l'une ou sur l'autre, ce que font les chercheurs en contrôle capacitant.

On distingue, d'une part, une approche « aidante ou facilitante », qui interroge directement l'utilisateur. Cette approche est largement présente dans la littérature du contrôle dans la mesure où le CDG doit satisfaire les utilisateurs (Bouquin, 2010 ; Bollecker, 2001, p. 167). En ce sens, en étudiant la relation contrôleur-managers objets du contrôle, Godener et Fornerino précisent que le CDG « [...] doit apporter une réelle assistance à ses destinataires, c'est à-dire les aider à mener à bien leurs missions » (2005a, p. 122 ; voir aussi 2005b, p. 57). Examinant le rôle du contrôleur de gestion à la

lumière de la définition du CDG donnée par Robert Anthony (1965, p. 17), Lambert et Sponem précisent, en avertissant le lecteur d'un risque de contresens, que « l'acteur central du contrôle de gestion est donc, sans ambiguïté, le manager et non le contrôleur de gestion » (2009, p. 114). Le CDG doit le servir et lui servir.

On observe, d'autre part, une approche « habilitante ou autorisante », davantage centrée sur l'instrumentation, c'est-à-dire sur la totalité ou une partie du SMG, à l'instar de la première recherche publiée en contrôle capacitant qui, justement, évoque le contrôle « habilitant » dans sa traduction en langue française (Ahrens et Chapman, 2004).

Nous avons recensé les recherches de terrain mobilisant le contrôle capacitant durant la décennie 2004-2014 et proposons un tableau de synthèse qui identifie en dernière colonne l'approche dominante du concept (voir *infra* tableau I.3.).

**Tableau I.3. Douze années de mobilisation du concept de contrôle capacitant au travers de douze recherches de terrain (2004-2014)**

Auteur(s)	Question de recherche	Mobilisation empirique du concept	Mots associés au concept de contrôle capacitant	Ap-proche*
Ahrens T. et Chapman C. (2004)	« Comment le cadre capacitant permet-il d'approfondir notre compréhension des façons dont les SCG peuvent soutenir simultanément les objectifs d'efficacité et de souplesse ? » (p. 276)	« worries of head office managers about the inability of Restaurant Division's MCS to enforce central standards throughout the chain » (p. 286) « Senior managers from every function emphasized that it would be a mistake to insist that restaurant processes follow the rules to the letter » (p. 290) « (Workshops) focused on using systems in ways that would allow managers' personal expertise to be brought to bear on the management of their restaurants. » (p. 293) « Enabling systems were not mainly about decentralization in our case company then, but are better understood as attempts to mobilize local knowledge and experience in support of central objectives. » (p. 296)	- habilitier les employés en leur donnant une marge de manœuvre... limitée à ce qui a été programmé (p. 286, 292 - « <i>starter bingo</i> » -, 296 et 297) - « support and enhance work » (p. 296) - bonnes pratiques (p. 292) - question de la confiance (p. 287-288)	H
Free C. (2007)	« [...] this paper investigates whether the concepts of coercive and enabling uses of accounting are also useful in understanding interorganizational relationships such as buyer-supplier dyads. » (p. 898).	« [...] enabling structures are designed to “enhance the users’ capabilities and to leverage skills and intelligence [...] and are characterized by flexible, decentralized relationships that encourage task mastery, intergroup participation, explicit communication, and trust. » (p. 900) « [...] to capitalize on the intelligence of individual managers	- augmenter, encourager (p. 900) - donner des marges des manœuvres (p. 901) - aider (p. 901) - faciliter, aider (p. 923)	F + H

		by giving them the freedom to innovate amid contingencies, unexpected events, and obstacles that might impede the goals, objectives, and productivity of the organization. » (p. 901)		
Wouters M. et Wilderom C. (2008)	« Which characteristics of a PMS development process enhance the enabling nature of the PMS? » (p. 489)	« We find that a development process that is experience-based contributes to the enabling nature of the PMS, as it builds on existing skills, local practices, and know-how on performance measurement to enrich the PMS step-by- step over time. » (p. 488)	- renforcer la nature capacitante du SMG (p. 488) - promouvoir un SMG capacitant (p. 489 et 491)	H
Chapman C. et Kihn L.-A. (2009)	« We argue that the level of information system integration fosters the four design characteristics that make up an enabling approach to management control. » (p. 151)	« Adler and Borys [...] framework is particularly relevant since it is developed from detailed analysis of technical design characteristics together with an overarching philosophy of control which these technical characteristics may be expected to shape action. » (p. 152)	- résultats améliorés (p. 153) - système qui informe (p. 155) - l'ISI assiste les managers pour améliorer la performance (p. 166)	H
Jorgensen B. et Messner M. (2009)	« Our paper extends this research on enabling control by taking a closer look at the specific setting of new product development. » (p. 103)	« [...] enabling forms of control allow organizations to better manage tensions between efficiency and flexibility, which is arguably a key issue in many organizations today. » (p. 99) « For employees will only be willing to mindfully bend the rules if they know that, in the case of a negative outcome, they will not be penalized for not having followed the rules, even if, ex post facto, following the routine would have been the right thing to do. » (p. 111) « Rather than keeping information about work processes for themselves, management should seek to provide employees with this information in order to enable them to improve the work processes in a self-organizing manner. » (p. 111) « [...] implicit expectation by top management that project managers would organize themselves bottom-up » (p. 112)	- « employees' repair efforts in adapting the control system to their own needs » (p. 99) - soutien aux propres efforts des employés (p. 108) - autonomie des managers pour dépasser et se passer des règles formelles (p. 109) - permet à tous les membres de participer aux débats et à la résolution de problèmes (p. 110) - utiliser des méthodes peu orthodoxes pour parvenir à ses fins (p. 113)	F + H
Mundy J. (2010)	« [...] to explore how organisations attempt to balance controlling and enabling uses of MCS, and how this balance facilitates the creation of dynamic tensions. » (p. 499) Cet article étudie le cadre des leviers de contrôle de Simons en empruntant à la	« (MCS) to search for opportunities and solve problems. » (p. 499) « (MCS) give employees autonomy in carrying out their activities » (p. 500)	- réduire l'incertitude et influencer <i>a posteriori</i> sur la prise de décision (p. 500) - faciliter la prise de décision (p. 500)	H (+F)

	théorie capacitante.			
Wouters M. et Roijmans D. (2011)	« This study describes a process for developing an enabling PMS. [...] the research question we addressed was how this could be facilitated. » (p. 729)	« We examine the informing roles accounting information may play and how managers close to the shop floor can make more effective use of it in dealing with operational issues. » (p. 708) « [...] helped to achieve user participation and knowledge integration. » (p. 709) « This will involve employees whose performance is going to be measured to arrive at information that is a valid, reliable, and understandable [...] » (p. 711)	- encourage, supporte, aide les managers (p. 710 et 711) - faciliter (p. 729) - guider (p. 729)	F
Jordan S. et Messner M. (2012)	« To which extent do managers care about the design characteristics of performance indicators and other control systems? » (p. 544)	« Managers are likely to perceive performance indicators as enabling if the latter facilitate their actions without unduly constraining them. This is true even for incomplete performance indicators as long as managers can handle these indicators in a flexible way, treating them as means rather than ends when carrying out their work. » (p. 544) « Acknowledging that performance indicators can be used both to facilitate operational managers' activities and to allow for top management control » (p. 545) « managers have the permission and ability to modify the definition and measurement of performance indicators » (p. 546)	- « [...] allowing managers » (p. 545) - conditions qui permettent l'émergence d'une forme de contrôle capacitant (p. 545) - aide les managers (p. 547 et 549) - « [...] allow managers to distance themselves from too close a concern » (p. 559) - « [...] increase managers' acceptance of a control system because it helps them understand the rationales behind the particular form of control » (p. 560)	F + H
Liew A. (2012)	« This study examines how management controls can be enacted in enabling and/or coercive ways through information technology when used in new product development. » (p. 4)	« [...] employees wish to seek more guidance from management before proceeding further when they have reached specific milestones, or have encountered some unexpected obstacle. » (p. 5) « [...] be given the freedom to act accordingly. This freedom may be unrestricted, or restricted under guidance. » (p. 6)	- « enabling when it can better guide committed employees and help them to operate more efficiently and better deal with the inevitable contingencies » (p. 3) - réparer soi-même (p. 6) - meilleures connaissances, plus d'informations (p. 26-28) - développer ses propres capacités (p. 30 et 31)	F
Agyeman G. et Broadbent J. (2013)	« [...] how the activities of individuals themselves may impact on whether MCS end up as enabling or coercive » (p. 3)	« It is important to consider how individuals contribute to the way MCS are used [...] » (p. 3) « Management control systems are intended to affect the behaviour of people [...] » (p. 18)	- les individus développent des systèmes pour se contrôler eux-mêmes (p. 3) - le SMG influe sur le comportement des individus (p. 3)	H
Malz S., Strauss E. et Weber J. (2014)	« How do organizations achieve to balance their MCS packages in order to increase global	« the autonomy of the NPD team is supported by the Excel tool » (p. 18) « If the NPD team needs to adapt its actions to changed circumstances, it is allowed to act and decide by its	- les acteurs (utilisateurs) construisent eux-mêmes leur SMG (p. 17) - résoudre eux-mêmes les problèmes (p. 18)	H (+F)

	stability and local flexibility? » (p. 5)	own within the defined framework » (p. 19) « The map, on the one hand, primarily enforces tight controls as it directs the actions of the NPD project participants and increases the precisions as well as transparency of the process. The Excel tool, on the other hand, exerts loose control as it enhances freedom, creativity, and flexibility. » (p. 22)	- on leur permet d'ajuster leurs actions (p. 19) - permet aux acteurs de s'adapter aux besoins du projet (p. 20)	
Dowling C. et Leech S. (2014)	« [...] what design features are important for audit support systems to provide the assurance that each audit engagement complies with the firm's policies and auditing standards, but that also enables the audit team to effectively and efficiently address the idiosyncratic requirements of each audit engagement? » (p. 3-4)	« [...] enabling systems provide capabilities to facilitate an actor's resolution of an unexpected issue. » (p. 239) « An enabling audit support system would facilitate identification of unexpected issues and/or provide tools to enable auditors to resolve the issues. » (p. 239) « [...] help provides auditors with some guidance » (p. 242) « [...] the new system enabled them to be fully informed as the engagement progressed, and when on site, they were more productive and spent their time interacting with the client. » (p. 244)	- faciliter (p. 239, 242 et 246) - favorise les interactions (p. 245) - sentiment de jouer un rôle plus important (p. 245) - aide les auditeurs (p. 247)	F
Englund, H., & Gerdin, J. (2015)	« How is actors' experience/operational knowledge mobilised in, and co-developed with, the development of an enabling PMS? [...] What factors or conditions contribute to the initiation and ending, respectively, of the development process of an enabling PMS? » (p. 278)	« [...] what does it take for these systems to be(come) enabling also for those whose performance is actually being measured? Drawing upon the writings of Adler and Borys (1996), a general answer to this question has emerged in the literature, suggesting that a PMS is typically perceived as enabling by local actors when it helps them to confirm and/or form a mental model of the work they are performing. » (p. 279) « [...] as the processual aspects of developing enabling PMSs have received rather scant focus in the literature (Wouters & Roijmans, 2011), we will further explore how and why local actors' experience/operational knowledge is mobilised in such processes. » (p. 281)	- assiste les managers au niveau local [ligne hiérarchique et centre opérationnel] (p. 278) - donne du sens aux opérations [tâches] (p. 279) - aide les managers opérationnels (p. 279) - augmenter la perception de la pertinence du SMG (p. 281) - accroître la compréhension de l'environnement de travail local et global (p. 281)	F (+H)

\* La quatrième colonne concerne l'approche dominante du concept de contrôle capacitant : F = orientée vers l'utilisateur, qui « facilite, aide » (*helping approach*) - H = orientée vers l'instrument, qui « habilite, autorise » (*allowing approach*).

Cette synthèse n'intègre pas l'ensemble des recherches en contrôle capacitant dans la mesure où elle n'analyse pas les travaux de recherche conceptuels, tels que ceux de Tessier et Otley (2012) ou de Martineau (2014). Nous avons en effet fait le choix



d'exclure ceux-ci qui se présentent avant tout comme des travaux conceptuels critiques, même s'ils nourrissent leur argumentation de différentes recherches empiriques.

L'ambivalence du concept mise en évidence dans les travaux étudiés conduit à un premier enseignement : le contrôle capacitant gagnerait à intégrer explicitement cette nuance qui peut enrichir ses usages méthodologiques et le tableau suivant (voir *infra* tableau I.4.) synthétise ce rôle dual du mécanisme de capacité :

**Tableau I.4. Essai de synthèse du rôle dual du mécanisme de capacité (source : auteur)**

<b>Dominante du contrôle capacitant</b>	<b>Facilitante</b>	<b>Habilitante</b>
Focus de la technologie sur	Manager-utilisateur	Le SMG
Focus du mécanisme de capacité	Expérience	Professionnalisation
Focus sur les caractéristiques-clés	Transparence interne Transparence globale	Flexibilité Réparation
Rôle dual du contrôle	Capacitant	

L'étude des recherches empiriques menées depuis la parution de l'article fondateur d'Ahrens et Chapman (2004) montre que les chercheurs ont oscillé entre deux acceptions du concept d'*enabling* qui peuvent être présentées de façon contrastée, comme nous tentons de le faire dans le tableau I.4 (voir *supra*). Comment comprendre ce tableau qui tente de mettre en exergue cinq dimensions ?

La première colonne est celle de la dominante du contrôle capacitant telle qu'elle apparaît dans les travaux prenant appui sur des recherches empiriques. Nous l'avons dénommée « facilitante » (*helping approach*). Cette dominante « facilitante » concerne principalement le manager qui en est l'utilisateur et va faire appel à son expérience, cette dernière étant éclairée prioritairement par les deux caractéristiques de transparence :

- transparence globale : la compréhension du fonctionnement des processus de travail et des relations entre les différents éléments au sein du service (ou unité) où le manager-utilisateur est affecté est-elle facilitée par le SMG ?

- transparence interne : la compréhension du fonctionnement et de la place de ces processus locaux (par exemple, ceux du service ou de l'unité) par le manager-utilisateur est-elle facilitée par le SMG de l'organisation ?

En effet, si le manager-utilisateur fait appel à son expérience, c'est d'abord et avant tout parce qu'il a pu, ou non, expérimenter un dispositif facilitateur. Bien entendu, il l'expérimente d'autant mieux qu'il est à même de le faire, comme le soulignent des

chercheurs suédois qui précisent que, « en tant que managers opérationnels, ils ont aussi eu une véritable compréhension [caractéristique de transparence] des opérations sous-tendant les mesures, et, par conséquent, ils ont eu une idée précise de la façon dont leur part des opérations pourrait être améliorée » (Englund et Gerdin, 2015, p. 283)<sup>80</sup>.

La seconde colonne marque la dominance du SMG qui a été expérimenté et a permis au manager-utilisateur d'approfondir une relation de professionnalisation entre sa mission, ses tâches et le dispositif de gestion qui est mis en œuvre pour les accomplir. La dominante « habilitante » est par conséquent caractérisée par « l'autorisation » (*allowing approach*) conférée au manager-utilisateur par le SMG quant à ses possibilités d'action : marge de manœuvre des membres quant à l'utilisation des systèmes de contrôle et possibilités d'amélioration du dispositif (rappelons à ce propos que le modèle capacitant est pensé et proposé dans une optique d'amélioration continue), ce que l'on entend par la notion de « réparation ».

La dernière ligne de ce tableau rappelle le rôle dual du contrôle capacitant qui, pour l'être pleinement, doit intégrer à la fois la dimension facilitante et la dimension habilitante. En d'autres termes, la qualité capacitante ne peut ignorer l'un des éléments du triptyque « technologie-hommes-organisation », au risque d'être incomplète, soit facilitante, soit habilitante, ce qui pourrait d'ailleurs être recherché - ou obtenu sans que cela soit voulu -, comme l'indique la dernière colonne du tableau de référence (voir *supra* tableau I.3.).

Ajoutons à ce décryptage du rôle dual du mécanisme de capacité que nous avons choisi de séparer les colonnes « facilitante » et « habilitante » non par des lignes pleines mais des pointillés pour exprimer la porosité entre les éléments présentés et leurs interactions. Un SMG qui serait absolument non facilitant ne pourrait pas non plus être réellement habilitant, et inversement : c'est l'idée de complémentarité, évoquée par exemple par le yin et le yang, que nous analyserons dans les développements qui suivent sur le *continuum* capacitant-non capacitant.

Le rôle dual du mécanisme de capacité identifié nous invite donc à repenser les usages des SMG à l'aune des quatre caractéristiques-clés capacitantes.

---

<sup>80</sup> « [...] as operational managers, they also had a genuine understanding of the operations underpinning the metrics, and hence, had an established idea of how their part of the operations could be improved » (Englund et Gerdin, 2015, p. 283).

## **b) Repenser les usages des systèmes de maîtrise de gestion**

L'article fondateur du contrôle capacitant « vise à démontrer que les principes capacitants présentés par Adler et Borys (1996) sont tout à fait pertinents pour l'étude des SMG » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 277) et que ce cadre permet de comprendre comment les organisations cherchent, au travers d'approches locales favorisant la flexibilité, à rationaliser et à améliorer les processus de travail. On le comprend, il s'agit pour les auteurs, qui s'inscrivent dans le sillage des travaux d'Argyris (1953) et de Ridgway (1956), de souligner que les SMG doivent jouer un rôle actif et bénéficier d'une attention plus aiguë qu'un simple regard instrumental où les questions de contrôle sont perçues comme des problèmes techniques. En cela, les auteurs affirment le potentiel des SMG pour renforcer les relations hiérarchiques et les priorités (contribution à la définition de la stratégie) en sorte de concilier efficacité et flexibilité, notamment pour pallier les difficultés auxquelles font face les managers opérationnels (Ahrens et Chapman, 2004, p. 278).

En nous invitant à repenser les usages des SMG, Ahrens et Chapman proposent un itinéraire où le contrôle capacitant apparaît comme un modèle à même d'interroger des oppositions : contrôles mécanistes et organiques, efficacité et flexibilité, formalisation coercitive et capacitante. C'est ce cheminement qui nous conduit à proposer de porter un regard sur la notion d'équilibre en analysant le *continuum* du mécanisme de capacité.

### **L'approche capacitante permet de concilier des jeux d'opposition**

Ahrens et Chapman (2004) établissent un parallèle entre les deux types de formalisation des bureaucraties. La première, coercitive, est décrite de façon analogue au contrôle cybernétique où l'accent est mis sur la planification des objectifs (Anthony, 1965) et où le SMG est compréhensible et utile à une fraction des membres dirigeants de l'organisation (Johnson et Kaplan, 1987), et ce dans un souci d'efficacité (Ahrens et Chapman, 2004, p. 271-272). La seconde, s'appuyant sur la notion d'organisation organique, est de type capacitant ; elle renvoie à l'idée de « succès organisationnel [...] avant tout associé à la souplesse et à une communication libre et intense (Burns et Stalker, 1961) » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 727).

L'ontologie du contrôle capacitant apparaît par conséquent en réaction à une approche « prédominante » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 271) du CDG et prolonge les travaux d'Adler et Borys (1996). Il s'agit de concevoir et d'opérationnaliser des

dispositifs de gestion formels pour aider, épauler, supporter leurs utilisateurs dans la mesure où, en tablant sur les compétences et l'intelligence des employés, l'on n'a pas besoin de systèmes « infaillibles » mais de SMG « conçus pour permettre aux employés de faire face de façon plus efficace aux inévitables contingences » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 279). Autrement dit, de mieux gérer et remédier aux nombreuses difficultés et questions qui surgissent dans le travail quotidien en sorte de mieux accomplir la mission qui est dévolue : « À l'instar de Simons (1995), nous entendons développer un cadre pour comprendre les manières spécifiques dont les SMG peuvent structurer la gestion opérationnelle au jour le jour » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 278).

En deuxième lieu, le modèle capacitant permet de réfléchir aux usages des SMG en dépassant les dichotomies classiques entre efficacité et flexibilité, ou entre contrôles mécanistes (qui favorisent l'efficacité) et contrôles organiques (caractérisés par leur nature flexible). Ainsi, et « bien que l'efficacité et la flexibilité ne s'excluent pas mutuellement en principe, elles peuvent facilement entrer en conflit l'une avec l'autre dans la pratique » (Jorgensen et Messner, 2009, p. 99). Or, « l'approche contingente n'a pas produit de typologie pour les différentes utilisations des systèmes de contrôle de gestion que l'on aurait pu relier à des instruments de recherche clairs et complets qui auraient permis de classer les organisations » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 275). Pourtant, des études de terrain ont ouvert la voie aux « usages simultanés » (Dent, 1987 ; Simons, 1990 ; Chapman, 1998 ; ou « ambidextres », voir Adler et Heckscher, 2013, p. 34) des SMG visant à rendre les organisations à la fois plus efficaces et plus flexibles, sans recourir à une « injonction paradoxale du type : Je vous donne l'ordre d'être autonomes et responsables » (Burlaud et Simon, 2006, p. 7). Cet usage simultané s'apparente aux deux rôles complémentaires des SMG qui sont d'exercer des contrôles, de surveiller en vue d'atteindre des buts organisationnels et aussi de permettre aux employés de chercher des alternatives qui sont autant de solutions possibles aux problèmes et événements inattendus (*contingencies*) qu'ils rencontrent (Chenhall et Morris, 1995 ; Simons, 1995 ; Zimmerman, 2009 ; Mundy, 2010, p. 499).

Le cadre d'analyse du contrôle capacitant permet d'examiner, avec une nouvelle grille de lecture, le rôle des SMG, ce qui constitue un apport de l'approche capacitante :

« Les quatre principes de conception de l'habilitation des systèmes de contrôle de gestion pourraient servir de base à un instrument de recherche dans les études de contingence permettant de classer l'utilisation des systèmes de contrôle de gestion des différentes organisations selon des

techniques qui sortent des sentiers battus. [...]. Les auteurs sont précisément d'avis que la notion de systèmes d'habilitation présente un cadre de référence utile pour tenter de résoudre la dichotomie traditionnelle entre les contrôles mécanistes visant l'efficacité et les contrôles organiques visant la souplesse » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 275).

À cet égard, dans un système ne présentant pas la qualité capacitante, la formalisation parie sur l'infailibilité des dispositifs et leur dimension mécanique qui induisent qu'il n'est point besoin que les employés fassent montre de choix « intelligents » pour faire face aux événements inattendus, ces derniers devant être résolus par « d'autres » (technostructure). C'est pourquoi une approche du contrôle aidant les employés engagés à faire leur travail plus efficacement donne la possibilité aux managers de contribuer aux objectifs organisationnels de flexibilité et d'efficacité.

Par ailleurs, les chercheurs s'étant emparés de l'opposition « coercition – capacitation » décrite par Adler et Borys, révèlent le besoin de travaux complémentaires sur cette question (Free, 2007, p. 929 ; Mundy, 2010, p. 516 ; Jordan et Messner, 2012 ; Martineau, 2014) mais constatent l'utilité de cette dichotomie dans la mesure où, à l'image du « yin et du yang » (Simons, 1995, p. 7 ; Tessier et Otley, 2012, p. 172), cela leur permet de préciser des concepts qui ne sont encore ni assez diffusés, ni stabilisés. Ainsi, le contrôle capacitant, qui interroge des dispositifs de gestion duals visant à former un équilibre entre des besoins contradictoires, s'inscrit-il dans les travaux basés sur les dichotomies exploitation-exploration, mécanique-organique, stabilité-flexibilité (Pentland *et al.*, 2011), ou contraignante-capacitante (Adler and Borys, 1996 ; Malz *et al.*, 2014, p. 21), tout en soulignant que ces oppositions sont moins marquées que leur juxtaposition ne le laisse entendre.

En effet, des auteurs rappellent qu'il n'existe pas de forme purement mécanique ou purement organique des organisations, ou alors il s'agit de véritables exceptions qui sont autant de cas d'école (Brown et Eisenhardt, 1997, p. 7 ; Ahrens et Chapman, 2004, p. 295). On observe presque toujours une combinaison entre caractéristiques mécaniques et organiques, ou encore entre dimensions coercitives et capacitantes. Ces combinaisons peuvent d'ailleurs générer des tensions bénéfiques pour l'organisation (Henri, 2006 ; Widener, 2007) : « combinés, les usages contrôlants et capacitants des SMG créent des tensions dynamiques qui génèrent des capacités organisationnelles

uniques et des avantages concurrentiels » (Mundy, 2010, p. 499)<sup>81</sup>, ce qui conduit à souligner la complexité de cette recherche d'équilibre :

« la capacité des organisations à équilibrer les usages contrôlants et capacitants des SMG dépend des caractéristiques organisationnelles et des spécificités individuelles. Il s'agit notamment de la confiance, de l'autonomie, des relations de pouvoir et du professionnalisme, des éléments qui sont difficiles à identifier et à reproduire » (Mundy, 2010, p. 500)<sup>82</sup>.

Le concept d'équilibre (que l'on conçoit dans une acception dynamique, c'est-à-dire qu'il est sans doute plus juste de parler de « rééquilibre ») joue ici un rôle central, même s'il peut être implicite (Mundy, 2010, p. 500). Il est défini comme « un état dans lequel une organisation présente une utilisation harmonieuse des multiples formes de contrôle » (Cardinal *et al.*, 2004, p. 412)<sup>83</sup>. En termes concrets, sachant que les configurations doivent être adaptées aux situations spécifiques à traiter, le concept d'équilibre se traduit par les choix d'actions permettant de satisfaire aux objectifs organisationnels tout en capacitant les employés pour qu'ils prennent leurs propres décisions et résolvent les problèmes auxquels l'organisation doit faire face (Mundy, 2010 ; Roberts, 1990) :

« l'équilibre peut être décrit comme une congruence des mesures à prendre pour atteindre des objectifs organisationnels mais aussi permettre aux employés de prendre leurs propres décisions et résoudre les problèmes auxquels l'organisation est confrontée » (Malz *et al.*, 2014, p. 5)<sup>84</sup>.

L'approche capacitante peut justement se nourrir de l'équilibre pour capter l'opposition coercitif-capacitant. Comme l'explique Liew (2012, p. 21), le senior management, tout comme la ligne hiérarchique, du fabricant-distributeur néo-zélandais de produits de la mer qu'elle étudie (*Big Fish*) était initialement contraint de suivre des formations et d'adhérer à des protocoles stricts de réunions qui – paradoxalement -

---

<sup>81</sup> « When combined, controlling and enabling uses of MC create dynamic tensions that produce unique organisational capabilities and competitive advantages » (Mundy, 2010, p. 499).

<sup>82</sup> « [...] the capacity of organisations to balance controlling and enabling uses of MCS is dependent on specific individual and organisational attributes. These include trust, autonomy, power relations, and professionalism, elements that are difficult to identify and replicate » (Mundy, 2010, p. 500).

<sup>83</sup> « [...] a state where an organization exhibits a harmonious use of multiple forms of control » (Cardinal *et al.*, 2004, p. 412).

<sup>84</sup> « [...] balance can be described as a congruence of taking actions towards organizational goals but also empowering employees to make their own decisions and solve problems the organization faces » (Malz *et al.*, 2014, p. 5).

étaient inhérents au dispositif capacitant mis en œuvre. Faudrait-il en effet ne rien imposer, n'avoir ni règles, ni procédures, par exemple en termes de ressources humaines ou de sécurité, ou de développement de nouveaux produits, pour qu'un système ne soit pas qualifié de coercitif ? La réponse est évidemment négative puisque cela impliquerait qu'il n'y ait plus de formalisation et, de la sorte, que l'approche capacitante n'ait plus de raison d'être.

Au-delà, la notion d'équilibre pose la question de la perception du SMG par ses utilisateurs, et donc celle de l'unité d'analyse. Pour poursuivre l'exemple de *Big Fish*, le seul manager qui se sentait contraint était celui qui n'avait pas suivi les formations à l'instar de ses collègues, ce qui l'avait conduit à rechercher la contrainte qu'il n'avait pas subie :

« J'ai besoin de travailler personnellement pour mieux saisir le système. Et comprendre comment tout cela s'articule etc. [pour la compagnie]. Plutôt que de simplement faire ma part [dans l'alimentation en informations pertinentes du système marketing...] et [alors] aller [simplement aux réunions] de l'équipe du projet » (Liew, 2012, p. 34)<sup>85</sup>.

Il ressort de cette étude de cas que le même système de contrôle formel peut être capacitant pour certains employés et coercitif pour d'autres. Une explication réside dans le fait que le contrôle capacitant n'affecte pas tous les employés de la même façon et avec la même ampleur (Liew, 2012, p. 43).

### **Le *continuum* capacitant-non capacitant permet de trouver des points d'équilibre dans les usages**

La recherche d'un équilibre entre les différents usages (contrôlants et capacitants) n'est cependant ni une fin en soi, ni un concept statique, car les efforts des managers dans la recherche de cet équilibre seront toujours contrariés par l'évolution des priorités et de nouvelles informations (Mundy, 2010, p. 516).

En outre, des travaux s'appuyant sur la dimension capacitante du contrôle sans se référer explicitement au contrôle capacitant confirment l'analyse que nous avons portée, d'une part sur le fait que l'impact sur les individus ne sera pas identique, et, d'autre part, sur des apparences qui pourraient être trompeuses quant à la qualité capacitante ou non

---

<sup>85</sup> « "I need to personally work the system harder. And understand how it all fits together etc [for the company]. Rather than just sort of doing my bit [in feeding marketing relevant information ...] and [then] go to a project team [meeting and that's it]". (Line Management – Domestic Marketing Manager, 08 October 2009) » (Liew, 2012, p. 34).

d'un SMG ; c'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'analyse réalisée au sein de ce chapitre à partir d'une étude de la littérature et qui entend servir notre dispositif empirique. Ainsi l'angle capacitant peut-il être considéré comme une façon de mettre en œuvre de nouvelles formes de contrôle sur les employés, par exemple au travers d'une transparence accrue des coûts (Ezzamel *et al.*, 2004 ; Mundy, 2010, p. 500).

L'étude de Dambrin et Robson (2011, p. 447) montre pour sa part qu'un système d'incitations apparemment opaque peut aussi se révéler capacitant pour des visiteurs médicaux (les utilisateurs) dans la mesure où il guide leur travail opérationnel et leur permet de prioriser leurs visites clients. De la sorte, davantage qu'une opposition, des études de terrain empiriques et des recherches conceptuelles nous donnent à voir une complémentarité du dualisme coercion-capacitation sous la forme d'un *continuum* (Adler, 2005, p. 423 ; Free, 2007, p. 928 ; Dowling et Leech, 2011, p. 7 et 8 ; Jordan et Messner, 2012, p. 560 ; Martineau, 2014, p. 5)<sup>86</sup>.

En d'autres termes, des concepts que l'on « oppose sont perçus comme complémentaires, à l'image des bien connus Yin et Yang » (Ancelin-Bourguignon, 2014, p. 77) sachant que, selon Marshak, le yin et le yang sont « constamment en processus de devenir l'autre, dans un cycle qui n'a pas de fin » (1993, p. 398).

Notre analyse de l'apport du contrôle capacitant quant à ces jeux d'opposition est traduite par la proposition d'un *continuum* de la qualité capacitante d'un SMG qui intègre, explicitement, les quatre caractéristiques-clés, comme nous cherchons à le schématiser dans la figure I.4. (voir *infra*).

Le concept de *continuum* capacitant vise à renforcer la capacité d'analyse des chercheurs qui vont pouvoir déplacer les curseurs le long dudit *continuum* en interrogeant les caractéristiques-clés du SMG en tant que variables déterminées par ce

---

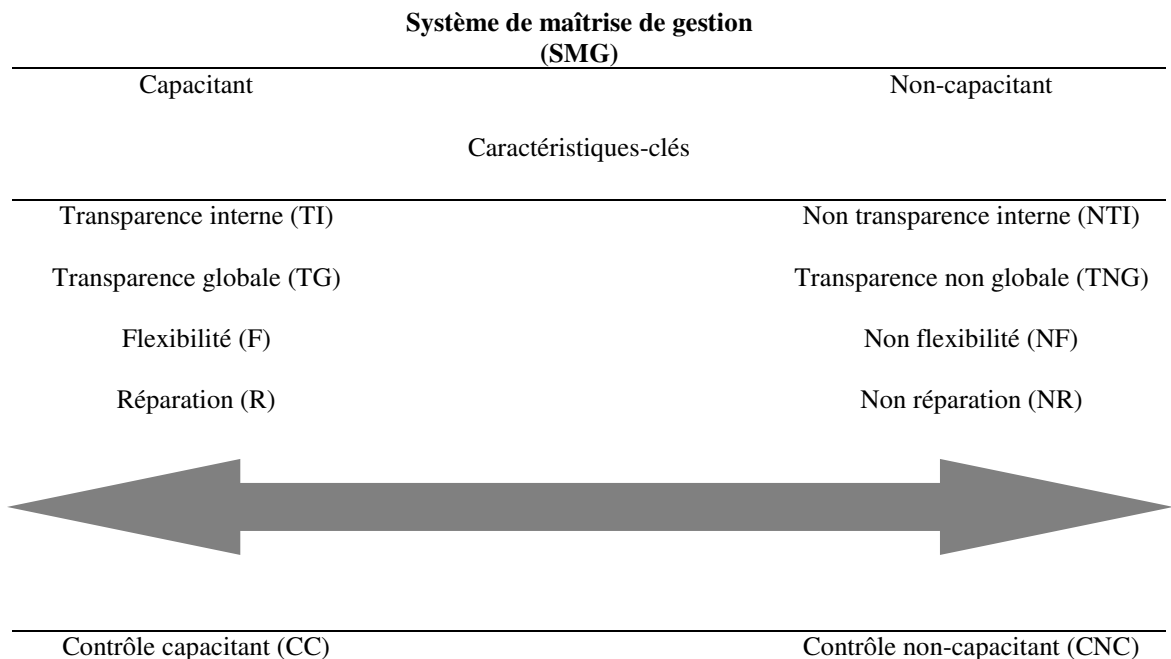
<sup>86</sup> Paul Adler revendiquera en 2005 une paternité à l'idée de *continuum* : « My own earlier work (Adler and Borys, 1996; Adler, 1999), for example, presented enabling and coercive forms as alternatives on a continuum » [« Mon propre travail antérieur (Adler et Borys, 1996 ; Adler, 1999), par exemple, avait présenté les formes coercitive et capacitante comme des alternatives sur un *continuum* »] (Adler, 2005, p. 423). Cette paternité sera contestée : « Adler and Borys (1996) drew a distinction between coercive and enabling formalization in bureaucratic organizations. [...] It may also be useful to think of enabling versus coercive control as a continuum rather than a dichotomy » [« Adler et Borys (1996) avaient établi une distinction entre les formalisations coercitive et capacitante dans les organisations bureaucratiques. [...] Il peut également être utile de penser aux contrôles capacitant et coercitif comme un *continuum* plutôt qu'une dichotomie »] (Stansbury et Barry, 2007, p. 242-243). Il ressort de nos recherches que l'idée d'un *continuum* en contrôle capacitant « from no enablement through to enablement » [« [...] de non capacitant à capacitant »] (Dowling et Leech, 2011, p. 8), ou entre une organisation extrêmement tolérante et une organisation extrêmement intolérante [« There is a continuum between the extremely tolerant organization [...], and the extremely intolerant one [...] »] (Martineau, 2014, p. 5) apparaît dans des travaux récents mais n'est pas encore stabilisée.



*continuum*. Cette perspective ajoute ainsi de la complexité au modèle du contrôle capacitant qui n'est donc pas binaire dans la mesure où, non seulement il n'y a pas de « pur capacitant » ou de « pur coercitif », mais aussi parce que des aspects coercitifs pourraient faire partie du mécanisme de capacité.

Cette exploration du modèle capacitant s'inscrit dans la recherche d'une meilleure compréhension de la distinction coercitif-capacitant qui, comme nous l'avons vu, intéresse les chercheurs en contrôle capacitant. Cette approche de la complexité nous a conduit à formuler la proposition d'un dépassement de l'opposition inhérente au contrôle capacitant en termes de *continuum* sur un axe « capacitant-non capacitant ».

**Figure I.4. L'idée d'un *continuum* capacitant-non capacitant en contrôle capacitant**



Cette représentation répond à un double objectif.

Elle offre, d'une part, une représentation mentale qui montre qu'en fonction de la mobilisation des caractéristiques-clés la qualité capacitante d'un SMG connaîtra des variations.

Elle vise, d'autre part, un objectif opérationnel en constituant un outil pour les chercheurs qui mènent des études de terrain.

Dans cet esprit, Liew propose un tableau (2012, p. 35) qui permet d'apprécier le *continuum* « flexibilité-non flexibilité », d'une capacitation forte à une coercition initiale qui s'est peu à peu traduite en capacitation (voir *infra* tableau I.5.) :

**Tableau I.5. Le *continuum* « flexibilité-non flexibilité » (d'après Liew, 2012, p. 35, traduction du tableau 8 : résultats concernant la caractéristique « flexibilité »)**

Catégorie d'employés	Intitulé de l'emploi	Flexibilité
Direction générale	Ventes et marketing	Capacité
	Administration	Capacité
	Finances	Capacité
	Aquaculture	Capacité
	Technique	Fortement capacité
Division du développement des nouveaux produits	Administrateur système	Fortement capacité
	Technologue n°1	Fortement capacité
	Technologue n°2	Fortement capacité
Cadre	Ventes export	Contraint au départ, mais capacité par la suite
	Ventes nationales	Contraint au départ, mais capacité par la suite
	Marketing national	Contraint au départ, mais capacité par la suite
	Coûts	Capacité

On peut ainsi saisir que seules les enquêtes menées sur le terrain permettent de donner à comprendre des situations forcément particulières. Nous pensons que cette proposition de *continuum* peut être capitalisée par le chercheur en contrôle capacitant, par exemple dans son travail de conception de questionnaires ou de guides d'entretien, ainsi que nous l'étudions dans la conclusion de cette première partie concernant la méthodologie et dans les deux chapitres de la seconde partie.

### **Un processus tandem pour développer la qualité capacitante d'un SMG**

Les travaux de recherche mettant en avant la dynamique processuelle du contrôle capacitant ont été réalisés par Wouters dans le département logistique d'un brasseur (Wouters et Wilderom, 2008 ; Wouters, 2009 ; Wouters et Roijmans, 2011). Ces auteurs se sont ainsi intéressés à ce qu'ils nomment *development process* en formulant la question suivante : « Quelles sont les caractéristiques d'un processus de développement d'un SMG pour améliorer la qualité capacitante des SMG ? » (Wouters et Wilderom, 2008, p. 489)<sup>87</sup>. Ces chercheurs plaident pour l'intérêt de cette interrogation en faisant référence à Otley pour lequel « la littérature est remarquablement silencieuse à cet

<sup>87</sup> « Which characteristics of a PMS development process enhance the enabling nature of the PMS ? » (Wouters et Wilderom, 2008, p. 489).

égard » (Otley, 1999, p. 377) et précisent qu'ils entendent par *development process* le processus de conception (*design*) et de mise en œuvre du SMG (Wouters et Wilderom, 2008, p. 489). On peut en déduire qu'il y a deux étapes dans ce processus que nous proposons de dénommer, en référence à Jorgensen et Messner (2009, p. 102), « processus tandem » ; d'ailleurs, cette appellation nous semble pertinente à double titre car il est souvent difficile de distinguer ces deux phases, ainsi que le suggèrent Wouters et Wilderom (2008). Dans ce sens, il importe de ne sous-estimer aucune de ces deux étapes (Dowling et Leech, 2014, p. 248)<sup>88</sup>. Observons que l'on retrouve cette idée dans d'autres travaux de recherche extérieurs au contrôle capacitant ; c'est le cas de chercheurs français qui étudient le rôle des interactions dans la construction du *Balanced Scorecard* et précisent que « le chemin suivi pour la mise en œuvre est tout aussi important que le résultat obtenu » (Bescos, Deville et Foulquier, 2015, p. 2).

En outre, en correspondance avec le principe d'amélioration continue défendu par Adler (se reporter notamment au cas NUMMI, Adler, 1993b, p. 4), il nous paraît nécessaire de préciser une étape implicite qui survient après la conception et la mise en œuvre et prend la forme du suivi, de la maintenance et des améliorations portées au SMG dans le cadre du processus tandem (Neu, Rahaman et Everett, 2014, p. 324). C'est également ce que suggèrent Englund et Gerdin lorsqu'ils jouent sur deux verbes en anglais, être (*to be*) et devenir (*to become*), en insistant sur la valeur processuelle du processus tandem en évoquant des systèmes qui sont et / ou qui deviennent capacitants (Englund et Gerdin, 2015, p. 279)<sup>89</sup>.

Cette dynamique n'est pas présente dans le modèle du contrôle capacitant tel qu'il a été proposé par Ahrens et Chapman (2004). Elle signifie que le contrôle capacitant n'est pas un état dans le sens où un SMG n'est pas capacitant une fois pour toutes, et donc que ce n'est pas donné pour acquis ; la qualité capacitante d'un SMG évolue dans le temps et correspond aux notions de *continuum*, que nous avons développée précédemment, et de « moments capacitants » que nous analysons en seconde partie.

---

<sup>88</sup> « An important caveat of the conclusion above is that not only does the design of the system influence how it is used, but how the system is deployed is also important » [« Une mise en garde importante de la conclusion ci-dessus est que non seulement la conception du système influe sur la façon dont il est utilisé, mais la façon dont le système est déployé est également importante »] (Dowling et Leech, 2014, p. 248).

<sup>89</sup> « But what does it take for these systems to be(come) enabling also for those whose performance is actually being measured? » [« Mais que faut-il pour que ces systèmes soient (deviennent) capacitants également pour ceux dont la performance est effectivement mesurée ? »] (Englund et Gerdin, 2015, p. 279).

Surtout, elle est éclairante sur ce qu'est et n'est pas un SMG ayant la qualité capacitante et permet, de notre point de vue, de mieux saisir notre intention quant à l'opposition « capacitant-non capacitant ». En effet, le contrôle capacitant n'est pas autosuffisant dans le sens où il ne constitue pas l'alpha et l'oméga d'un SMG, puisqu'il n'agit pas sur le contenu même du SMG mais sur sa nature. Précisons ce point de notre analyse. Le concept de contrôle capacitant n'est, par exemple, pas opposé (ou nécessairement lié) à l'utilisation d'une instrumentation de gestion identifiée mettant par exemple en œuvre des budgets, des calculs de coûts, un *balanced scorecard* ou encore un dispositif de reporting. En revanche, de tels éléments, s'ils font partie de l'« assemblage » SMG, doivent répondre, et ce conformément au concept fondamental (« permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches. » (Adler et Borys, 1996, p. 61)), à un principe directeur général qui est de ne pas être entravants, gênants, dans le sens où l'on pourrait les associer à la notion de « coercition ». Dans cet esprit, un élément du SMG qui serait compris comme non capacitant ne signifierait pas pour autant qu'il serait forcément coercitif. Considérons l'exemple suivant que nous avons élaboré :

M. Meyer, chef de projet affecté dans une unité installée dans une petite ville de province d'un pays éloigné du siège de l'organisation apprend que le principal projet qu'il coordonne doit faire l'objet d'un double suivi de sa programmation budgétaire au moyen d'une application mise en ligne sur l'intranet propriétaire ; il s'agit d'une version bêta en test auprès d'un nombre limité d'unités de l'organisation. Il lui revient donc d'effectuer des opérations de gestion en double en utilisant une application qu'il ne connaît pas, pour laquelle il n'existe ni manuel, ni formation, car l'informaticien qui la met au point, aidé d'un stagiaire étudiant d'une école formant des développeurs de haut niveau, est absorbé par les tâches de mise au point du logiciel. Cette personne est difficilement accessible en direct ; d'une part, cela n'est pas prévu par la procédure en vigueur, et, d'autre part, les dix heures de décalage horaire avec le siège poseraient un vrai souci pour des communications interactives.

L'interface est assurée par Mme Raku, chargée de programmes basée au siège, qui suit les projets dont M. Meyer relève. Tous deux sont en contacts réguliers, par courriel principalement. Mme Raku a transmis à M. Meyer les instructions quant à l'application budgétaire à tester auprès des chefs de projet identifiés mais, à vrai dire, elle n'en sait guère plus que lui sur le sujet.

M. Meyer est un employé consciencieux et, comme tout membre de l'organisation, très impliqué. Il parcourt l'application et s'évertue à effectuer avec soin le suivi de sa programmation budgétaire. Il tâtonne au début, puis, homme d'expérience, il parvient à utiliser l'application. Sa collègue, Mme Raku, l'informe après quelques temps que le département des systèmes d'information apprécie sa collaboration car cela facilite le développement de l'application en phase de test. Elle lui fait aussi savoir qu'elle devra prévoir l'organisation d'une séance de travail avec l'informaticien en chef et les collègues utilisateurs. Au mieux, pour des raisons essentiellement financières, cette réunion ne pourra se faire qu'à l'occasion de la réunion annuelle au siège, dans six mois. Cela ne dérange pas outre mesure M. Meyer. Il est déjà pleinement absorbé par ses autres tâches et il sait simplement qu'il lui faudra préparer un peu la réunion, si jamais elle se réalise. Comme cela est d'usage, il transmettra un court rapport à Mme Raku, qui se chargera d'en faire une synthèse avec les autres rapports qu'elle aura reçus.

Un observateur qui analyse la situation la décrirait volontiers comme non capacitante pour M. Meyer. Ce dernier n'en retire effectivement aucun profit quant à la réussite de sa mission, le projet qu'il coordonne en l'occurrence. Il a su qu'il devait utiliser l'application et l'a fait du mieux possible selon ses moyens en espérant que cela servira d'autres collègues, par exemple ceux du département des systèmes d'information et d'autres au département du pilotage de la performance en charge des budgets. Pour ces derniers, l'observateur peut formuler l'hypothèse que l'autorisation donnée à M. Meyer facilite le travail d'autres collègues. Quoi qu'il en soit, M. Meyer n'a pas vécu le test de cette application comme une procédure coercitive. Peut-être pourra-t-il plus tard capitaliser sur cette expérience et en tirer profit lors de ses prochaines programmations budgétaires, si l'application est adoptée et généralisée.

Cette narration, basée sur un cas réel issu de notre terrain de recherche, témoigne du fait qu'un SMG non capacitant n'est pas nécessairement coercitif mais peut bien entendu l'être. Dans une telle perspective, on comprendra que la coercition est comprise comme la forme radicalement opposée à la nature capacitante, ainsi que l'entendent des auteurs effectuant des recherches sur les programmes éthiques d'entreprises : « Nous examinons deux extrêmes d'un *continuum* de contrôle - coercitive et capacitante » (Stansbury et Barry, 2007, p. 240)<sup>90</sup>. C'est pour montrer cette nuance qu'il nous semble

---

<sup>90</sup> « We examine two extremes of a continuum of control - coercive and enabling » (Stansbury et Barry, 2007, p. 240).

préférable d'employer la terminologie « capacitant-non capacitant » en matière de *continuum* qui permet de mieux saisir l'idée de gradation et de processus qu'une opposition binaire « coercitif-capacitant » qui indiquerait qu'un SMG est figé sur deux valeurs de type « on-off ».

Enfin, en sorte de clore cette analyse, nous évoquerons celle de Martineau (2014) qui, comme nous venons de le montrer, propose également une voie pour dépasser l'opposition « coercitif-capacitant » : « Nous pensons que les recherches précédentes sont inachevées. [...] Un aspect crucial semble être le degré où la capacitation est tolérée » (Martineau, 2014, p. 3)<sup>91</sup>. Prenant pour pivot de sa démonstration la tolérance d'une organisation à accepter des plans d'action imprévus tels des « plans B », il conclut à une gradation de l'axe « capacitant-non capacitant » :

« Il existe un continuum entre l'organisation extrêmement tolérante (qui peut même encourager la modification des plans adoptés sans qu'il y ait de sanctions ; nous pourrions imaginer un cas où des plans « B » en pointillés prolifèreraient), et celle qui est très intolérante (qui punit toute déviation du plan initial [...]) » (Martineau, 2014, p. 5)<sup>92</sup>.

Il propose alors une typologie qui présente quatre degrés de qualité capacitante appliqués aux bureaucraties : bureaucratie coercitive, bureaucratie pseudo-coercitive, bureaucratie pseudo-capacitante et bureaucratie capacitante.

Nous avons vu comment le contrôle capacitant peut être analysé comme modèle pour repenser les usages des SMG. Il importe à présent de mieux cerner la mobilisation des quatre caractéristiques capacitantes dans les travaux de recherche.

### **La mobilisation des caractéristiques capacitantes dans les travaux de recherche et les apports du processus tandem**

Ahrens et Chapman (2004, p. 279) adoptent les quatre caractéristiques-clés (réparation – transparence interne – transparence globale – flexibilité, si l'on conserve l'ordre initial de présentation selon Adler et Borys, 1996) du modèle capacitant et les adaptent pour les poser en tant que variables du contrôle capacitant. Observons à cet

---

<sup>91</sup> « We think that previous research is quite unachieved. [...] a crucial aspect appears to be the degree by which the enablement is tolerated » (Martineau, 2014, p. 3).

<sup>92</sup> « There is a continuum between the extremely tolerant organization (which can even encourage plan deviation without any sanction ; we could imagine a figure where dashed beta plans would proliferate), and the extremely intolerant one (which punishes any deviation from the alpha plan [...]) » (Martineau, 2014, p. 5).

égard qu'ils précisent que ces caractéristiques-clés concernent particulièrement les managers opérationnels (*operational management*) (Ahrens et Chapman, 2004, p. 279), comme dans la plupart des recherches en contrôle capacitant.

La majorité des travaux en contrôle capacitant cernent effectivement avec précision ce que leurs auteurs entendent par caractéristiques-clés. La souplesse de ces caractéristiques leur permet de s'adapter aux différents terrains de recherche. Les travaux qui sont présentés dans le tableau qui suit (voir *infra* tableau I.6.) concernent bien entendu les SMG. Il apparaît ainsi que les quatre caractéristiques-clés sont comprises et exploitées de façon proche par les chercheurs et qu'elles font l'objet de légères adaptations en fonction des contextes. On observe par conséquent une fidélité avec la présentation originelle de ces caractéristiques (Adler et Borys, 1996), reprises par la suite pour leur adaptation aux SMG (Ahrens et Chapman, 2004).

**Tableau I.6. La mobilisation des caractéristiques-clés capacitantes dans les recherches en contrôle capacitant (2004-2015)**

Auteur(s)	Transparence interne	Transparence globale	Flexibilité	Réparation
Ahrens T. et Chapman C. (2004)	- c'est la compréhension ( <i>visibility</i> ) des processus internes pour les membres de l'organisation : comme un équipement peut présenter un design transparent, des processus organisationnels le peuvent aussi (p. 280) ; - le contrôle de gestion peut être fait pour promouvoir la transparence interne auprès des membres de l'organisation, par exemple si l'établissement des budgets est lié à la programmation des activités (p. 280).	- la transparence globale est relative à la vision par les membres de l'organisation du contexte général dans lequel ils assurent leur mission (p. 280) ; - les budgets constituent l'outil le plus largement utilisé pour rendre les processus organisationnels globalement transparents et, s'ils sont largement diffusés, peuvent non seulement favoriser la coordination hiérarchique mais aussi latérale ; la vision financière globale est cependant souvent réservée à la direction générale (p. 280).	- il s'agit de la marge de manœuvre des membres de l'organisation quant à l'utilisation des systèmes de contrôle (p. 280) ; - le progrès technique a grandement contribué à accroître la flexibilité du contrôle de gestion (p. 280) ; - la flexibilité peut être mise en valeur par une fonction contrôle de gestion organisée de telle sorte qu'elle fournit une expertise adaptée aux différents services de l'organisation (p. 281).	- la prémisse de la logique capacitante est que les opérations ne sont pas entièrement programmables ; il faut donc prévoir des possibilités de réparation en lien avec les routines (p. 279) ; - on ne doit pas seulement faire confiance aux employés mais aussi les encourager à contribuer aux questions posées à l'organisation (p. 279).
Free C. (2007)	- l'auteur évoque la transparence locale ( <i>local transparency</i> ) qui correspond à une compréhension et une maîtrise des processus locaux (p. 923) ; - manière dont le fonctionnement et le rôle des pratiques de contrôle sont rendus	- idem Ahrens et Chapman (2004) : la visibilité du contexte global dans lequel les membres de l'organisation exercent leurs tâches spécifiques (p. 923 et 925).	- correspond à l'éventail des possibilités des employés qui peuvent strictement suivre la formalisation du travail ou s'en détacher (p. 923) ; - choix (des employés) quant aux modalités de travail et à leur personnalisation	- exploiter le potentiel des travailleurs pour le développement de solutions et d'améliorations plutôt que de limiter le champ d'action des employés (p. 923) ; la réparation peut par exemple être orientée vers les outils du SMG (p. 925).

	clairs auprès des acteurs au sein des organisations (p. 924).		(p. 925).	
Wouters M. et Wilderom C. (2008)	- les utilisateurs ont une bonne compréhension du système interne et la formalisation capacitante leur fournit des clés pour comprendre les mécanismes de contrôle mis en place (p. 492) ; - la formalisation capacitante codifie les expériences de bonnes pratiques et donne aux utilisateurs un retour sur leur performance (p. 492).	- il s'agit de l'intelligibilité pour les employés quant au système global de l'organisation et le contexte dans lequel ils accomplissent leur travail (p. 492) ; - les contrôles sont conçus de façon à permettre aux employés de comprendre leurs propres tâches et comment celles-ci s'insèrent dans le système général ; ils disposent ainsi d'informations qui dépassent leur seul domaine de compétence (p. 492).	- une fois que le système capacitant leur a fourni des informations, les utilisateurs disposent d'une marge de manœuvre quant aux décisions qu'ils prennent (p. 492).	- les utilisateurs peuvent modifier et améliorer les processus de travail eux-mêmes plutôt que d'être soumis à des dysfonctionnements et des événements non-programmés qui bloquent les processus de travail (p. 492).
Chapman C. et Kihn L.-A. (2009)	- c'est la compréhension des processus locaux de travail (p. 152).	- il s'agit de la compréhension d'où et comment les processus locaux s'intègrent ( <i>fit</i> ) à l'organisation considérée comme un tout (p. 152).	- c'est la capacité des membres de l'organisation à utiliser les processus de contrôle, jusqu'à la possibilité de ne pas les utiliser, de les mettre hors de fonctionnement (p. 152).	- en cas de défaillance des processus de contrôle les utilisateurs sont en mesure de les réparer (p. 152).
Jorgensen B. et Messner M. (2009)	- capacité des utilisateurs de voir et comprendre la logique du système et ce constitue les meilleures pratiques (p. 101).	- compréhension par les utilisateurs des implications amont et aval de leur travail (p. 101).	- degré de liberté donné aux employés quant à la façon d'utiliser le système (p. 101).	- capacité des employés à réparer des défaillances du système ou causées par des erreurs des utilisateurs (p. 101).
Wouters M. et Roijmans D. (2011)	- les utilisateurs comprennent la logique du fonctionnement interne du système et disposent d'informations sur ses éléments (p. 710).	- compréhension par les employés du système global de l'organisation et du contexte dans lequel ils accomplissent leur travail (p. 710).	- les informations données par le système capacitant permettent aux utilisateurs de maîtriser leurs décisions (p. 710).	- les utilisateurs peuvent modifier et améliorer eux-mêmes les processus de travail au lieu d'être soumis à des dysfonctionnements et des événements non-programmables qui bloquent les processus de travail (p. 710).
Jordan S. et Messner M. (2012)	- les managers peuvent voir et comprendre la logique du SMG ; par exemple, les objectifs de performance sont communiqués aux managers (p. 546) ; - les managers comprennent la définition et ce que mesurent les indicateurs,	- compréhension par les managers des implications amont et aval de leur travail, ce qui, par exemple, est réalisé lorsque les managers ont une meilleure compréhension des opérations et de la stratégie d'une	- les systèmes formalisés capacitent les managers pour qu'ils accomplissent mieux leur travail dans les situations où ils les utilisent ; par exemple si le système les guide pour s'adapter au développement du projet (p. 546).	- dans le cas d'un SMG, les managers ont la permission et la capacité de modifier la définition et la mesure des indicateurs de performance (p. 546) ; - la possibilité de réparation augmente les chances que le SMG soit perçu comme capacitant



	ce qui est nécessaire pour identifier les problèmes (p. 547).	entreprise dans le cas de la programmation budgétaire (p. 546) ; - la transparence globale est remplie lorsque les managers peuvent lier le SMG à la « grande image » de l'organisation, représentée par exemple par sa vision et sa stratégie (p. 547).		(p. 561).
Liew A. (2012)	- les employés développent une meilleure compréhension des processus locaux, par exemple une unité, un type de produit ou une méthode de préparation, et peuvent ainsi apprécier les capacités et limites de ces processus locaux (p. 6).	- la transparence globale intervient lorsque les employés développent une meilleure compréhension des stratégies de l'entreprise et comment leur propre travail contribue aux résultats généraux de l'organisation (p. 6).	- la flexibilité décrit le degré jusqu'où un système formalisé donne des choix et des opportunités pour réaliser leurs tâches (p. 6).	- la réparation est basée sur l'idée que toutes les contingences n'ont pas été prévues et intégrées au système formel. Il y aura donc des moments où les employés devront utiliser leur jugement personnel pour procéder aux réparations nécessaires conformément aux procédures, normes et règles formalisées. En certaines occasions, les employés souhaiteront être guidés par l'encadrement ; le système capacitant leur permettra de rechercher et d'effectuer les réparations nécessaires pour réaliser leurs tâches (p. 5).
Martineau R. (2014)	- la transparence interne octroie de la visibilité quant aux dispositifs utilisés et améliore la vision de l'utilisateur (compréhension des processus et logique des règles), tout en lui permettant d'avoir du feedback (p. 2).	- intelligibilité du système formalisé global [par exemple le SMG] qui permet à l'utilisateur de mieux saisir comment les tâches coïncident et s'ajustent parfaitement (congruence) (p. 2).	- la flexibilité encourage les utilisateurs à modifier les interfaces, à assumer les écarts, à gérer les solutions de contournement et les adaptations (p. 2).	- la caractéristique de réparation encourage les utilisateurs à résoudre des problèmes eux-mêmes lorsque des dysfonctionnements surviennent. Les problèmes sont considérés comme des opportunités d'amélioration (p. 2).
Neu D., Rahaman A. S., Everett J. (2014)	- la transparence locale concerne les relations entre les participants de l'organisation (p. 324).	- la transparence globale est encouragée ou découragée selon la façon dont l'information circule et est partagée par les participants (p. 324).	- la flexibilité correspond à l'autonomie qui est donnée aux individus (p. 324).	- le contrôle de gestion peut faciliter la construction, la maintenance ou la destruction de relations au sein des organisations (p. 324).
Dowling C. et Leech S. (2014)	- la transparence interne permet aux acteurs de développer une compréhension du fonctionnement de leurs processus locaux [par	- un système d'audit capacitant facilite la transparence globale en promouvant la connaissance des politiques et des	- la flexibilité donne de la latitude aux acteurs quant à la façon dont ils utilisent le système. La flexibilité permet aux acteurs d'avoir une	- le système soutient les acteurs pour résoudre des incertitudes, des risques et des dysfonctionnements. Un système capacitant

	exemple une mission d'audit] (p. 243).	méthodologies de l'entreprise auprès des auditeurs (p. 245).	marge de manœuvre et des possibilités de choix pour traiter des questions prévisibles (p. 246).	facilite l'identification des questions non prévues à traiter et fournit des outils pour permettre aux auditeurs de les résoudre (p. 239).
Englund, H., et Gerdin, J. (2015)	- la transparence interne est liée à la réparation puisque le travail de réparation suppose une compréhension approfondie de ce qui doit être réparé. Elle peut alors se référer à une forme de "conception boîte de verre" des SMG, à savoir la compréhension par les acteurs de leur logique sous-jacente (p. 280) ; - elle réfère à la visibilité qu'un tel système peut fournir des objets et des événements qu'il prétend représenter. Par exemple, elle favorise un retour d'informations sur les conséquences de processus opérationnels, elle peut mettre en évidence des éléments clés des processus opérationnels et codifier les "meilleures pratiques" (p. 280).	- liée à la transparence interne, la transparence globale est une forme plus large de transparence qu'un SMG peut engendrer. Elle a trait à la nécessité pour les employés de comprendre le contexte plus large dans lequel leur travail est effectué, de sorte que les acteurs peuvent comprendre où leurs propres tâches s'inscrivent dans un ensemble plus vaste (p. 280) ; - un SMG contribue généralement à une telle transparence non seulement en fournissant des informations au-delà de son domaine spécifique mais aussi, en reliant les implications en amont et en aval des événements et des activités (p. 280).	- la flexibilité concerne à la fois la capacité des acteurs locaux à adapter et modifier le système en lui-même et comment il est utilisé (p. 280) ; - elle est favorisée par les moyens modernes des SMG qui permettent aux utilisateurs des personnalisations <i>ad hoc</i> à partir d'une même base de données (p. 280).	- la réparation réfère à la facilité avec laquelle les acteurs locaux peuvent modifier un système en cas de pannes ou de problèmes inattendus. Face à un arrêt temporaire dans le processus de travail, les systèmes qui permettent aux employés de résoudre les problèmes par eux-mêmes (c'est-à-dire sans l'aide d'un expert ou d'un supérieur hiérarchique) sont perçus comme favorables (p. 280).

Cette compréhension du recours aux caractéristiques-clés dans les recherches en contrôle capacitant conduit à proposer (voir *infra* tableau I.7.) une synthèse desdites caractéristiques exploitées sur notre terrain de recherche (voir la seconde partie) :

**Tableau I.7. Les caractéristiques-clés en contrôle capacitant, une synthèse de travaux de recherche (2004-2015)**

Transparence interne	Transparence globale	Flexibilité	Réparation
Il s'agit de la compréhension du fonctionnement des processus locaux par les membres de l'organisation telle qu'elle est favorisée par le SMG à l'œuvre.	Il s'agit de la compréhension par les membres de l'organisation de la place des processus locaux (lien avec la transparence interne) au sein de l'organisation considérée dans son ensemble, et de la façon dont ils s'intègrent à cette organisation.	La flexibilité correspond à la marge de manœuvre des membres de l'organisation quant à l'utilisation du SMG, qui peut aller jusqu'à la capacité d'en suspendre l'application.	La réparation entre en jeu lorsqu'il y a des manquements du SMG ; elle fournit la capacité, en particulier aux usagers du SMG, d'y remédier.

Après avoir analysé comment les chercheurs en contrôle capacitant comprennent et manipulent les quatre caractéristiques-clés, notre démonstration s'intéresse, d'une part, à l'éventuelle primauté de certaines caractéristiques-clés par rapport à d'autres et, d'autre part, à la proposition par les chercheurs de caractéristiques complémentaires.

Ainsi Ahrens et Chapman (2004) ont-ils mis en exergue le rôle central du principe de flexibilité qui est non seulement inscrit dans le modèle d'Adler et Borys mais fait aussi l'objet de longue date de l'intérêt de chercheurs en contrôle (Ittner et Larcker, 1997 ; Miller et O'Leary, 1997 ; Mouritsen, 1999). Ils insistent également sur le fait que ces caractéristiques interagissent. Par exemple, la réparation est conditionnée par la transparence interne qui rend visibles les processus internes pour les membres de l'organisation (Ahrens et Chapman, 2004, p. 280) et contribue elle-même à la transparence globale de l'organisation pour le manager qui utilise le SMG.

Ce mécanisme est particulièrement intéressant dans la mesure où il induit le concept de synergie grâce aux interactions entre les caractéristiques-clés. Leur recherche a pour terrain l'une des plus importantes chaînes de restaurants au Royaume-Uni, société anonyme propriété d'un groupe spécialisé dans les loisirs et coté à la bourse de Londres ; *Restaurant Division* emploie des managers salariés pour gérer plus de 200 restaurants où la qualité du service est standardisée et utilise les mêmes matériels et dispositifs de gestion. Il s'agit d'une organisation rentable (le lecteur apprend que les bénéfices sur les ventes sont de l'ordre de 20 %, taux en croissance régulière depuis plusieurs années) et le client doit obtenir la même qualité de service quel que soit le restaurant, par exemple sur les portions servies (*eating of "control"*). Les chercheurs avaient interviewé l'ensemble des membres de la direction générale (*head office staff*) et des managers de restaurants (*operational hierarchy*), soit 45 entretiens semi-directifs, auxquels il faut ajouter de courts entretiens avec des employés du centre opérationnel, tels des cuisiniers et serveurs (Ahrens et Chapman, 2004, p. 281-284). Il en ressortait que la satisfaction des clients était fondamentale pour le succès financier durable mais que la standardisation des plats servis et du service offert n'étaient pas suffisants :

« Nous ne vendons pas uniquement de la nourriture, nous vendons des espaces d'interaction sociale. Les gens ne paient pas £15 pour un steak. Ils

veulent avoir une bonne expérience, passer une bonne soirée (responsable de restaurant) » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 289)<sup>93</sup>.

C'est pourquoi, selon les chercheurs, les managers de restaurants devaient être non seulement capables de suivre les lignes directrices (*guidelines*) de l'organisation mais aussi de comprendre ce que leur clientèle recherchait et d'adapter dans une certaine mesure leur offre aux attentes locales ; dans cet esprit, des ateliers « contrôle de gestion » avaient été mis en place à destination des managers des restaurants :

« La direction générale de Restaurant Division était consciente que de nombreux managers de restaurants avaient développé leurs propres systèmes ad hoc pour la gestion de leurs restaurants et était désireuse de développer et façonner [guider] une telle activité. À cette fin, une série d'ateliers de contrôle pour les managers des restaurants a eu lieu » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 292)<sup>94</sup>.

De la sorte, ainsi que l'argumentent les chercheurs, la caractéristique-clé de réparation est implicitement devenue essentielle à leur approche du SMG, associée à la flexibilité (« En somme, ils avaient besoin de répondre avec souplesse aux circonstances locales » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 290)<sup>95</sup>) et, bien entendu, aux caractéristiques de transparence pour que les employés puissent comprendre leur mission - et le SMG - puis bien la remplir. Les deux extraits suivants montrent la pertinence de la combinaison des caractéristiques-clés :

« Les managers des restaurants faisaient appel à la flexibilité pour développer leur compréhension des normes de la marque et de la nature de leur activité en faisant correspondre les caractéristiques des serveurs à leurs perceptions des attentes des clients » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 291) ;

« Les managers des restaurants utilisaient des outils simples de contrôle de gestion qui ont amélioré la transparence interne de l'entreprise pour les personnels de service. [...] Mieux en mesure de juger les implications

---

<sup>93</sup> « We do not just sell food, we sell spaces for social interaction. People don't pay £15 for a steak. They want to have a good experience, spend a nice evening" (Managing Director) » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 289).

<sup>94</sup> « Restaurant Division's senior management were aware that many restaurant managers had developed their own ad hoc systems for managing their restaurants and were keen to develop and shape such activity. To this end, a series of control workshops for restaurant managers was held » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 292).

<sup>95</sup> « In short, they needed to flexibly respond to local circumstances [...] » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 290).

financières relatives des contretemps opérationnels, les personnels de service pouvaient également donner la priorité aux efforts de réparation qu'ils avaient entrepris de leur propre initiative. » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 292)<sup>96</sup>.

La combinaison des caractéristiques de transparence peut d'ailleurs être réalisée selon différentes modalités : on peut par exemple observer une forte transparence interne mais une faible transparence globale (Free, 2007, p. 926). On discerne alors que si le modèle capacitant met en œuvre simultanément, à des degrés variables, les quatre caractéristiques-clés, certaines ont parfois un rôle plus important que d'autres dans les travaux publiés.

Les différentes recherches conduites ne révèlent pas de hiérarchie systématique entre les caractéristiques-clés mais, parfois, la supériorité de l'une ou l'autre. Ainsi, selon Chapman et Kihn (2009), la transparence interne prédomine tandis que la flexibilité recueille le plus faible score. Dans d'autres travaux, par exemple ceux de Jordan et Messner (2012, p. 559), comme ceux de Dowling et Leech (2014, p. 247), la caractéristique-clé déterminante à l'œuvre sur le terrain d'étude est justement la flexibilité. Enfin, tandis que la transparence globale semble être de peu d'intérêt sur certains terrains de recherche (Jorgensen et Messner, 2009, p. 112) elle est manifestement cruciale sur d'autres (Wouters et Wilderom, 2008, p. 510-511). Notre analyse nous conduit donc à proposer un schéma (voir *infra* figure I.5.) quant à la mobilisation des caractéristiques-clés.

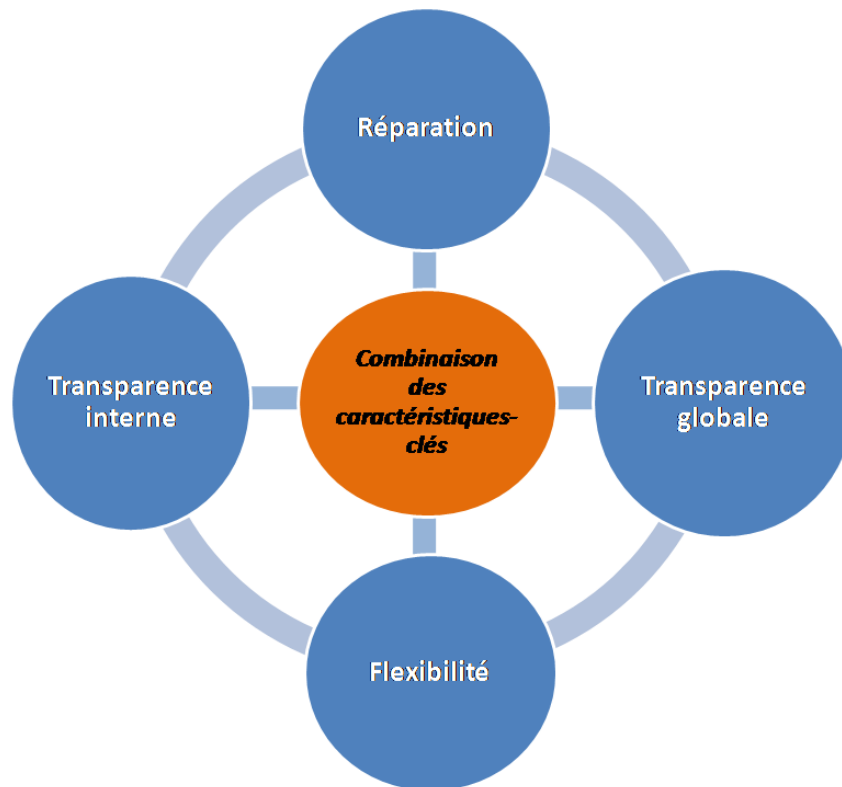
Ce schéma entend montrer que les caractéristiques-clés se combinent et que l'étude des terrains de recherche est à même de les mobiliser à des degrés variables, certaines pouvant se révéler déterminantes et d'autres de moindre importance. Cela dit, les interactions entre ces caractéristiques montrent d'une part leur interdépendance, et, d'autre part, la nécessité que les unes et les autres se répondent, c'est-à-dire que la qualité capacitante ne saurait se vérifier si une ou plusieurs devaient être absentes. Nous rejoignons ainsi - ce que nos résultats montrent dans la seconde partie - les conclusions d'une recherche récente selon laquelle, contrairement à beaucoup de recherches

---

<sup>96</sup> « Restaurant managers used flexibility to employ their understanding of brand standards and the nature of their business in matching the characteristics of waiters to their perceptions of customer expectations. » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 291) ; « [...] restaurant managers used simple management control tools that enhanced the internal transparency of the business for wait staff. [...] Better able to judge the relative financial implications of any operational hiccups, the wait staff could also prioritize any repair efforts they undertook on their own initiative » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 292).

précédentes qui avaient traité les caractéristiques-clés de façon « autonome » (Chapman et Kihn, 2009 ; Groen, van de Belt et Wilderom, 2012), « [les] résultats suggèrent une relation dynamique où les quatre caractéristiques se forment et se nourrissent les unes les autres de façon cyclique » (Englund et Gerdin, 2015, p. 279)<sup>97</sup>.

**Figure I.5. Schéma de synthèse de la combinaison des caractéristiques-clés en contrôle capacitant (source : auteur)**



Les quatre principes capacitants sont adoptés par l'ensemble des chercheurs en contrôle capacitant. Toutefois, s'ils ne les remettent pas en cause, du moins les adaptent-ils à leurs terrains, en les précisant, et parfois les prolongent, visant en cela un approfondissement du cadre capacitant. De la sorte, des caractéristiques autres que les caractéristiques-clés sont proposées, soit pour le renforcer en « identifiant un certain nombre de facteurs - la cohérence interne, la progression logique, la tendance historique, la domination et l'annulation - qui influent sur la capacité d'une organisation à équilibrer les utilisations contraignantes et capacitantes de son SMG » (Mundy, 2010, p. 515), soit en addition de celles du système capacitant – pour le « processus » de

<sup>97</sup> « [...] in contrast to much previous research which has treated these design characteristics as 'standalone' (cf. Chapman & Kihn, 2009; Groen, van de Belt, & Wilderom, 2012), our findings suggest a dynamic relationship where the four characteristics form and feed each other in a cyclical manner » (Englund et Gerdin, 2015, p. 279).

capacitation appelé *development process* (Wouters et Wilderom, 2008 ; Jorgensen et Messner, 2009, p. 103 ; Wouters, 2009 ; Wouters et Roijmans, 2011) – basées sur l’expérience et le professionnalisme.

Nous reviendrons dans les développements suivants qui abordent les leviers de compréhension du contrôle capacitant sur la notion de *development process* qui apparaît dans les travaux de Wouters et Wilderom (2008, p. 489).

D’autres font appel à des mécanismes identifiés ultérieurement par Adler *et al.* (1999, p. 46) : les métaroutines qui envisagent l’intégration en tant que routines<sup>98</sup> des procédures qui n’étaient pas perçues comme telles, l’enrichissement du travail (*job enrichment*) qui répond à la caractéristique de réparation, le basculement (*switching*) qui est un processus formalisé permettant d’alterner les tâches routinières et non-routinières, et la partition (*partitioning*) qui supplée aux carences du basculement en découpant des tâches non-routinières pour qu’elles soient appréhendées comme des sous-routines (Jorgensen et Messner, 2009, p. 102). D’autres, encore, suggèrent que des concepts évoqués dans le cadre capacitant soient approfondis, tel l’*empowerment*<sup>99</sup> (Dowling et Leech, 2014, p. 231), celui-ci produisant des effets sur la motivation et l’efficacité de l’équipe (Srivastava *et al.*, 2006, p. 1239), ou soulignent des tensions entre le concept fondamental du cadre capacitant et des caractéristiques clés (Adler et Borys, 1996).

« Nous pouvons donc conclure que la relation entre la transparence et le contrôle capacitant est ambivalente. D’une part, la transparence peut augmenter l’acceptation d’un système de contrôle par les managers car elle les aide à comprendre les raisons de cette forme particulière de contrôle [...]. Cependant, la transparence ouvre également la possibilité d’identifier l’incomplétude du système de contrôle, ce qui peut les inciter à s’interroger sur ce système » (Jordan et Messner, 2012, p. 560)<sup>100</sup>.

Dans ce sens, le modèle conceptuel capacitant, articulant trois éléments (concept de base, typologie et caractéristiques-clés), a peu à peu évolué grâce aux chercheurs en

---

<sup>98</sup> Nous reprenons ici la définition des routines organisationnelles comme des modèles reconnaissables d’actions répétitives interdépendantes, menées par des acteurs multiples (Feldman et Pentland, 2003, p. 95) en considérant que les pratiques de contrôle de gestion sont caractérisées par un nombre élevé de routines structurées qui reposent sur la base de l’information disponible (Nelson et Winter, 1982).

<sup>99</sup> Parfois traduit par le néologisme canadien « *capacitation* » (voir notamment Genard et Cantelli, 2008).

<sup>100</sup> « We can therefore conclude that the relationship between transparency and enabling control is an ambivalent one. On the one hand, transparency can increase managers’ acceptance of a control system because it helps them understand the rationales behind the particular form of control [...]. Yet, on the other hand, transparency also opens up the possibility to identify incompleteness in the control system, which may entice managers to question the system » (Jordan et Messner, 2012, p. 560).

contrôle capacitant. Cela contribue à le stabiliser en le complétant avec des propositions portant sur les caractéristiques-clés et ajoutant l'idée d'un processus de conception (*design*) et de mise en œuvre (Jorgensen et Messner, 2009, p. 101) à considérer en tandem (Wouters et Wilderom, 2008 ; Dowling et Leech, 2014, p. 248). Ces adaptations invitent à prolonger la réflexion en identifiant des leviers de compréhension du contrôle capacitant.

### **Conclusion partielle du chapitre I, section C**

En guise de conclusion partielle, les longs développements précédents appellent à garder à l'esprit, à l'issue de cette section C, que la proposition du contrôle capacitant pour les recherches en contrôle de gestion a été adaptée et adoptée à partir d'un article d'Ahrens et Chapman (2004), lui-même établi à partir de travaux, principalement de Paul Adler, en science des administrations (Adler et Borys, 1996).

Le modèle conceptuel capacitant appliqué à des bureaucraties repose sur l'idée que les nouvelles technologies mises en œuvre dans des organisations où la formalisation du travail est de plus en plus marquée s'accompagnent d'une hausse des qualifications des employés. L'idée maîtresse de ce modèle est de « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches » (Adler et Borys, 1996, p. 61). Les interactions au sein du triptyque technologie-homme-organisation sont effectivement de nature à faire bénéficier les organisations du potentiel de leur rencontre entre les employés et les technologies : ces dernières, de plus en plus perfectionnées, doivent être conçues en sorte d'augmenter les capacités de leurs utilisateurs. En effet, les organisations ne parviennent pas à exploiter le réel potentiel des nouvelles technologies car « on ne retire qu'une fraction du bénéfice potentiel des nouvelles technologies » (Adler et Winograd, 1992, p. 7).

Quatre principes capacitants, dont Adler et Borys (1996, p. 70) mentionnent l'origine dans des travaux sur l'utilisabilité et le *design* des technologies, réalisés quelques années auparavant (Adler, 1992 ; Adler et Winograd, 1992), caractérisent le modèle capacitant. Nous les appelons les quatre caractéristiques-clés : principe de réparation (*repair*), transparence interne (*internal transparency*), transparence globale (*global transparency*) et flexibilité (*flexibility*).

Cette revue de littérature nous a ainsi conduit à proposer des traductions des éléments formant le modèle du contrôle capacitant, à commencer par son intitulé. Traduire *enabling* nous renvoie à l'ambivalence du terme, entre une approche « aidante



ou facilitante », qui interroge directement l'utilisateur, et une approche « habilitante ou autorisante », davantage centrée sur l'instrumentation, c'est-à-dire sur la totalité ou une partie du SMG. C'est pourquoi nous proposons de distinguer cette ambivalence, ou rôle dual, selon une perspective dynamique que nous dénommons mécanisme de capacité et à laquelle nous associons les caractéristiques capacitantes.

Ce faisant, le modèle du contrôle capacitant invite à repenser les usages des SMG non pas selon une vision exclusive de type « facilitante vs habilitante » mais selon un *continuum* où il y a une interpénétration et un accent plus ou moins marqué sur l'une des deux approches ; cela correspond d'ailleurs à l'étude de la littérature puisque, en fonction de leurs questions de recherche, les chercheurs déplacent le regard qu'ils portent sur leur objet d'étude sur un axe capacitant plus ou moins « facilitant », plus ou moins « habilitant » (tableau I.3). Dans ce sens, il faut comprendre que le contrôle capacitant n'est pas un état déterminé et constant mais un processus en évolution dans la mesure où le concept d'équilibre (il est sans doute plus juste de parler de « rééquilibre ») joue ici un rôle important, même s'il peut être implicite (Mundy, 2010, p. 500), à savoir celui d'un « état dans lequel une organisation présente une utilisation harmonieuse des multiples formes de contrôle » (Cardinal *et al.*, 2004, p. 412). En l'occurrence, les multiples formes de contrôle sont ici liées aux combinaisons des quatre caractéristiques-clés capacitantes dont le degré, l'intensité de chaque peut varier (figure II.4). Il faut comprendre un contrôle capacitant qui n'est pas binaire mais comporte de nombreuses nuances.

Nous proposons également de traduire la dynamique processuelle du contrôle capacitant par la notion de processus tandem, qui apparaît en 2009 (Jorgensen et Messner) à partir de travaux de Wouters et Wilderom (2008). Par tandem nous entendons que le processus du contrôle capacitant ne peut être saisi par étapes délimitées à la manière du PDCA de Deming. Si l'on conçoit qu'il y a deux phases principales, la conception et la mise en œuvre du SMG, nous souhaitons intégrer également du suivi, de la maintenance et des améliorations, et ce en vertu de la caractéristique de réparation. En effet, les caractéristiques-clés se combinent et certaines se révèlent plus ou moins déterminantes en fonction des moments de la formalisation du travail. Ainsi estimons-nous que les interactions entre ces caractéristiques témoignent de leur interdépendance et indiquent qu'elles se répondent, comme nous proposons de le schématiser (figure I.5.) : la qualité capacitante d'un SMG ne saurait par conséquent être validée si une ou plusieurs caractéristiques-clés devaient être absentes.

Cette section nous a permis de lever des imprécisions liées au modèle du contrôle capacitant en renforçant ses instruments conceptuels (rôle dual et mécanisme de capacité, dimensions facilitante et habilitante, caractéristiques de transparence interne, transparence globale, flexibilité et réparation, combinaison des caractéristiques-clés, continuum capacitant-non capacitant, processus tandem et qualité capacitante d'un SMG) et en traduisant en langue française l'*enabling control* ainsi que l'outillage conceptuel que nous mobilisons à partir des travaux issus de la littérature.

L'étude de cette littérature et la compréhension du modèle du contrôle capacitant nous conduisent à compléter les imprécisions conceptuelles sur trois niveaux d'analyse qui constituent des leviers de compréhension du contrôle capacitant. Ils sont l'objet de la dernière section de ce chapitre et concernent *in fine* l'opérationnalisation pour le chercheur en action de la mobilisation du contrôle capacitant. En effet, ces trois leviers, qui ont joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de notre dispositif méthodologique, concernent directement les interactions technologie-employé (en l'occurrence le manager).

Ainsi, nous allons tout d'abord caractériser la technologie, c'est-à-dire le système de maîtrise de gestion en contrôle capacitant ; ensuite, nous proposerons notre analyse quant à la compréhension de l'individu, c'est-à-dire du manager-utilisateur qui constitue l'unité d'analyse de la présente recherche ; enfin, nous traiterons directement de l'opérationnalisation de l'enquête sur des terrains pour l'étude de la qualité capacitante des SMG utilisés par des employés qui doivent « mieux maîtriser leurs tâches ».

## **D - Les trois leviers de compréhension du contrôle capacitant**

Nous avons vu précédemment que le contrôle capacitant interpelle les chercheurs qui, de façon explicite ou implicite, expriment le besoin de renforcer son outillage conceptuel et méthodologique et ouvrent ainsi la voie à un approfondissement des travaux de recherche. Dans cette dernière section, nous proposons de compléter ces interrogations au travers de trois leviers de compréhension qui correspondent chacun à l'un des trois éléments du triptyque mobilisé en contrôle capacitant : un premier avec la question de l'identification et de la définition du SMG ; un deuxième qui étudie l'unité d'analyse avec la place du manager-utilisateur ; un troisième portant sur l'interrogation méthodologique quant à son opérationnalisation en contrôle capacitant dans les organisations.

## 1) Le SMG, levier technologique fondamental en contrôle capacitant

### Encadré I.4. Caractéristiques et éléments de compréhension du levier SMG

Dans ce premier point, nous allons montrer que le système de maîtrise de gestion est un élément essentiel à considérer en contrôle capacitant mais qu'il est sous-caractérisé ; par conséquent, le chercheur dispose de peu d'éléments d'appréciation à son égard, comme le montre la littérature étudiée :

- nous ferons un retour sur la littérature classique du contrôle de gestion pour comprendre pourquoi il est plus pertinent d'évoquer des « systèmes de maîtrise de gestion » que des « systèmes de contrôle de gestion » ;
- nous cernerons les raisons du glissement naturel du contrôle de gestion vers les systèmes ;
- nous identifierons la diversité des dénominations des SMG pour les placer en perspective par rapport au modèle, que nous qualifions des « poupées russes », de Strauß et Zecher (2013) ;
- ce qui nous amènera, en analysant comment les SMG sont perçus et utilisés dans les recherches en contrôle capacitant, à proposer de caractériser le SMG en contrôle capacitant.

Le modèle capacitant prend appui sur la formalisation du travail et sa technologie qui est, en contrôle capacitant, le système de maîtrise de gestion. Nous allons d'abord expliquer les raisons pour lesquelles il nous semble plus juste de traduire en français *management control system* par « système de maîtrise de gestion » (ou son abréviation SMG) que « système de contrôle de gestion ».

### Contrôler les tâches de gestion ne suffit pas, il faut les maîtriser

Venant de l'Atlantique où il est dénommé *management control*, le terme « contrôle de gestion » désigne une méthode de management théorisée dans les années 1960 à partir de l'étude de grandes entreprises industrielle américaines pendant les années 1920 (voir *infra* 2.b du présent chapitre) par Robert Anthony<sup>101</sup>, professeur à Harvard Business School. Se situer dans l'analyse offerte par le professeur Bouquin permet de mieux saisir ce choix de traduction : « Le contrôle dont il est question dans le "contrôle de gestion" est à prendre au sens anglo-saxon (maîtriser) plutôt qu'au sens français (vérifier, ce qui se dit *to check* en anglais) » (Bouquin, 2010, p. 25 ; voir aussi de Kerviler et de Kerviler, 2000, p. 9). Anthony lui-même fit évoluer l'acception « contrôle de gestion » de la notion de vérification vers celle de maîtrise, notion qu'il conservera au travers de son ouvrage de référence intitulé *Management Control Systems*

---

<sup>101</sup> Le terme *control* est apparu pour la première fois dans le cours de comptabilité donné par Thomas Sanders en 1921-1922 (Strauß et Zecher, 2013, p. 236).

réédité à de nombreuses reprises - même après sa disparition - avec son coauteur (voir par exemple Anthony et Govindarajan, 1998, p. 6). Cela apparaît clairement en considérant ces deux définitions :

« processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation » (Anthony, 1965, p. 17)<sup>102</sup> ;

« Le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers influencent les membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de manière efficace et efficiente » (Anthony, 1988, p. 10)<sup>103</sup>.

Un arrêt sur la première définition témoigne d'une approche techniciste qui établit un lien entre la stratégie, déclinée autour de la notion d'objectifs, et les contraintes, à savoir les ressources, dans une vision performatrice, conformément au cadre de la planification stratégique (Anthony, 1965, p. 22) ; cela place le CDG au centre des interactions entre la planification stratégique et le contrôle opérationnel, et ce dans une optique essentiellement *top down*. Les instruments du CDG, la « partie visible » qui lui donne l'apparence d'une fonction centrée sur des outils quantitatifs (Chatelain-Ponroy, 2008), y jouent un rôle central. Même s'ils portent des dénominations standardisées (plans, budgets, tableaux de bord, etc.), ils doivent être conçus « sur mesure » (Bouquin, 2010, p. 17), ce qui traduit l'attention portée avant tout à la mise en place de techniques. Il est ainsi aisé de dresser un parallèle avec le fait que le champ des « sciences des organisations » soit souvent réduit à un ensemble de techniques utilitaires applicables aux entreprises (Pesqueux, 2008, p. 88). Cette vision peut sembler réductrice si bien qu'on a tenté de s'interroger pour savoir si les managers obtiennent une autre assurance que celle qui relève d'une focalisation sur le côté technique : « l'objet » ne serait-il pas devenu le « sujet » ? Traduit en d'autres termes, cela revient à penser que le CDG est avant tout un ensemble de techniques, une panoplie d'outils que les contrôleurs mettent - avec plus ou moins de bonheur - en œuvre dans l'organisation, et le reflet d'un environnement institutionnel dans lequel les chiffres sont une garantie de vérité et

---

<sup>102</sup> « Management control is the process by which managers assure that the resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization's objectives » (Anthony, 1965, p. 17).

<sup>103</sup> « Management control is the process by which managers influence other members of the organization to implement the organization's strategies » (Anthony, 1988, p. 10).

d'objectivité (Porter, 1996). De la sorte, cela légitime leur rôle et confère à cette instrumentation une valeur exemplaire, devenant une sorte de « mythe rationnel ».

« Le contrôle de gestion a certainement acquis une grande partie de sa légitimité en raison de son caractère chiffré qui l'inscrit dans une vision instrumentale de la gestion » (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2011, p. 192).

En considérant la seconde définition d'Anthony, on saisit, outre une prégnance de la conception instrumentale, un accent mis sur une approche comportementale qui prend davantage en compte les interactions avec l'acteur et ses intentions qui vont avoir un impact sur les outils - outils présentant une certaine « flexibilité instrumentale et interprétative » (Orlikowski, 2000) -, à l'instar de l'intention stratégique définie comme étant « une volonté consciente des membres dominants de l'organisation de générer des performances organisationnelles définies et attendues » (Justin, 2004, p. 214).

Une vision duale se dégage et se fonde à la fois sur la dimension technico-économique du contrôle de gestion, à savoir l'approche instrumentale, et une approche dite comportementale (Naro, 1998, p. 46), qui va, quant à elle, reposer sur les dimensions managériale et psychosociale du contrôle de gestion en s'intéressant à l'organisation, à sa structure et aux comportements en son sein. La mobilisation de cette vision peut viser à faire évoluer un système d'information de gestion destiné à faire valoir aussi bien la dimension économique auprès des membres de l'organisation qu'à orienter leur action et rendre compte de leur performance (Besson, 1990). Une telle approche met l'accent sur la notion de *congruence* pour concilier intérêts individuels et objectifs organisationnels et apparaît comme prépondérante pour certains chercheurs (Strauß et Zecher, 2012, p. 245 ; Malz, Strauss et Weber, 2014, p. 25).

Cette évolution peut se retrouver dans des travaux plus récents dont ceux de Simons avec le modèle des leviers de contrôle (Simons, 1996) qui, s'inscrivant dans la mise en exergue de la stratégie en matière de contrôle de gestion, renversent la relation stratégie-contrôle puisque le CDG joue un rôle dans les processus de formation et de mise en œuvre de la stratégie - notion de processus stratégiques ou *strategizing and controlling* - pour saisir de nouvelles opportunités, favoriser l'apprentissage organisationnel, maintenir l'aptitude au changement, identifier et former les stratégies émergentes et maîtriser l'amélioration continue (Chapman, 2005).

Ainsi, en suivant cette analyse, la traduction en français de *management control* aurait pu (dû) être : « maîtrise de gestion » ou « maîtrise managériale » au lieu de

« contrôle de gestion ». L'ambiguïté du concept avait effectivement été révélée dès son apparition par « les auteurs contemporains qui craignaient que seul le sens de surveillance l'emporte » (Berland, 2014, p. 7). D'ailleurs, évoquer la « maîtrise de gestion » n'empêche nullement de se référer aux notions de vérification et de surveillance qui sont bien présentes en contrôle capacitant. Ainsi, dans la définition que Simons donne des SMG, et qui est fréquemment reprise en tant que définition du contrôle de gestion, ce dernier intègre « simultanément les dimensions de vérification et de maîtrise » (Chatelain-Ponroy, 2008, p. 7) :

« [...] les processus et les procédures fondés sur l'information que les managers utilisent pour maintenir ou modifier certaines configurations des activités de l'organisation » (Simons, 1995, p. 5)<sup>104</sup>.

Il y a effectivement un « glissement » naturel du CDG vers les systèmes de maîtrise de gestion car, ainsi que nous l'avons montré dans ce chapitre, le contrôle de gestion ne se limite pas à une conception instrumentale mais est plus complexe et intègre une approche comportementale. En effet, prendre en compte l'aspect humain dans les pratiques du contrôle de gestion est indispensable : comment parler de contrôle, ne serait-ce qu'au sens de surveiller et de vérifier sans adhésion des individus et sans prendre en compte la situation des membres de l'organisation aux différents niveaux hiérarchiques ? C'est pourquoi on parle de système de gestion.

« Le contrôle de gestion - et c'est d'ailleurs sa spécificité - n'est pas un simple ensemble d'outils et de procédures. Il a vocation à être un système d'animation et de motivation. Le nier conduirait à coup sûr à l'échec » (Bouquin, 2010, p. 22).

Bouquin argumente alors en expliquant que par système de contrôle organisationnel on entend « un ensemble de dispositifs généralement explicites et formalisés » et que, « [...] à côté du contrôle formel, existe ce que nous appellerons un système de contrôle "invisible" », ces deux composantes étant difficilement dissociables (Bouquin, 2010, p. 213). Enfin, il montre le lien entre stratégie(s) et contrôle de gestion, ce qui implique qu'il n'existe pas de SMG unique et efficace. Autrement dit, selon une approche contingente des SMG il ne saurait y avoir un *one best way* des SMG. Au

---

<sup>104</sup> « [...] information-based routines and procedures managers use to maintain or alter patterns in organizational activities » (Simons, 1995, p. 5).

contraire, les SMG doivent être, ainsi que nous l'avons précisé précédemment, conçus « sur mesure » (Bouquin, 2010, p. 17 ; Alcouffe *et al.*, 2013, p. VII).

### **Un assemblage de dispositifs de gestion adaptés permet à l'organisation de mieux les maîtriser**

Les chercheurs en contrôle capacitant font, bien entendu, régulièrement référence aux SMG et, ce, sous différentes appellations qui ne sont pas nécessairement synonymes et que nous présentons de façon non exhaustive et par ordre alphabétique, car la littérature anglo-saxonne est prolixe à ce sujet : *levers of control framework* (LOC), *management accounting* (MA), *management accounting and control systems* (MACS), *management accounting systems* (MAS), *management control systems* (MCS), *management control systems package* (MCSP), *management planning and control frameworks* (MPC), *organizational architecture* (OA), *organizational controls* (OC), *performance measurement systems* et *performance management systems* (PMS), *planning and control systems* (PCS), etc. (Anthony, 1965 ; Simons, 1995 ; Ittner et Larcker, 2001, p. 350 ; Chenhall, 2003 ; Merchant et Van der Stede, 2007 ; Malmi et Brown, 2008 ; Sandelin, 2008 ; Wouters et Wilderom, 2008 ; Ferreira et Otley, 2009 ; Broadbent et Laughlin, 2009, Zimmerman, 2009 ; Macintosh et Quattrone, 2010 ; Strauß et Zecher, 2013). On observe effectivement que nombre d'auteurs ont cherché à définir ces SMG dans le sillage d'Anthony (Lowe, 1971 ; Chenhall, 2003), si bien que « le domaine de la recherche en SMG est fragmenté, avec différents chercheurs examinant différents aspects de la conception et de l'utilisation des systèmes de contrôle, adoptant souvent des perspectives théoriques très différentes » (Berry *et al.*, 2009, p. 15)<sup>105</sup>.

Depuis le cadre élaboré par Anthony (1965), de nombreux chercheurs ont proposé de nouveaux développements qui sont autant de *frameworks*<sup>106</sup>. Effectuant une analogie avec la biologie humaine, Anthony explique le besoin de cadrages en contrôle de gestion, à la fois pour les concepteurs des SMG et pour leurs utilisateurs (Anthony, 1965, p. 3). Poursuivant sa métaphore biologique (voir également Giraud *et al.*, 2011,

---

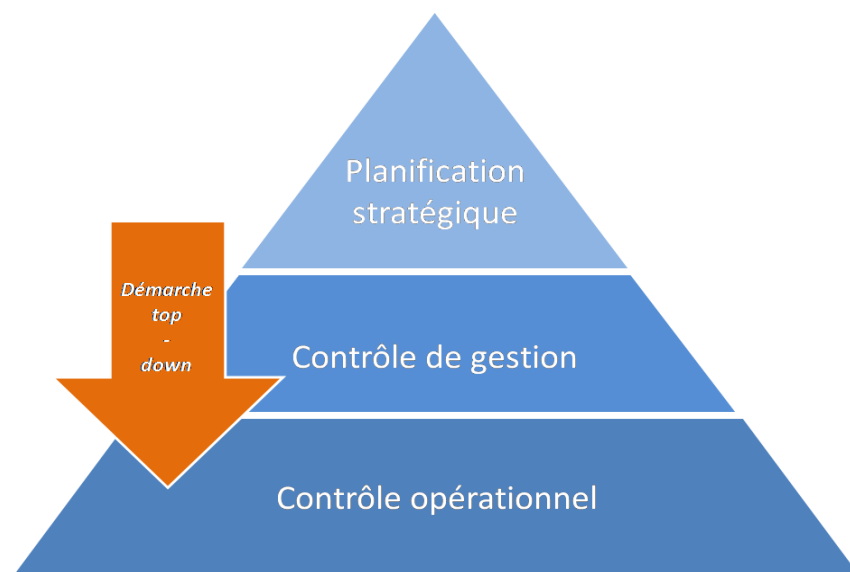
<sup>105</sup> « [...] the field of MCS research is fragmented, with different researchers examining different aspects of control systems design and use, often adopting very different theoretical perspectives » (Berry *et al.*, 2009, p. 15).

<sup>106</sup> « A framework is a conceptual structure for categorizing and systematizing complex information » [« Un cadre est une structure conceptuelle pour classer et systématiser des informations complexes »] (Strauß et Zecher, 2013, p. 256).

p. 1-2), il précise, d'une part, qu'il faut distinguer « système » de « processus » - « un système facilitant un processus » - et, d'autre part, que si l'on parle de SMG, il est en fait plus exact d'évoquer une pluralité de systèmes - « [...] à notre avis, il y a plus qu'un [seul] système de planification et de contrôle dans une organisation » (Anthony, 1965, p. 5)<sup>107</sup> -, ce qui sert notre application au contrôle capacitant.

Anthony a présenté un contrôle divisé en trois parties - la planification stratégique, le contrôle de gestion et le contrôle opérationnel - en se concentrant sur les contrôles formels, essentiellement basés sur les données comptables ; cette approche restrictive ou « étroite » ne permet pas de considérer la question du CDG dans toute son ampleur car il existe une démarcation artificielle entre ces trois niveaux (Ferreira et Otley, 2009, p. 264) et parce qu'il néglige le contrôle opérationnel (Otley, 1999, p. 364). Nous en proposons une représentation (voir *infra* figure I.6.). Néanmoins, ce premier cadre conceptuel de référence a suscité des travaux de recherche conséquents en matière de SMG et continue d'alimenter le débat académique.

**Figure I.6. Représentation du modèle de Robert Anthony (d'après Anthony, 1965 ; cours du professeur Gérard Naro, école doctorale de l'université de Montpellier, 2014)**



Ahrens et Chapman (2004) développent leur analyse du contrôle capacitant à partir des travaux d'Anthony qu'ils proposent de dépasser en mobilisant d'autres cadres, tel celui de Simons (1995) (Ahrens et Chapman, 2004, p. 278). C'est pourquoi il nous

<sup>107</sup> « [...] in our view there are more than one planning and control systems in one organization » (Anthony, 1965, p. 5).



semble nécessaire de considérer les approches des principaux autres modèles de SMG pour éclairer les travaux en contrôle capacitant. Nous avons retenu les travaux de Strauß et Zecher (2013) qui, d'une part, analysent les recherches récentes en matière de SMG et, d'autre part, parce que Strauß conduit également des recherches sur le modèle capacitant (Malz, Strauss et Weber, 2014 ; appel à soumissions 2017<sup>108</sup>).

### **Le contrôle capacitant à la lumière de l'approche en « poupées russes » des SMG**

Pour établir un panorama facilitant la compréhension des SMG qui est « fragmenté », pour reprendre l'analyse de Berry *et al.* (2009, p. 15), Strauß et Zecher (2013) ont entrepris en 2008 une recherche en trois étapes quant aux conceptualisations des SMG principalement mobilisées par les chercheurs en contrôle de gestion : enquête internationale par courriel auprès de 759 enseignants-chercheurs, étude de 75 référentiels anglophones disponibles en ligne (requête sur le moteur de recherche Google portant sur les termes *management control system* et *syllabus*) des formations en contrôle de gestion et, à partir des résultats obtenus, recherche des études publiées en matière de SMG sur la base de données *EBSCO Business Source Complete*. Le raisonnement qui sous-tend cette étude exploratoire est l'influence exercée par les manuels, les référentiels pédagogiques et les recherches publiées, « puisque ces manuels sont susceptibles d'être les plus influents pour les étudiants, les jeunes praticiens et les chercheurs émergents, à savoir tous les futurs acteurs pertinents dans le domaine » (Strauß et Zecher, 2013, p. 263)<sup>109</sup>.

Il en ressort que trois manuels de contrôle de gestion se sont nettement distingués auprès du monde académique : ceux d'Anthony et Govindarajan (2007), de Merchant et Van der Stede (2003) et de Simons (2000), ce qui conforte l'argument selon lequel Robert Anthony et ses collègues de Harvard Business School ont véritablement défini la discipline (Zeff, 2008, p. 183).

Leur travail de recherche les conduit alors à identifier une typologie des SMG que nous qualifions de « poupées russes » dans la mesure où les SMG considérés « s'emboîtent » les uns aux autres. Il s'agit de cadres récents, ce qui témoigne du fort

---

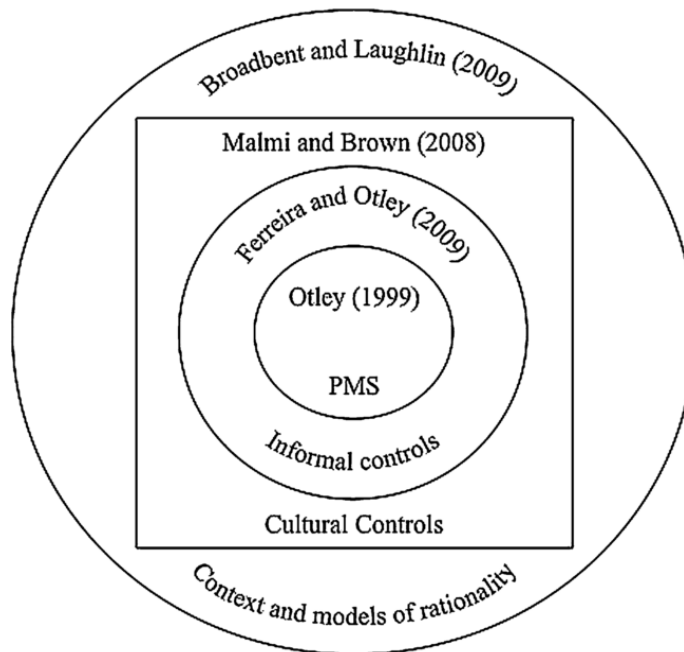
<sup>108</sup> L'auteur remercie Paul Adler qui lui a transmis le 5 août 2016 un appel à soumissions pour la revue *Qualitative Research in Accounting and Management (QRAM)* coordonné par Erik Strauss et Sophie Tessier et ayant pour thème « Enabling and coercive controls in the 21st century : Revisiting Adler & Borys ». Voir [www.emeraldgroupublishing.com/authors/writing/calls.htm?id=6860](http://www.emeraldgroupublishing.com/authors/writing/calls.htm?id=6860)

<sup>109</sup> « [...] since these textbooks are likely to be most influential for students, young practitioners, and emerging researchers, i.e. all relevant future actors in the field » (Strauß et Zecher, 2013, p. 263).

intérêt des chercheurs pour les SMG. Strauß et Zecher (2013) ont cherché à dépasser le caractère hétérogène des principaux SMG identifiés en les situant par rapport à la critique essentielle qu'ils observent quant au cadre d'Anthony, à savoir son empan ou périmètre, c'est-à-dire le champ qu'il couvre.

D'une approche très compartimentalisée, comme chez Anthony (1965) (Strauß et Zecher, 2013, p. 262), on se dirige vers une compréhension de SMG ouverts, intégrant une approche *bottom-up* (Simons, 1995), jusqu'à considérer « la totalité du SMG de l'organisation » (Strauß et Zecher, 2013, p. 257)<sup>110</sup>, intégrant peu les contrôles informels (à l'image de Simons, 1995, sauf s'ils sont compris dans un processus qui les formalise, ou tel le contexte culturel, à l'instar d'Otley, 1999) ou étant au contraire élargis aux contextes organisationnel et culturel (Malmi et Brown, 2008 ; Broadbent et Laughlin, 2009) et à la prise en compte de la formulation de la stratégie (Daft et Macintosh, 1984, p. 61<sup>111</sup> ; Simons, 1995 ; Ferreira et Otley, 2009). Cette notion de périmètres, ou frontières, des SMG est représentée par l'illustration proposée par Strauß et Zecher (2013, p. 263) (voir *infra* figure I.7.).

**Figure I.7. Une compréhension des SMG par la vision des « poupées russes » (Strauß et Zecher, 2013, p. 263, figure 8 « Comparaison des différents cadres de SMG »)**



<sup>110</sup> « [...] the whole MCS of an organization » (Strauß et Zecher, 2013, p. 257).

<sup>111</sup> « The main purpose of MCS "[...] is to implement organizational strategy downward to the department level" » [« L'objectif principal des SMG "[...] est de mettre en œuvre la stratégie organisationnelle en la diffusant au niveau des services" », par exemple auprès des employés du centre opérationnel] (Strauß et Zecher, 2013, p. 254, d'après Daft et Macintosh, 1984, p. 61).

Cette analyse nous semble pertinente pour apprécier le levier des SMG en contrôle capacitant, et cela à double titre : d'une part, elle est éclairante quant aux caractéristiques et conditions de mise en œuvre des principaux cadres conceptuels des SMG et, d'autre part, l'approche en « poupées russes » constitue une grille de lecture qui permet de mieux saisir les périmètres couverts par les travaux de recherche en contrôle capacitant. En étudiant les principales caractéristiques des SMG portant l'axe démonstratif de Strauß et Zecher (2013), nous en identifions dix que nous présentons dans un tableau synthétique (voir *infra* tableau I.8.).

**Tableau I.8. Une compréhension des SMG par leurs caractéristiques et conditions de mise en œuvre en lien avec le contrôle capacitant (d'après Strauß et Zecher, 2013)**

N°	Caractéristiques et conditions de mise en œuvre	Pertinence avec le contrôle capacitant
1	La première étape du processus managérial est la fixation d'objectifs ; ils sont nécessaires pour la conception de SMG dans la mesure où les employés ont besoin de comprendre les objectifs que l'organisation essaie d'atteindre (Merchant et Van der Stede, 2003 ; Strauß et Zecher, 2013, p. 245).	Caractéristique-clé de transparence globale
2	Un SMG doit concerner le comportement des employés car ce sont les individus qui font que des choses se passent dans les organisations (Merchant et Van der Stede, 2003, p. 7 ; Strauß et Zecher, 2013, p. 245).	Accent mis sur les utilisateurs du SMG, deuxième levier de compréhension
3	Les SMG seraient superflus si les employés pouvaient et souhaitaient toujours agir dans l'intérêt de l'organisation. Par conséquent, les SMG comprennent tous les dispositifs et les systèmes que les managers utilisent pour s'assurer que les comportements et les décisions de leurs employés sont en accord avec les objectifs et stratégies de l'organisation (Merchant et Van der Stede, 2003, p. 4 ; Strauß et Zecher, 2013, p. 245).	Focus sur la congruence
4	La condition numéro 3 englobe les contrôles informels.	Question de la compréhension des SMG
5	Un MCS doit permettre une utilisation en feedback ou en envoi d'informations non sollicitées ( <i>feedforward</i> ) des dispositifs déployés (Strauß et Zecher, 2013, p. 246, d'après Anthony et Govindarajan, 2007, p. 105).	Question de la compréhension des SMG en lien avec la caractéristique-clé de flexibilité
6	À partir d'une critique du cadre de Simons qui est trop orienté vers le sommet stratégique, il apparaît qu'un SMG doit s'adresser également aux bas niveaux hiérarchiques de l'organisation (Ferreira et Otley, 2005, 2009 ; Langfield-Smith, 1997 ; Strauß et Zecher, 2013, p. 247), ce qui concorde avec l'approche d'Ahrens et Chapman (2004). Ainsi, les SMG doivent être utiles aux managers dans l'accomplissement de leur travail (Otley, 1999 ; Strauß et Zecher, 2013, p. 253).	Un SMG concerne les différentes parties d'une organisation (cf. modèle de Mintzberg), dont la ligne hiérarchique et le centre opérationnel
7	Des dispositifs informels du SMG peuvent être pris en compte s'ils sont « reformalisés », c'est-à-dire connus et intégrés par les concepteurs et responsables du SMG ; cela correspond à l'approche de Simons (1995, 2000) qui exclut du SMG les contrôles informels mais intègre explicitement les valeurs et les croyances en tant que levier de contrôle car ils deviennent ainsi formalisés (Strauß et Zecher, 2013, p. 247-248).	Question de la compréhension des SMG
8	Notion d'interconnexion entre les quatre types de SMG qui constituent les leviers de contrôle de Simons (1995) (Strauß et Zecher, 2013, p. 251).	Idée similaire à celle développée quant aux interactions entre les quatre caractéristiques-

		clés (voir <i>supra</i> figure I.5.)
9	Notions d'équilibre et de <i>continuum</i> [grâce aux « forces positives et négatives », à l'instar de notre référence au yin et au yang] entre les quatre types de SMG [en fait, les quatre leviers de contrôle] du cadre de Simons (1995, 2000, p. 301) (Strauß et Zecher, 2013, p. 251).	Voir <i>supra</i> figure I.4.
10	Notion de SMG « package » (modèle conceptuel de Malmi et Brown, 2008) qui correspond à l'assemblage de systèmes individuels qui constituent des éléments en interaction du SMG conçus et mis en œuvre par différents acteurs et à différents moments (Strauß et Zecher, 2013, p. 260).	Voir <i>infra</i> figure I.9.

Dégager les principales caractéristiques et conditions de mise en œuvre des plus reconnus et récents modèles conceptuels de SMG ouvre la voie à une meilleure compréhension du levier « SMG » en contrôle capacitant. Il ressort de la comparaison entre les différents cadres des SMG qu'ils contiennent un ensemble d'éléments essentiels comme la programmation (objectifs, budgétaire, actions), des mesures de performance, des récompenses et des boucles d'informations de type *feedback* classique ou anticipé (*feedforward*). Leurs principales différences portent, d'une part, sur leur singularité revendiquée, et, d'autre part, sur le périmètre qu'ils proposent (Strauß et Zecher, 2013, p. 264). Ainsi, en considérant les trois cadres les plus récents, il apparaît que le modèle holistique le plus large est celui de Broadbent et Laughlin (2009) qui, bâti à partir du cadre de Ferreira et Otley (2009) dont il constitue une « extension », élargit ce dernier en développant le concept de rationalité selon un *continuum* rationalité instrumentale-rationalité communicative qui conduit les auteurs à qualifier leur cadre de SMG relationnel ou transactionnel (Broadbent et Laughlin, 2009, p. 286 et 290). Ils mettent l'accent sur le contexte du SMG, à savoir « l'organisation ou partie de l'organisation dans laquelle il est intégré et qu'il est destiné à contrôler », qui varie en fonction de différentes variables telles l'histoire de l'organisation considérée, son environnement, ses membres, sa technologie, son objectif ou mission, etc. (Broadbent et Laughlin, 2009, p. 291)<sup>112</sup>. On peut l'appréhender comme une compréhension du SMG au travers d'un découpage acéré ou, qu'il s'agisse de l'organisation dans sa globalité ou bien d'une attention portée à certaines de ses parties tels des départements, des services ou des unités, visant à capturer les intentionnalités des actions entreprises et des activités, « ce qui implique la poursuite de fins identifiables par des moyens choisis »

<sup>112</sup> « [...] the organisation or part of the organisation in which it is embedded and which it is intended to control » (Broadbent et Laughlin, 2009, p. 291).

(Broadbent et Laughlin, 2009, p. 291)<sup>113</sup>, en l'occurrence les usages du SMG. Leur approche holistique les conduit à intégrer des concepts non mobilisés par Ferreira et Otley (2009), telle la redevabilité (*accountability*, au sens de Roberts et Scapens, 1985, p. 447).

« La raison pour laquelle la redevabilité est d'une importance capitale en tant qu'instrument d'intervention est due au fait que le succès de tout SMG est basé sur la connaissance (compréhension) pour savoir si les stratégies actuelles atteignent leurs intentions dans les organisations ou parties des organisations considérées. Une mise à jour constante des informations de reddition des comptes, pas nécessairement par des rapports officiels, est indispensable pour permettre à ce qu'une telle évaluation soit rendue » (Broadbent et Laughlin, 2009, p. 292)<sup>114</sup>.

Il est par conséquent patent qu'un lien est ici directement opéré avec les caractéristiques-clés capacitanes de transparence et la première caractéristique identifiée (voir *supra* tableau I.8.).

Il ressort également de la modélisation des SMG en « poupées russes » une proximité fonctionnelle des SMG entre les cadres de Broadbent et Laughlin (2009) et de Malmi et Brown (2008) ; le découpage analytique de la relation organisation-SMG du premier se veut sans doute plus poussé que celui du « *package* » du second mais il n'en demeure pas moins que tous deux affichent une volonté opérationnelle proche, existante en contrôle capacitant avec la caractéristique-clé de transparence interne. C'est pourquoi Strauß et Zecher (2013, p. 263 et 265) les associent dans leur analyse, même si la représentation graphique de cette dernière, peu argumentée d'un point de vue méthodologique, est sujette à discussion (voir *infra* figure I.8.).

### **La proposition d'un SMG étendu qui correspond à un assemblage d'éléments interconnectés**

L'idée selon laquelle les SMG fonctionnent en « *package* » n'est pas nouvelle et date des années 1980 (Otley, 1980). C'est la raison pour laquelle la traduction de

---

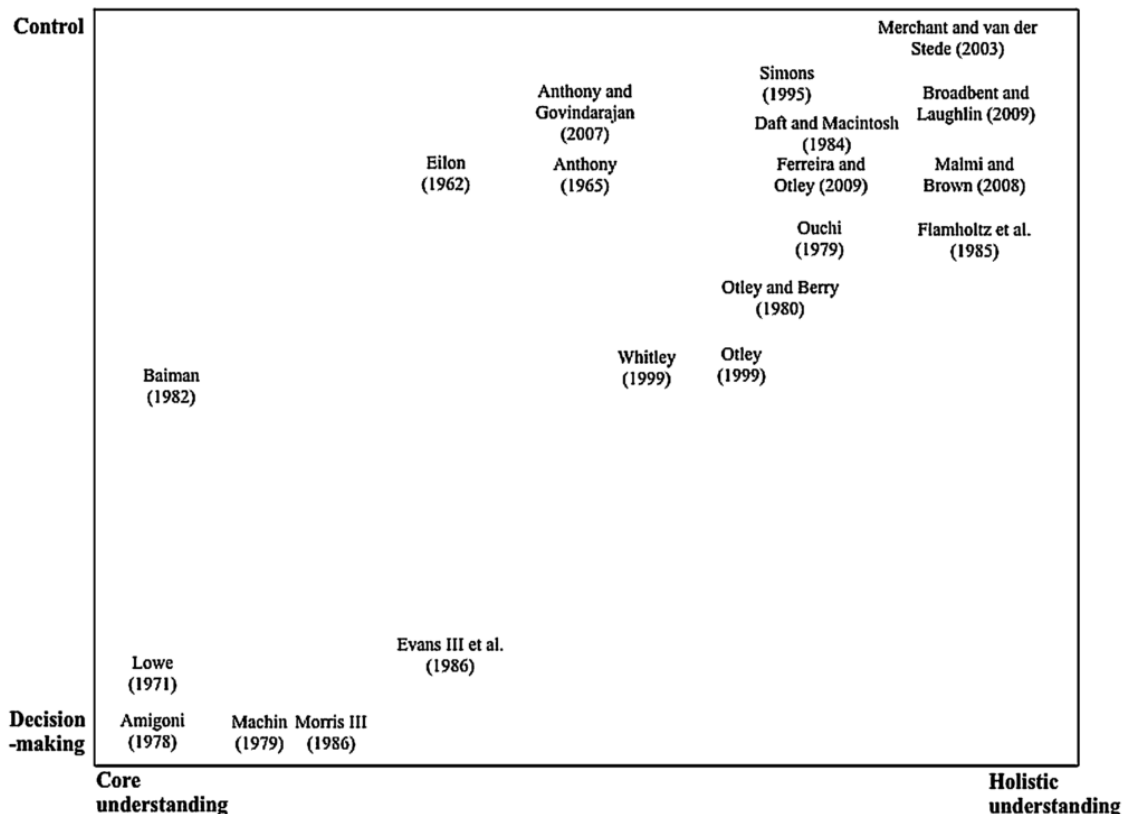
<sup>113</sup> « [...] which involves pursuing identifiable ends through selected means » (Broadbent et Laughlin, 2009, p. 291).

<sup>114</sup> « The reason why accountability is of key importance as an intervening instrument, is because the success of any PMS is based on knowing whether its current strategies are achieving their intentions in organisations or parts of organisations. Constant, up-to-date accountability information, not necessarily through formal reports, is vital to allow this judgement to be made » (Broadbent et Laughlin, 2009, p. 292).

« *package* » par « assemblage » en langue française nous paraît proche de la conception originelle. Malmi et Brown (2008) l'ont reprise pour développer une typologie des SMG structurés en cinq groupes (systèmes de programmation, cybernétiques, de récompenses, administratifs et culturels) qui doivent être pensés et compris comme des éléments interconnectés. Cette argumentation est fondée sur des travaux de Fisher (1998) et de Chenhall (2003) pour lesquels le fait de considérer des éléments du SMG comme séparés (voir *supra* figure I.6.), voire isolés, risque de conduire à une sous-spécification des SMG et à de fausses conclusions.

Pour sa part, Otley (1999) présentait aussi un cadre des SMG structuré autour de cinq questions centrales - objectifs, stratégies et plans d'action, objectifs-cibles, systèmes d'incitation et de récompense, et boucles de rétroaction d'informations - à partir duquel a été élaboré le cadre d'analyse étendu des SMG (Ferreira et Otley, 2005 et 2009).

**Figure I.8. Panorama des modèles de SMG (Strauß et Zecher, 2013, p. 265, figure 9 « Carte du paysage des SMG »)**



Outre les principales caractéristiques qui ressortent de l'analyse en « poupées russes » (voir *supra* tableau I.8.), le panorama des SMG (voir *supra* figure I.8.) présenté

précédemment souligne une dimension essentielle quant au projet de compréhension des SMG : leur périmètre.

La carte qui soutient notre analyse illustre ce fait et s'apparente à une matrice à quatre cases avec un double axe :

- en abscisse, un angle d'approche proposant un empan étroit, par exemple orienté vers l'information donnée aux managers au travers du SMG pour qu'ils puissent accomplir leur mission (Amigoni, 1987, p. 282 ; Machin, 1979, p. 2), ou large avec une compréhension holistique correspondant à notre approche par les « poupées russes » ;

- en ordonnée, l'accent mis sur la prise de décision est opposé à la notion de « maîtrise » et rejoint en cela l'approche adoptée par Zimmerman (2009).

La proposition de Strauß et Zecher (2013, p. 265) nous conduit, pour achever l'étude du levier SMG en contrôle capacitant, à situer les périmètres et cadres de référence adoptés par les chercheurs en contrôle capacitant quant aux SMG objets de leurs observations (voir *infra* tableau I.9.).

**Tableau I.9. Les SMG dans les recherches en contrôle capacitant (2004-2014)**

Auteur(s)	Périmètre et éléments	Cadres de référence mobilisés
Ahrens T. et Chapman C. (2004)	Contrôle interactif par des discussions sommet stratégique-ligne hiérarchique-centre opérationnel (p. 278) Système comptable Définition des SMG : « the formal, information-based routines and procedures managers use to maintain or alter patterns in organizational activities » (Simons, 1995, p. 5) - programmation et suivi budgétaire - formation et contrôle des coûts (menus), marge de profit sur la nourriture - objectifs financiers et indicateurs de performance - actions RH : recrutement, formation continue et fidélisation des employés (système d'incitations et de récompenses) - plannings temporels - systèmes <i>ad hoc</i> - ateliers consacrés aux bonnes pratiques - feuilles type check-list - accent mis sur la communication interne - système de contrôle des stocks - tableau de bord des principaux produits vendus - systèmes informatisés - répertoires de « trucs et astuces » et compétences faits par des managers	Conceptualiser le potentiel des SMG pour favoriser la flexibilité (p. 277) Comme Simons (1995), il s'agit de développer un SMG pour comprendre le management opérationnel (au jour le jour) (p. 278) Théorie de l'agence (p. 295)
Free C. (2007)	- outils de <i>category management</i> - tableaux de bord prospectifs - contrôles diagnostics - indicateurs de performance - réunions régulières formalisées - création d'un intranet et EDI	Limité à Adler et Borys (1996) et Ahrens et Chapman (2004) (p. 898, 923 et 928)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contrôle des coûts</li> <li>- système de mesure des performances commun</li> <li>- système comptable commun</li> <li>- programmation budgétaire</li> <li>- système d'analyse de la rentabilité des clients</li> <li>- système de gestion partagée des approvisionnements</li> <li>- système d'évaluation des pratiques professionnelles</li> </ul>	
Wouters M. et Wilderom C. (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- système de mesure de la performance, qui comprend le système d'informations, des indicateurs de performance (financière et non financière) associés à des tableaux de bord et un dispositif de reporting, d'un département logistique</li> <li>- l'organisation a mis en place un <i>balanced scorecard</i></li> </ul>	Limité à Adler et Borys (1996) et Ahrens et Chapman (2004) (p. 490-492 et 511)
Chapman C. et Kihn L.-A. (2009)	- recherche centrée sur le système d'information (type progiciel de gestion intégré - PGI - ou <i>enterprise resource planning</i> - ERP)	Basé sur Adler et Borys (1996) et Ahrens et Chapman (2004) (p. 152)
Jorgensen B. et Messner M. (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plans stratégiques</li> <li>- budgets</li> <li>- méthode de développement de nouveaux produits selon le modèle <i>Stage-Gate</i> (Cooper, 1999)</li> <li>- modèles de rentabilité (développement de nouveaux produits)</li> <li>- rapports de projet (développement de nouveaux produits)</li> <li>- indicateurs-clés de performance financière</li> </ul>	Basé sur Adler et Borys (1996), Adler et al. (1999) et des recherches en contrôle capacitant alors disponibles (Ahrens et Chapman, 2004 ; Free, 2007 ; Wouters et Wilderom, 2008 ; Chapman et Kihn, 2009) (p. 100-104) Contrôle de gestion, activité créatrice d'ordre pour les autres activités (Linstead <i>et al.</i> , 2004, p. 234) <sup>115</sup> (p. 102)
Mundy J. (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gamme de SMG pour gérer les activités des managers et des autres employés</li> <li>- leviers de contrôle</li> <li>- plan stratégique</li> <li>- plan d'action opérationnel par division</li> <li>- budgets prévisionnels par division et département</li> <li>- objectifs-cibles par division</li> <li>- rapport annuel de l'organisation</li> <li>- guide du code de conduite</li> <li>- indicateurs de performance</li> </ul>	Accent mis sur le cadre des leviers de contrôle (Simons, 1995) (p. 500-502) et usages capacitants (notamment Ahrens et Chapman, 2004 ; Wouters et Wilderom, 2008) (p. 500)
Wouters M. et Roijmans D. (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dispositifs formels de contrôle</li> <li>- formulation de la stratégie</li> <li>- dispositifs de communication</li> <li>- mesures de performance</li> <li>- système de calcul des coûts de transport</li> </ul>	Basé sur Adler et Borys (1996) et Ahrens et Chapman (2004) (p. 710) ainsi que des recherches en contrôle capacitant alors disponibles (Naranjo-Gil et Hartmann, 2006 ; Free, 2007 ; Wouters et Wilderom, 2008 ; Chapman et Kihn, 2009) (p. 710)
Jordan S. et Messner M. (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'accent est mis sur des indicateurs de performance et des objectifs-cibles</li> <li>- plans d'action</li> </ul>	Basé sur Adler et Borys (1996) et Ahrens et Chapman (2004) (p. 545-547) ainsi que Wouters et Wilderom (2008) (p. 545-547), (Free, 2007 ; Jorgensen et Messner, 2009 ; Chapman et Kihn, 2009) (p. 546) et des recherches sur

<sup>115</sup> Nous effectuons ici le lien avec Chiapello qui définit « le contrôle comme toute situation créatrice d'ordre, c'est-à-dire d'une certaine régularité. On est dans une situation de contrôle, selon cette définition, lorsque le comportement d'une personne est influencé par quelque chose ou quelqu'un » (1996, p. 52).



		l'incomplétude des indicateurs de performance (Dambrin et Robson, 2011 ; Mouritsen et al., 2009) (p. 546)
Liew A. (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- méthode de développement de nouveaux produits selon le modèle <i>Stage-Gate</i> et réunions (<i>gate meetings</i>) associées, dont échanges formels et informels</li> <li>- indicateurs de performance</li> <li>- analyse des coûts</li> </ul>	Basé sur Adler et Borys (1996), Ahrens et Chapman (2004) et Jorgensen et Messner (2009) (p. 3 et 5)
Agyemang G. et Broadbent J. (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- indicateurs de performance et critères d'excellence</li> <li>- système d'incitations</li> <li>- système d'évaluation des membres de l'organisation par les pairs</li> <li>- système d'allocation des ressources</li> </ul>	Basé sur Ahrens et Chapman (2004), Ferreira et Otley (2009), Adler et Borys (1996), Adler (2011) et Bourdieu (1989) (p. 3-4)
Malz S., Strauss E. et Weber J. (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assemblage SMG (<i>package</i>)</li> <li>- deux éléments en interaction : le premier élément du SMG est une carte, à savoir un organigramme de processus qui prédéfinit six phases, les contenus du travail et les responsabilités du processus ; le second est un outil Excel qui déclenche, enregistre et guide la plupart des actions du processus pour mener à bien les pratiques nécessaires liées au développement de nouveaux produits.</li> </ul>	Basé sur le contrôle capacitant et le développement de nouveaux produits : Adler et Borys (1996), Chapman (1998), Davila (2000), Ahrens et Chapman, (2004), Wouters et Wilderom (2008), Mundy (2010), Jorgensen et Messner (2010), Adler et Chen (2011), Tessier et Otley (2012), Bisbe et Otley (2004) (p. 4-5)
Dowling C. et Leech S. (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- audit support system qui est la version sophistiquée des anciens <i>electronic workpaper system</i></li> <li>- évaluation des performances</li> <li>- sessions obligatoires de formation au nouveau SMG associées à la lecture de manuels et à des vidéos en ligne</li> <li>- deux types d'utilisation du système informatisé : version courte pour les petits contrats, et version complète pour les autres</li> </ul>	Basé sur le cadre d'Adler et Borys (1996) (p. 234) ainsi que sur Ahrens et Chapman (2004) et Free (2007) (p. 239)

Situer les SMG eu égard à leur périmètre en contrôle capacitant aide à mieux les cerner. Quelle vision porter sur un SMG ? Est-ce une vision restrictive ou, à l'opposé, une vision large, englobante, compréhensive qu'il convient d'avoir ? Bien entendu, les références théoriques mobilisées par les chercheurs sont censées éclairer le lecteur. En matière de contrôle capacitant, si la référence devait être l'article fondateur d'Ahrens et Chapman, il en ressortirait deux enseignements. Le premier est qu'ils ne proposent pas de définition d'un SMG, si ce n'est qu'ils citent celle de Simons (1995, p. 5) ; on peut considérer, à ce titre, que c'est celle qu'ils adoptent. Le second consiste à observer que le champ couvert par le SMG qu'ils étudient est large, à l'image de la plupart des SMG faisant l'objet de recherches en contrôle capacitant. Par largeur nous entendons des SMG caractérisés par les cinq questions centrales qu'évoquait Otley (1999), qui lui ont ensuite permis de proposer avec Ferreira un cadre étendu comportant 12 questions (2009).

D'autres études de SMG à large périmètre ont été réalisées en contrôle capacitant, telles celles de Free (2007) ou de Dowling et Leech (2014), qui sont toutes deux détaillées et donnent véritablement à voir et à comprendre le dispositif à l'œuvre. Cependant, des SMG étendus ne constituent pas une norme en contrôle capacitant. En effet, des recherches qui s'intéressent au développement de nouveaux produits (Jorgensen et Messner, 2009 ; Liew, 2012 ; Malz, Strauss et Weber, 2014) proposent l'étude de SMG plus réduits, ou du moins se concentrent sur des éléments de l'assemblage SMG. L'exemple le plus éloquent en la matière est l'étude réalisée chez *Lacus* (Malz, Strauss et Weber, 2014, p. 5), fabricant allemand d'articles de haute qualité pour les cuisines et salles de bain. Cette étude de cas s'intéresse à deux éléments de l'assemblage SMG, qui constituent une formalisation du travail pour quelques employés, à savoir une carte, ainsi que des feuilles Excel qui marquent leur territoire de tâches de travail. En outre, il s'agit d'éléments qui concernent un nombre limité de membres de l'organisation. Le SMG considéré chez *Lacus* est, par conséquent, réduit à double titre : le nombre d'éléments du SMG étudiés, d'une part, et l'effectif des employés impliqués, d'autre part. Que peut-on en conclure quant au levier « SMG » en contrôle capacitant ? Il nous semble que trois lignes directrices ressortent et pourraient être prises en compte dans les recherches en contrôle capacitant.

### **Une approche des SMG qui s'inscrit dans le projet capacitant**

Nous avons montré avec l'approche par les « poupées russes » qu'une caractéristique forte des SMG réside dans leur périmètre ainsi que dans les frontières par lesquels on (par « on » nous entendons des membres de l'organisation étudiée ou les animateurs du projet de recherche) les identifie en vue de mieux les saisir et de capturer leur fonctionnement. Il ressort de l'analyse que nous avons développée, notamment à l'aide de tableaux de synthèse (voir *supra* tableau I.8. et tableau I.9.), que le contrôle capacitant doit adopter une conception étendue des SMG, ce qui n'empêche évidemment pas de porter un regard sur une partie ou des éléments du SMG, à l'instar du cas *Lacus*, ou selon les besoins et choix des managers utilisateurs du SMG (Hall, 2010, p. 302). Cette vision doit faire écho à la stratégie de l'organisation en rejetant une conception compartimentalisée et étanche des SMG ainsi qu'en concernant les différents niveaux hiérarchiques de l'organisation, même les plus bas, de façon à ce que les usages du SMG irriguent l'ensemble de l'organisation, qu'elle soit unisite ou fortement décentralisée. Dans sa recherche doctorale, Bouinot souligne à cet égard que :

« Simons réinvestit le champ des relations entre stratégie et contrôle pour montrer que celles-ci sont à double sens : le contrôle ne fait pas que décliner la stratégie, il l'alimente aussi. De l'ensemble des travaux de Simons, nous retiendrons notamment sa proposition relative à un contrôle de gestion interactif » (Bouinot, 2005, p. 71).

En outre, le cadre de compréhension des SMG doit intégrer un dispositif de compréhension des interactions informationnelles de type rétroaction (*feedback*) et anticipation (*feedforward*). Il inclut également les systèmes informels, et ce dans une certaine mesure, c'est-à-dire les systèmes informels qui auront été d'une certaine façon « reformalisés ». Par « reformalisation », nous avons argumenté sur le fait qu'il faut comprendre que les systèmes informels ne le sont plus véritablement dès lors qu'ils sont connus et pris en compte par les concepteurs, animateurs et utilisateurs du SMG (voir le point 2 du chapitre IV).

Enfin, il y a toujours un risque d'une certaine confusion avec l'usage extensif du terme « SMG ». Les travaux de recherche évoquent parfois un SMG, parfois des SMG, et d'autres fois encore des SMG qui seraient en fait des parties d'un grand SMG. Tout cela peut sembler confus, or il importe d'être précis dans la considération du SMG qui est, rappelons-le, l'un des trois éléments du triptyque du contrôle capacitant (technologie SMG - utilisateur - organisation). C'est pourquoi nous nous plaçons dans la même perspective que Strauß et Zecher (2013) et entendons par SMG un assemblage d'éléments, conformément à l'approche « *package* » des SMG (Otley, 1980 ; Malmi et Brown, 2008).

Ainsi, il nous a fallu déterminer à quel niveau de l'approche par les « poupées russes » situer le SMG en contrôle capacitant tout en vérifiant les caractéristiques et conditions de mise en œuvre que nous avons analysées. Il en découle que, en sorte de capturer la dimension holistique des SMG tout en les connectant à la stratégie et au contrôle opérationnel, nous proposons de retenir la définition donnée par Ferreira et Otley quant à leur cadre étendu :

« [...] il s'agit des mécanismes, processus, systèmes et réseaux évolutifs formels et informels utilisés par les organisations pour communiquer les principaux buts et objectifs de la direction, pour appuyer les processus stratégique et le management au quotidien grâce à l'analyse, la planification, les mesures, le contrôle, les récompenses, et plus largement le pilotage de la

performance, ainsi que pour soutenir et faciliter l'apprentissage organisationnel et le changement » (Ferreira et Otley, 2009, p. 264)<sup>116</sup>.

Adopter le point de vue de Ferreira et Otley s'inscrit dans une tendance générale qui s'est progressivement diffusée selon laquelle l'étude des SMG requiert d'adopter des approches larges ou compréhensives<sup>117</sup> (Chenhall, 2003 ; Covaleski *et al.*, 2003), et par conséquent de dépasser des aspects spécifiques - on évoquera à cet égard l'orientation trop prononcée sur les indicateurs financiers qui avait été dénoncée par Johnson et Kaplan (1987, p. 257) ainsi que le succès des *balanced scorecard* qui incluent, en réaction, des indicateurs de performance financiers et non financiers (Kaplan et Norton, 1992, p. 71 ; Malmi et Brown, 2008, p. 293) - des SMG (Malmi et Brown, 2008, p. 287 ; Ferreira et Otley, 2009, p. 266).

La capacité à définir ce qu'est un SMG est essentielle quant au triptyque capacitant technologie SMG-utilisateurs-organisation. Le périmètre large retenu au travers du cadre étendu de Ferreira et Otley (2009) permet de prendre en considération un grand nombre d'éléments qui participent du SMG et de faire un lien, d'une part, avec la stratégie définie par le sommet stratégique, et, d'autre part, d'étudier un SMG à un niveau élargi qui concerne les utilisateurs situés dans les différentes parties de base de l'organisation, notamment la ligne hiérarchique et le centre opérationnel, ce qui donne sens pour une application au niveau des bureaucraties professionnelles.

En outre, cette approche confère une marge de manœuvre aux chercheurs qui pourront envisager d'étudier tant le SMG global que certains de ses éléments. Cela est directement compatible avec une conception « assemblage SMG » (Malmi et Brown, 2008).

Observons à cet égard que David Otley, dans une récente contribution retraçant plus de trois décennies de recherches portant sur la théorie de la contingence en comptabilité et contrôle de gestion, a souligné que le concept d'assemblage devrait faire l'objet d'une attention plus aiguë de la part des chercheurs, ce qui s'inscrit dans notre projet de recherche : « Le concept "assemblage" n'a pas encore été pris au sérieux dans la conception de la plupart des études empiriques, alors que cela est fondamental pour la

---

<sup>116</sup> « [...] we view PMSs as the evolving formal and informal mechanisms, processes, systems, and networks used by organizations for conveying the key objectives and goals elicited by management, for assisting the strategic process and ongoing management through analysis, planning, measurement, control, rewarding, and broadly managing performance, and for supporting and facilitating organizational learning and change » (Ferreira et Otley, 2009, p. 264).

<sup>117</sup> Il s'agit, selon le dictionnaire de la langue française *Larousse*, d'une acception de cet adjectif.

conception d'études futures » (Otley, 2016, p. 45)<sup>118</sup>. Les recherches conduites depuis les travaux précurseurs d'Otley montrent un intérêt croissant envers la façon dont les dispositifs de contrôle de gestion fonctionnent comme un ensemble de mécanismes interdépendants même si la littérature offre (encore) peu d'indications sur l'influence d'un type de contrôle sur l'autre ou comment de multiples contrôles se combinent (Bedford et Malmi, 2015). Les travaux concernant « l'assemblage » en CDG se dirigent vers la compréhension de mécanismes qui tendent à être observés en combinaison, à savoir que des chercheurs cherchent à identifier la complémentarité ou la substituabilité entre des mécanismes de contrôle (Grabner et Moers, 2013).

Enfin, cela s'inscrit particulièrement dans la question du *design* organisationnel dans la mesure où le contrôle de gestion doit « assister le management dans la formulation et la mise en œuvre de la stratégie organisationnelle » (Institute of Management Accountants, 2008<sup>119</sup>), ce qui met l'accent sur les capacités des individus membres de l'organisation. En effet, les SMG sont « conçus » et non « découverts » :

« Les systèmes comptables, comme des dessins d'ingénierie, sont construits et ne sont pas des phénomènes naturels. Les contrôleurs de gestion créent, conçoivent et construisent des systèmes, puis les encastrent dans les processus organisationnels et des routines. Le contrôle de gestion est, comme le lauréat du prix Nobel Herbert Simon l'a décrit, une "science de l'artificiel" (Simon, 1996) » (Kaplan, 2006)<sup>120</sup>.

En d'autres termes, les SMG « sont créés en réponse à un besoin d'aide des managers dans les organisations [et] conçus afin d'aider les managers à exécuter les stratégies au sein de leurs organisations » (Zanibbi, 2011, p. 55)<sup>121</sup>, ce qui correspond au projet capacitant tel qu'il avait été proposé par Ahrens et Chapman (2004).

En conclusion, nous retenons dans le cadre de cette recherche que les SMG étudiés sont définis selon la synthèse que nous proposons en encadré I.5. (voir *infra*).

---

<sup>118</sup> « The 'package' concept has not yet been taken seriously in the design of most empirical studies although this is fundamental to the design of future studies » (Otley, 2016, p. 45).

<sup>119</sup> Institute of Management Accountants (2008). *Statements on Management Accounting: Definition of Management Accounting*.

<sup>120</sup> « Accounting systems, like engineering designs, are constructed, not natural phenomena. Management accountants create, design and build systems, and then imbed these systems in organizational processes and routines. Management accounting is, as Nobel-laureate Herbert Simon described, a 'science of the artificial' (Simon 1996) » (Kaplan, 2006).

<sup>121</sup> « [...] are created in response to a need held by managers of organizations. [...] Management control systems are designed in order to help managers execute strategies within their organizations » (Zanibbi, 2011, p. 55).

### Encadré I.5. Perspective retenue pour la définition et la compréhension des SMG en contrôle capacitant

En considérant des caractéristiques des SMG :

- ensemble de dispositifs généralement explicites et formalisés et que, à côté du contrôle formel, existe ce que nous appellerons un système de contrôle « invisible », ces deux composantes étant difficilement dissociables (Bouquin, 2010, p. 213) ;
- il y a un lien entre stratégie(s) et contrôle de gestion, ce qui implique qu'il n'existe pas de SMG unique et efficace et que les SMG doivent être conçus « sur mesure » (Bouquin, 2010, p. 17 ; Alcouffe *et al.*, 2013, p. VII) ;
- il y a plus qu'un seul système de planification et de contrôle dans une organisation (Anthony, 1965, p. 5) ;
- la fixation d'objectifs est nécessaire pour la conception de SMG dans la mesure où les employés ont besoin de comprendre les objectifs que l'organisation essaie d'atteindre (Merchant et Van der Stede, 2003 ; Strauß et Zecher, 2013, p. 245), d'où l'importance de la caractéristique-clé de transparence globale ;
- un SMG interroge le comportement des employés car ce sont les individus qui font que des choses se passent dans les organisations (Merchant et Van der Stede, 2003, p. 7 ; Strauß et Zecher, 2013, p. 245) ; en effet, les SMG seraient en un sens superflus si les employés agissaient toujours dans l'intérêt de l'organisation, d'où l'importance de la congruence ;
- un SMG doit permettre une utilisation en *feedback* et en envoi d'informations non sollicitées (*feedforward*) des dispositifs déployés (Strauß et Zecher, 2013, p. 246, d'après Anthony et Govindarajan, 2007, p. 105), d'où l'accent mis sur la caractéristique-clé de flexibilité ;
- un SMG doit concerner tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation (Ferreira et Otley, 2005, 2009 ; Langfield-Smith, 1997 ; Strauß et Zecher, 2013, p. 247), et donc être utile pour les managers dans l'accomplissement de leur travail (Otley, 1999 ; Strauß et Zecher, 2013, p. 253) ;
- la notion de SMG « *package* » (modèle de Malmi et Brown, 2008) correspond à l'assemblage de systèmes individuels qui constituent des éléments en interaction du SMG conçus et mis en œuvre par différents acteurs et à différents moments (Strauß et Zecher, 2013, p. 260), de telle sorte que nous entendons par SMG un assemblage d'éléments ;

Nous adoptons la définition suivante des SMG :

« [...] mécanismes, processus, systèmes et réseaux évolutifs formels et informels utilisés par les organisations pour communiquer les principaux buts et objectifs de la direction, pour appuyer les processus stratégique et de gestion opérationnelle par l'analyse, la planification, les mesures, le contrôle, les récompenses, et plus largement le pilotage de la performance, et pour soutenir et faciliter l'apprentissage organisationnel et le changement » (Ferreira et Otley, 2009, p. 264).

Cette définition du SMG en contrôle capacitant s'inscrit directement dans la question du *design* organisationnel dans la mesure où le contrôle de gestion doit « assister le management dans la formulation et la mise en œuvre de la stratégie organisationnelle » (Institute of Management Accountants, 2008), ce qui interroge les capacités des individus membres de l'organisation : les SMG sont à comprendre en tant que systèmes artificiels créés - et non pas naturels - en réponse à un besoin d'aide pour les managers qui les utilisent dans le cadre de l'accomplissement de leur mission dans les organisations.

Le levier des SMG ayant été identifié et défini par rapport au contrôle capacitant, un deuxième levier, qui y est directement lié, doit être étudié quant à la qualité capacitante des SMG. Il s'agit des managers qui sont à la fois les sujets de ce contrôle et les utilisateurs des SMG.

## 2) Le levier implicite de l'unité d'analyse et la compréhension du manager-utilisateur

### Encadré I.6. Caractéristiques et éléments de compréhension du levier MU

Nous allons montrer dans ce deuxième point que le manager utilisateur du SMG, l'un des trois éléments essentiels du triptyque à considérer en contrôle capacitant, n'est pas suffisamment explicité et apparaît de ce fait comme sous-caractérisé dans les recherches qui ont été menées sur ce thème. L'intérêt envers l'utilisateur en contrôle capacitant est certes fort car la littérature montre son rôle pivot mais, de façon paradoxale, on dispose de peu d'éléments le caractérisant ; or, une forte caractérisation permettrait sans doute d'améliorer le processus tandem à l'œuvre dans le mécanisme de capacité.

- dès lors, que signifie un contrôle capacitant dont le concept fondamental est de « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches » si ceux-ci ne sont pas cernés dans le cadre du processus tandem de conception et de mise en œuvre de la qualité capacitante d'un SMG ?
- par conséquent, nous effectuerons un retour par la littérature du contrôle capacitant pour dévoiler que ces membres de l'organisation, que nous appelons les managers-utilisateurs (MU), constituent en fait l'unité d'analyse communément retenue dans les recherches ;
- nous identifierons où se situent les MU dans les organisations les plus susceptibles de recourir au contrôle capacitant, ce qui nous permettra de caractériser le MU en contrôle capacitant ;
- nous soulignerons la nécessité de la prise en compte des MU quant aux caractéristiques-clés, ce qui induit inévitablement des répercussions quant à la méthodologie de recherche de terrain choisie par les chercheurs.

La traduction d'*enabling* (voir *supra* encadré I.3.) précise que l'on peut capaciter (*to enable*) une personne ou une chose. Considérons deux phrases :

« A common claim made for ISI is that it enables more sophisticated and flexible forms of analysis leading to enhanced performance - une revendication commune faite à l'intégration du système d'information est qu'il permet des formes plus sophistiquées et flexibles d'analyse conduisant à des performances améliorées » (Chapman et Kihn, 2009, p. 153) ;

« They felt that the new system enabled them to be fully informed as the engagement progressed, and when on site, they were more productive and spent their time interacting with the client - ils ont estimé que le nouveau système leur a permis d'être pleinement informés de l'avancement des missions, et que, sur place, ils étaient plus productifs et passaient tout leur temps à interagir avec leurs clients » (Dowling et Leech, 2014, p. 244).

Il apparaît, comme nous l'avons montré, que l'on peut emprunter deux chemins dans cette perspective : la voie habilitante qui privilégie la chose et correspond à la vision instrumentale qui interroge le SMG, à l'instar de la première phrase de l'exemple, et la voie facilitante qui interroge l'individu, en l'occurrence le manager - au

sens générique - qui est utilisateur du SMG, comme l'illustre la seconde phrase. Notre analyse du modèle capacitant conduit à mettre l'accent sur la voie de l'individu : qui ou qu'est-ce qui capacite (habilite, facilite) ? Qui est capacité ? En effet, une hypothèse forte de l'approche capacitante du contrôle réside dans le fait qu'il existe des membres de l'organisation à capaciter.

En outre, tout SMG est censé être capacitant pour au moins un membre de l'organisation, sans quoi l'on peut penser qu'il serait simplement abandonné. Dans ce sens, il importe d'analyser qui sont les individus concernés par le contrôle capacitant. En effet, les travaux de recherche en SMG s'intéressent principalement aux besoins des directions générales et de leurs *top management* (Jönsson, 1998 ; Wouters et Wilderom, 2008 ; Hall, 2010 ; Merchant et Van der Stede, 2007), peu à la façon dont les managers (à savoir ceux qui ne font pas partie du sommet stratégique) les mobilisent au quotidien (Englund et Gerdin, 2015, p. 277)<sup>122</sup> et encore moins à qui sont les managers sujets de ces SMG. Autrement dit, les questions portent davantage sur le (pour)quoi et le comment que sur le « qui », or comment répondre à ces premières sans disposer d'éléments d'information sur la dernière ?

### **Le processus tandem du contrôle capacitant est nécessairement orienté vers le manager-utilisateur**

La focalisation sur l'individu peut être schématisée par un processus tandem (*development process* articulant conception et mise en œuvre : Wouters et Wilderom, 2008, p. 489 ; Jorgensen et Messner, 2009, p. 102 ; Neu, Rahaman et Everett, 2014, p. 324) lié à un questionnement sur le manager-utilisateur qui devrait être selon nous l'unité d'analyse en contrôle capacitant (voir *infra* figure I.9.). Le schéma que nous proposons visualise la double dynamique inscrite dans le contrôle capacitant :

- le SMG est le pivot des interactions du contrôle entre les décideurs et animateurs (direction générale et contrôleurs de gestion) et les utilisateurs (des managers qui, de ce fait, ne sont prioritairement ni situés dans le sommet stratégique, ni dans le service de contrôle de gestion de la technostructure, qui est le moteur de la standardisation de l'organisation selon Mintzberg, mais peut néanmoins en concerner certains qui sont utilisateurs) ;

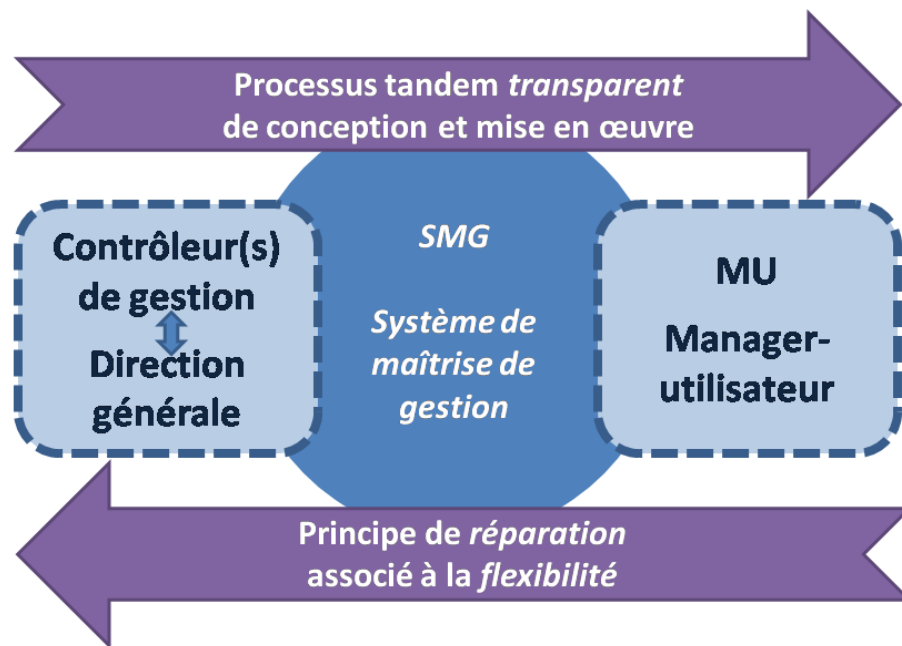
---

<sup>122</sup> « [...] fairly little is known about how managers who are the subjects of the PMS [...] mobilise them in their daily conduct » (Englund et Gerdin, 2015, p. 277).



- le caractère interactif de cette double dynamique s'inscrit conformément au rôle dual du mécanisme de capacité : la conception (*design*) du SMG vise la transparence (interne et globale) du système pour faciliter l'exercice de la mission des utilisateurs ; ces derniers, en retour, autorisés (habilités) à intervenir, sollicitent les caractéristiques-clés de réparation et de flexibilité dudit SMG, comme les décideurs et animateurs du SMG peuvent le vérifier avec les flux d'informations (*feedback* et *feedforward*).

**Figure I.9. Processus tandem orienté manager-utilisateur (source : auteur)**



La raison pour laquelle notre analyse précise que le processus tandem est orienté vers le MU est que de nombreux travaux soulignent que la participation des utilisateurs est déterminante pour la réussite de la mise en œuvre des SMG (McGowan et Klammer, 1997 ; Cheffi et Nekhili, 2011 ; Lambert et Sponem, 2009). D'ailleurs, selon Abernethy et Bouwens (2005), la participation des utilisateurs peut nettement contribuer au fait que le système soit adapté à leurs besoins et, de ce fait, à la diminution des erreurs, ce qui rejoint, sans la nommer, la caractéristique-clé de réparation. Dans cette optique, Wouters et Roijmans (2011) examinent, sur un terrain capacitant, les pratiques qui favorisent la participation des utilisateurs (« comptables et non comptables ») du SMG. Ils montrent que les connaissances combinées par ces utilisateurs les aident à utiliser le système en place et à contribuer ainsi aux objectifs de l'organisation (Wouters et Roijmans, 2011, p. 709). En effet, tout en considérant que mettre l'accent sur les quatre caractéristiques-clés puisse aboutir à une compréhension plutôt statique du contrôle de gestion (Jordan et Messner, 2012, p. 546), il est important de noter que les

caractéristiques-clés proposées par Adler et Borys sont « fondées sur une notion de contrôle qui fonctionne avec plutôt qu'elle ne remplace l'intelligence et l'expérience de l'utilisateur » (Chapman et Kihn, 2009, p. 152)<sup>123</sup>. C'est pourquoi la perception des utilisateurs quant aux caractéristiques-clés dépendra de la façon dont le SMG est effectivement développé et mis en œuvre dans un cas particulier (Jordan et Messner, 2012 ; Wouters et Wilderom, 2008, p. 495). Dans cet esprit, des arguments peuvent être avancés quant à ce qui favorise le processus-tandem, au premier rang desquels l'importance du développement sur site et la participation des utilisateurs (Adler et Borys, 1996, p. 75 ; Jørgensen et Messner, 2009, p. 102 ; Wouters, 2009, p. 74 ; Jordan et Messner, 2012, p. 546).

### **La littérature du contrôle capacitant met l'accent sur un manager que l'on connaît peu**

L'étude de la littérature nous conduit à mettre en lumière un paradoxe qui justifie notre analyse. En effet, alors que l'utilisateur est, de façon implicite ou explicite, en permanence associé au SMG, il demeure peu caractérisé et, qui plus est, cette sous-caractérisation appauvrit le projet de compréhension en contrôle capacitant. Ainsi, au travers de différentes publications qui l'ont conduit à proposer le modèle conceptuel des bureaucraties capacitantes, Paul Adler (voir *infra* tableau I.10.) affirme qu'il est important de se préoccuper de l'utilisateur et, par conséquent, de s'intéresser à lui et de le connaître.

Un recensement de la fréquence d'emploi des termes « utilisateur » et « technologie » dans trois articles d'Adler confirme le constat de l'importance du couple utilisateur-SMG qui invite à s'intéresser à cet individu.

**Tableau I.10. Occurrences des termes « utilisateur » et « technologie » dans des travaux de Paul Adler (1986-1996)**

Auteur(s)	Titre	Occurrences du terme	
		<i>user</i>	<i>technology</i>
Adler P. (1986)	New Technologies, New Skills	4	14
Adler P. et Winograd T. (1992)	The Usability Challenge	27	29
Adler P. et Borys B. (1996)	Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive	50	27
Total		81	70

<sup>123</sup> « Each of these are premised on a notion of control that works with rather than replaces user's intelligence and experience: repair, internal transparency, global transparency, and flexibility » (Chapman et Kihn, 2009, p. 152).

L'accent mis sur le couple MU-SMG nous conduit à relire la littérature du contrôle capacitant en l'orientant sur l'utilisateur (voir *infra* tableau I.11.).

**Tableau I.11. La spécification du manager-utilisateur dans des travaux de recherche se réclamant du modèle capacitant (1996-2015)**

Auteur(s)	Titre	Verbatim : qui est le manager-utilisateur?	Occurrences du terme*	
			<i>user</i>	<i>manager</i>
Adler P. et Borys B. (1996)	Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive	Très générique, il n'est pas spécifié	50	13
Ahrens T. et Chapman C. (2004)	Accounting for Flexibility and Efficiency: A Field Study of Management Control Systems in a Restaurant Chain	Managers de restaurant principalement, mais peu de spécifications	3	131
Naranjo-Gil, D. et Hartmann, F. (2006)	How Top Management Teams Use Management Accounting Systems to Implement Strategy	Cet article qui mobilise le contrôle capacitant en analyse secondaire s'intéresse aux « top managers ». Ils sont spécifiés par rapport à la formation et leur expérience professionnelle (questionnaire avec sept questions)	0	41
Free C. (2007)	Supply-Chain Accounting Practices in the UK Retail Sector: Enabling or Coercing Collaboration?	Différents « category managers » de deux entreprises impliquées dans la chaîne logistique	1	52
Wouters M. et Wilderom C. (2008)	Developing performance-measurement systems as enabling formalization: A longitudinal field study of a logistics department	Quelques données démographiques, qui ne sont pas utilisés comme variable de contrôle	12	47
Chapman C. et Kihn L.-A. (2009)	Information system integration, enabling control and performance	Limité : « The average age of respondents was about 46 years with an average length of employment in their current position of 5.7 years. One hundred and forty four of the respondents were men, and 19 women. » (p. 158)	11	15
Mundy J. (2010)	Creating dynamic tensions through a balanced use of management control systems	Les managers sont définis comme situés entre le « strategic and operational levels of the organisation. Their job title within the observed company is 'director' and they are also the departmental cost center managers » (p. 503). Présence de données démographiques sous forme d'un tableau en annexe (p. 517-518)	0	147
Jordan S. et Messner M. (2012)	Enabling control and the problem of incomplete performance indicators	Il s'agit de membres des groupes de projets ayant mis en œuvre la méthode Six sigmas, décrits par leur titre et leur prénom (annexe A,	4	203

		p. 562)		
Dowling C. et Leech S. (2014)	A Big 4 Firm's Use of Information Technology to Control the Audit Process: How an Audit Support System is Changing Auditor Behavior	« We conducted 17 group interviews with audit partners, managers, seniors, staff, and “champions” from three large Australian cities of the Big 4 firm. In total, we interviewed 51 auditors and one ex-regulator. The average audit experience of the participants was seven years (ranging from 2 to 37 years). The auditors worked in several industries » (p. 232). « There is a difference in the expertise of the auditors we interviewed and the expertise required to complete the tasks discussed by Adler and Borys (1996). The auditors are educated knowledge workers, whereas Adler and Borys (1996) illustrate their framework using tasks that do not require the same level of expertise » (p. 247)	8	24
Englund H. et Gerdin J. (2015)	Developing Enabling Performance Measurement Systems: On the Interplay Between Numbers and Operational Knowledge	Entretiens et observations d'un groupe de managers opérationnels (middle-managers ou operational managers) qui ne sont pas spécifiés (p. 281-283).	4	17

\* hors bibliographies mais les annexes et les figures sont prises en compte.

L'étude de la littérature en contrôle capacitant relative au levier de compréhension de l'utilisateur du SMG est éclairante à double titre. D'une part, les études de terrain sont axées sur les managers utilisateurs de l'assemblage SMG. À ce titre, les MU constituent l'unité d'analyse retenue par les chercheurs. Ils sont généralement appelés « managers » (647 occurrences relevées dans dix recherches, voir *supra* tableau I.11.), ainsi que les occurrences d'emploi de ce terme en témoignent, et la référence au modèle conceptuel mobilisé les associe également au substantif d'utilisateurs (*users*, 162 occurrences) quant à la définition des caractéristiques-clés capacitantes. Cinq extraits de publications récentes qui suivent illustrent ce fait :

« L'analyse technique et l'architecture modulaire de l'ISI [intégration du système d'information] [...] offre une excellente plate-forme pour le développement d'un système de contrôle qui peut informer ses utilisateurs en détail concernant le fonctionnement interne des processus sur lesquels il

agit, contribuant directement à la transparence interne » (Chapman et Kihn, 2009, p. 155)<sup>124</sup> ;

« En laissant les utilisateurs influencer sur la conception de l'innovation comptable, leurs connaissances tacites pertinentes peuvent être utilisées dans le processus de développement. Des questions techniques telles que les limites des données et les difficultés à définir des mesures appropriées semblent jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre du SMG » (Wouters et Roijmans, 2011, p. 709)<sup>125</sup>;

« En ce qui concerne les caractéristiques de conception, Adler et Borys (1996) affirment que les systèmes capacitants ont quatre caractéristiques clés. D'abord, ils permettent aux utilisateurs de réparer le système formel en cas de panne ou de problème » (Jordan et Messner, 2012, p. 546)<sup>126</sup> ;

« La caractéristique de réparation encourage les utilisateurs à résoudre les problèmes par eux-mêmes chaque fois qu'une panne [dysfonctionnement] se produit. Cette fonctionnalité est censée générer des procédures qui facilitent les réponses aux contingences du travail réel » (Martineau, 2014, p. 2)<sup>127</sup> ;

« [...] il est important de noter que les caractéristiques de conception proposées par Adler et Borys "sont fondées sur une notion de contrôle qui fonctionne avec plutôt que remplace l'intelligence et l'expérience de l'utilisateur" (Chapman & Kihn, 2009, p. 152) » (Englund et Gerdin, 2015, p. 280)<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> « The technical analysis and modular architecture of ISI [...] provides an excellent platform for the development of a control system that can inform its users in detail concerning the inner workings of the processes it acts upon, contributing directly to internal transparency » (Chapman et Kihn, 2009, p. 155).

<sup>125</sup> « By letting users influence the design of the accounting innovation, their relevant tacit knowledge can be utilized in the development process. Technical issues such as data limitations and difficulties defining appropriate measures appear to play a more important role in the implementation of PMS » (Wouters et Roijmans, 2011, p. 709).

<sup>126</sup> « Regarding the design features, Adler and Borys (1996) argue that enabling systems have four key characteristics. First, they allow users to repair the formal system in case of a breakdown or problem » (Jordan et Messner, 2012, p. 546).

<sup>127</sup> « The "Repair" feature encourages users to solve problems by themselves whenever a breakdown occurs. This feature is supposed to generate procedures that facilitate responses to real work contingencies » (Martineau, 2004, p. 2).

<sup>128</sup> « [...] it is important to note that the design characteristics proposed by Adler and Borys 'are premised on a notion of control that works with rather than replaces user's intelligence and experience' (Chapman & Kihn, 2009, p. 152) » (Englund et Gerdin, 2015, p. 280).

D'autre part, et de façon paradoxale, les *users* et les *managers*, que nous avons choisi d'appeler managers-utilisateurs en combinant les deux termes, sont à la fois très présents et insuffisamment caractérisés. En effet, les travaux de recherche nous apprennent qu'il s'agit le plus souvent de managers opérationnels et de cadres intermédiaires, la littérature anglo-saxonne les qualifiant généralement de *middle managers* ou *operational managers*, (Ahrens et Chapman, 2004, p. 282, figure 1 ; Wouters, 2009, p. 64 ; Jorgensen et Messner, 2009, p. 106, figure 2 ; Jordan et Messner, 2012, p. 545 ; Englund et Gerdin, 2015, p. 278) mais nous n'en savons guère plus sur eux. Or, s'ils constituent l'unité d'analyse, cette approche très générique de l'utilisateur dans le triptyque du contrôle capacitant pose problème pour différentes raisons que nous énonçons ci-après.

### **Une sous-caractérisation du MU qui interpelle**

S'il est patent que le manager est généralement sous-caractérisé, à des degrés variables, dans les travaux de recherche de référence, cette imprécision interpelle. Alors que le MU est constamment présent en filigrane dans les travaux de recherche en contrôle capacitant, il s'agit en effet d'une sous-caractérisation que l'on peut qualifier de large dans la mesure où elle apparaît tant dans la dimension démographique des individus que dans leurs modalités de travail et d'usage des instruments. Or, de telles données caractérisant les individus à capaciter sont déterminantes. À titre d'exemple, si au niveau du sommet stratégique, de la ligne hiérarchique, voire de la technostructure, on souhaite mettre à disposition des employés une nouvelle application de fixation des objectifs, une technique de gestion des stocks de type *kanban* ou un forum de bonnes et de mauvaises pratiques, il faudra adapter, pour favoriser le couple utilisateur-technologie, les instruments de gestion à différentes variables telles que l'âge, le niveau de formation, l'expérience acquise, les contraintes temporelles, les relations de travail entre les individus parties de l'utilisation des technologies en sorte de les calibrer et d'estimer le degré de formalisation requis. L'enjeu sera le risque d'échec et d'« incapacitation » : quel mécanisme de « capacitation » serait envisageable avec des dispositifs de gestion requérant des compétences au-delà des possibilités des utilisateurs ? L'approche capacitante peut alors apparaître comme paradoxalement incapacitante si on ramène l'utilisateur à l'objectif (*purpose-based*) et si l'on ne s'intéresse pas à cet utilisateur, à ce qu'il fait et à ce qu'il est, dans une optique *user-based*. Le contrôle capacitant correspond ainsi à une approche nécessairement orientée

vers l'utilisateur puisque celui-ci constitue l'unité d'analyse retenue dans les travaux empiriques :

« En cherchant positivement à s'appuyer sur les utilisateurs, une approche capacitante du contrôle est moins susceptible d'engendrer les types de profils de résistance aux approches plus coercitives du contrôle, améliorant ainsi la réussite perçue du système » (Chapman et Kihn, 2009, p. 156)<sup>129</sup>.

Si bien que :

« Si cette hypothèse est validée, nous pouvons supposer que l'approche capacitante repose sur une forte explicitation de l'état de cet utilisateur, à savoir qui il est [...]. De ce point de vue, le principal facteur de contingence de l'approche capacitante est l'utilisateur » (Benoit et De Geuser, 2014, p. 7)<sup>130</sup>.

Cependant, nombre de travaux évoquent un projet capacitant qui se construit sans réelle prise en compte des utilisateurs qui sont insuffisamment identifiés et a tendance à se focaliser sur les instruments (voir *supra* tableau II.11.). *A contrario*, un éclairage notable apparaît dans une étude à dominante quantitative conduite par questionnaires auprès des directeurs généraux des 218 centres hospitaliers espagnols qui mobilise le contrôle capacitant en tant que modèle d'analyse secondaire pour comprendre l'utilisation des SMG dans la mise en place des stratégies (Naranjo-Gil et Hartmann, 2006, p. 22). Les auteurs entendent ainsi montrer le lien endogène entre les caractéristiques de ces *top managers* et le SMG.

Par exemple, il a été montré que des caractéristiques, telles l'âge et la formation académique des managers, affectent leurs choix en matière de stratégie (Hitt et Tyler, 1991, p. 332-333). Naranjo-Gil et Hartmann, qui s'inspirent de travaux conduits dans un réseau d'hôpitaux publics d'anciens combattants américains, ont également trouvé que les managers avec un profil administratif sont davantage enclins à recourir à l'innovation en matière de SMG que ceux ayant un profil opérationnel, tels des médecins, dans la mesure où les premiers perçoivent mieux les avantages qu'ils peuvent retirer des innovations administratives (Young *et al.*, 2001). Ainsi, une formation

---

<sup>129</sup> « By positively seeking to work with users, an enabling approach to control is less likely to engender the kinds of patterns of resistance to more coercive approaches to control, thus enhancing perceived system success » (Chapman et Kihn, 2009, p. 156).

médicale prédisposerait des « managers professionnels » à s'intéresser davantage à l'amélioration des soins des patients qu'à l'amélioration de la performance financière ou de l'architecture organisationnelle, à l'inverse de leurs collègues « managers administratifs », tout en observant qu'une telle situation qui caractérise des médecins britanniques peut être opposée à ce que l'on a rencontré en étudiant des professionnels de santé finlandais (Harrison et Pollitt, 1994 ; Kurunmäki, 2004, p. 340). Naranjo-Gil et Hartmann prennent ainsi en compte les années de formation académique et d'expérience fonctionnelle des managers à profil professionnel (médical) et à profil administratif, sachant que les deux profils peuvent se cumuler, c'est-à-dire présenter un caractère hybride (Kurunmäki, 2004, p. 327-328 ; Naranjo-Gil et Hartmann, 2006, p. 32-33). L'intérêt dont ils font montre concernant la connaissance des managers leur permet de conclure que, conformément à leur hypothèse de départ, la formation et l'expérience des *top managers* affectent leur utilisation des SMG : les managers professionnels ont un usage davantage interactif du SMG et préfèrent les contrôles informels entre pairs tandis que les managers administratifs en ont un usage plutôt diagnostique et orienté sur la performance financière (Naranjo-Gil et Hartmann, 2006, p. 40 et 41).

**Ces développements incitent à plaider en faveur d'une « réhabilitation » du « manager-utilisateur » (MU) et à mieux l'identifier.**

La recherche en systèmes de maîtrise de gestion s'intéresse au manager-utilisateur, ce qui devrait apparaître plus clairement en contrôle capacitant

On peut inscrire cette argumentation en adoptant une perspective plus large du contrôle de gestion. En effet, l'intérêt porté envers l'utilisateur des SMG n'est certes ni nouveau, ni propre au modèle capacitant. Au début des années 1970, Hopwood (1972) suggérait déjà que l'on ne devrait pas supposer que les managers étaient nécessairement préoccupés par les caractéristiques de conception des SMG. En effet, pour comprendre comment l'information comptable est effectivement utilisée, Jordan et Messner (2012, p. 544) soulignent qu'il faut s'intéresser aux préoccupations des gestionnaires quant aux qualités de ces informations. En outre, plusieurs auteurs ont exploré au cours des dernières décennies l'utilisation d'indicateurs de performance et d'autres informations comptables dans le travail de gestion, en s'intéressant aux pratiques de gestion par les

---

<sup>130</sup> « If this hypothesis is true, we can suppose that the enabling approach relies on the state of the user being clearly specified, knowing who he is [...]. From this point of view, the primary contingency factor for the enabling approach is the user » (Benoit et De Geuser, 2014, p. 7).



managers dans leur travail quotidien (Hopwood, 1989 ; Ahrens et Chapman, 2007). Il convient de noter à cet égard qu'il existe différentes dénominations de ces managers, qu'ils soient nommés par cette appellation générique ou en précisant leur position au sein de l'organisation, à savoir dans les parties de base de la ligne hiérarchique et du centre opérationnel identifiées par Mintzberg (2012), par exemple en tant que *middle managers* (Currie et Procter, 2005, p. 1325) ou *subunit managers* ou encore *lower level managers* (Abernethy et Bouwens, 2005, p. 217). Cela indique un besoin d'identification desdits managers. En ce sens, de nombreux travaux s'intéressent au travail et à l'activité des managers, sachant qu'il s'agit justement d'un objectif d'étude délicat (Barley et Kunda, 2011, p. 76). Le positionnement sous-jacent à ces travaux de recherche peut consister en une vision facilitante des SMG pour les managers, ainsi que le met en exergue Hall dans une analyse récente des liens entre l'information comptable et le travail des managers et, comme nous le soulignons avec les extraits suivants de son argumentation, portant sur comment et pourquoi les managers utilisent l'information comptable (Hall, 2010, p. 302) :

« Tout d'abord, les managers utilisent principalement l'information comptable pour développer la connaissance de leur environnement de travail plutôt que comme une entrée dans des scénarios de prise de décisions spécifiques. Dans ce rôle, l'information comptable peut aider les managers à développer leurs connaissances pour se préparer à de futures décisions et activités imprévisibles (March, 1986 ; Preston, 1986). [...] Les managers interagissent avec l'information et les autres managers en utilisant principalement des formes verbales de communication (Ahrens, 1997 ; Jönsson, 1998 ; Kotter, 1982 ; McKinnon et Bruns, 1992 ; Preston, 1986). En tant que telle, c'est d'abord par la parole plutôt que par des rapports écrits que l'information comptable devient prise en compte dans le travail managérial. En particulier, les formes verbales de communication permettent aux managers d'adapter les informations comptables selon leurs besoins opérationnels spécifiques [...] » (Hall, 2010, p. 302)<sup>131</sup> ;

---

<sup>131</sup> « First, managers primarily use accounting information to develop knowledge of their work environment rather than as an input into specific decision-making scenarios. In this role, accounting information can help managers to develop knowledge to prepare for unknown future decisions and activities (March, 1986; Preston, 1986). [...] managers interact with information and other managers utilising primarily verbal forms of communication (Ahrens, 1997; Jonsson, 1998; Kotter, 1982; McKinnon & Bruns, 1992; Preston, 1986). As such, it is primarily through talk rather than through written reports that accounting information becomes implicated in managerial work. In particular, verbal forms of communication allow managers to tailor accounting information to specific operational concerns [...] » (Hall, 2010, p. 302).

« La comptabilité, en tant que source d'information clé à propos des performances de l'entreprise, peut aider les managers à développer la connaissance de l'environnement de travail de plusieurs façons : [...] L'information comptable peut rendre visibles les problèmes qui ne sont pas visibles avec les activités quotidiennes et peut fournir une vérification indépendante concernant les opérations pour aider les managers à "savoir ce qu'il se passe" (Simon *et al.*, 1954, p. 28). [...] L'information comptable aide également à 'lisser' la multitude des activités organisationnelles, ce qui permet aux managers de déterminer le sens et la signification de toute l'activité de gestion frénétique au jour le jour (McKinnon et Bruns, 1992 ; Preston, 1986) » (Hall, 2010, p. 303)<sup>132</sup>.

Observons ce faisant que l'analyse de Hall valide, sans s'y référer, les caractéristiques-clés de transparence interne et globale :

« De façon notable, dans une optique de développement des connaissances, plutôt que des rapports et des analyses complexes et sophistiqués, les managers ont besoin d'informations comptables qui sont facilement compréhensibles et leur donnent une compréhension de bon sens de la performance organisationnelle » (Hall, 2010, p. 302)<sup>133</sup>.

En effet, le système d'information comptable en tant que composante du SMG, participe des caractéristiques-clés de transparence pour les managers utilisateurs du SMG. Lorsque Hall précise que les managers ont besoin d'avoir une compréhension de bon sens de la performance organisationnelle, il s'inscrit alors dans les définitions de synthèse que nous avons données (voir *supra* tableau II.7.). Ainsi la transparence interne correspond-elle à la compréhension du fonctionnement des processus locaux par les membres de l'organisation telle qu'elle est favorisée par le SMG à l'œuvre et elle est donc liée à la transparence globale. À ce titre, l'information comptable va être perçue par les managers qui l'utilisent comme un élément de compréhension des processus locaux au sein de l'organisation considérée dans son ensemble, dans la logique de la transparence globale. C'est parce que les MU auront perçu la performance

---

<sup>132</sup> « Accounting, as a key source of information about business performance, can help managers to develop knowledge of the work environment in several ways: [...] Accounting information can make visible those problems that are not visible from day-to-day activities and can provide an independent check on operations to help managers "know what is going on" (Simon *et al.*, 1954, p. 28). [...] Accounting information also helps to "smooth out" the multitude of organisational activities, which enables managers to determine the meaning and significance of all the frenetic day-to-day management activity (McKinnon & Bruns, 1992; Preston, 1986) » (Hall, 2010, p. 303).

organisationnelle d'une organisation considérée dans son ensemble qu'ils vont comprendre comment ils s'intègrent et occupent une place dans cette organisation. Cette dynamique leur permettra de mesurer leur marge de manœuvre et d'agir dans le sens de la caractéristique-clé de réparation en cas de manquement(s) du SMG.

De surcroît, cette analyse rejoint notre démonstration quant à l'assemblage SMG, adaptée dans le cas présent au système d'information, relative au premier levier de compréhension du contrôle capacitant qui est celui du SMG.

« En outre, dans la mesure où l'information comptable constitue juste une partie d'un ensemble [ou assemblage] d'informations plus large que les managers utilisent pour accomplir leur travail (McKinnon et Bruns, 1992 ; Preston, 1986), il est impératif de tenir compte de ses forces et faiblesses non pas isolément mais par rapport aux autres sources d'information à la disposition des managers » (Hall, 2010, p. 302)<sup>134</sup>.

Par ailleurs, nous ne saurions manquer d'évoquer un courant de recherche qui s'est développé aux États-Unis dans les années 1980 et qui est appelé *top manager perspective* ou *top management perspective* (TMP) ; il a été particulièrement mobilisé dans des travaux portant sur la stratégie organisationnelle et l'introduction d'innovations dans les organisations. Il nous semble également éclairant quant au levier de compréhension du MU en contrôle capacitant. En effet, ses promoteurs avancent qu'à partir des années 1970 les *top managers*, coalition dominante de l'organisation, ont quasiment disparu des analyses portant sur les organisations contemporaines (Hambrick et Mason, 1984, p. 193 ; Hambrick, 1989, p. 5). Or, la *top management perspective* soutient que la performance d'une organisation est finalement le reflet de ses cadres supérieurs ce qui explique pourquoi elle est également dénommée « théorie des échelons supérieurs » ou *upper echelons theory*, en référence à des travaux de Hambrick et Mason, qui s'intéressent également aux directeurs généraux et aux équipes de dirigeants (1984) :

---

<sup>133</sup> « Importantly, in a knowledge development role, rather than complex and sophisticated reports and analyses, managers require accounting information that is easily understandable and provides a common-sense story of organisational performance » (Hall, 2010, p. 302).

<sup>134</sup> « Second, as accounting information is just one part of the wider information set that managers use to perform their work (McKinnon & Bruns, 1992; Preston, 1986), it is imperative to consider its strengths and weaknesses not in isolation but relative to other sources of information at a manager's disposal » (Hall, 2010, p. 302).

« Cette perspective suggère que les choix stratégiques sont le résultat à la fois de la situation objective et des caractéristiques des échelons supérieurs (cadres dirigeants) de l'organisation. Elle fait valoir que des caractéristiques de l'échelon supérieur (bases cognitives psychologiques, valeurs et caractéristiques passées observables [à l'instar de la formation]) affectent la perception en matière de gestion et, par conséquent, les choix stratégiques » (Hitt et Tyler, 1991, p. 328)<sup>135</sup>.

L'un des arguments essentiels des chercheurs qui s'inscrivent dans son sillage réside dans l'intérêt que représente la connaissance des données « démographiques » relatives aux managers. Des facteurs de contingence, ou « caractéristiques observables », tels que l'âge, les formations antérieures, les expériences professionnelles précédentes, l'ancienneté dans le poste ou le sexe des managers vont influencer sur l'organisation, par exemple sur l'adoption d'innovations organisationnelles (Kimberly et Evanisko, 1981 p. 695 ; Young, Charns et Shortell, 2001, p. 948), la prise de risques (Hambrick et Mason, 1984, p. 198 ; Hitt et Tyler, 1991, p. 345 ; Buchholtz et Ribbens, 1994, p. 560), l'engagement organisationnel (Bantel et Jackson, 1989, p. 110), voire leur licenciement (Wei *et al.*, 2014, p. 38).

En outre, des chercheurs prenant appui sur la *top management perspective* adoptent aussi le point de vue de l'encadrement intermédiaire ou *middle-level* (Hambrick, 1987, p. 88 ; Floyd et Wooldridge, 2012, chapitres 2, 3 et 6).

Enfin, si certaines caractéristiques individuelles peuvent être délicates à saisir telles celles relevant de la psychologie des individus, les données démographiques peuvent être assez facilement observées et collectées en vue d'une exploitation dans des travaux de recherche (Hambrick et Mason, 1984, p. 198, dont figure 2 ; Bantel et Jackson, 1989, p. 107-108). L'ouverture proposée par la *top management perspective* pour mieux connaître les managers, qu'ils se situent au sommet stratégique ou dans le *continuum* ligne hiérarchique-centre opérationnel (LH-CO), nous semble aller dans le sens d'une nécessaire connaissance des acteurs, qui constituent l'unité d'analyse en contrôle capacitant, dans la mesure où ils exercent une influence indéniable sur les choix organisationnels, par exemple un SMG. Dans cet esprit, il s'agit de disposer de données individuelles les concernant, et de les situer dans l'organisation.

---

<sup>135</sup> « This perspective suggests that strategic choices are the result of both the objective situation and the characteristics of the upper echelons (top executives) of the organization. It argues that upper echelon characteristics (psychological cognitive bases, values, and observable background characteristics) affect managerial perception and, therefore, strategic choices » (Hitt et Tyler, 1991, p. 328).

## Situer le MU

Les développements précédents font apparaître que la connaissance du MU constitue un levier de compréhension en contrôle capacitant. Il est lié aux caractéristiques-clés et au SMG, c'est pourquoi les travaux de recherche le placent au centre de leur analyse : quelle serait la pertinence de caractéristiques-clés ou d'un SMG sans l'élément dynamique qui anime et réalise les tâches à effectuer en sorte d'accomplir sa mission ? Toutefois, s'il est fortement présent, il reste peu ou sous défini ; le MU apparaît de la sorte davantage comme un concept, un être au sens générique, sans consistance, presque désincarné, que comme un employé assurant des fonctions managériales qui serait bien identifié quant à son rôle et ses capacités dans l'organisation. C'est pourquoi notre propos final sur le levier de compréhension MU porte sur le fait de situer le MU dans l'organisation et de rechercher des éléments le caractérisant.

De la sorte, en proposant de situer le MU dans l'organisation cela conduit à savoir qui il est, à mieux le connaître dans la mesure où c'est dans la reconnaissance de cette relative absence que réside justement l'un des intérêts de l'approche capacitante. En effet, nous avons montré précédemment que le contrôle capacitant concerne particulièrement des bureaucraties professionnelles, au sens de l'analyse mintzbergienne. Il est par conséquent naturel de se référer au modèle des structures organisationnelles mettant en exergue les cinq parties de base de l'organisation (Mintzberg, 2012, p. 37). Rappelons que Mintzberg identifie la bureaucratie professionnelle en tant que configuration structurelle (Mintzberg, 2012, chapitre 19) où les professionnels du centre opérationnel disposent d'une « latitude considérable dans le contrôle de leur propre travail » (Mintzberg, 2012, p. 310), ce qui suggère une validation *de facto* de la caractéristique-clé de flexibilité.

Les travaux de recherche publiés en contrôle capacitant, des managers de restaurants (Ahrens et Chapman, 2004) aux auditeurs qui sont des managers de projets d'audit (Dowling et Leech, 2014), montrent qu'ils opèrent au sein d'un *continuum* formé par la ligne hiérarchique et le centre opérationnel. On en déduit que les MU du SMG se situent dans ce *continuum*, tandis que les décideurs et animateurs dudit SMG exercent au sein du sommet stratégique et de la technostructure. En effet, cela correspond tout à fait au processus tandem (voir *supra* figure II.9.) :

- les décideurs de la mise en place du SMG jouent un rôle de facilitateurs du processus de formalisation du travail et relèvent en cela de la direction générale - « Ce

fut une intervention importante parce que le soutien affiché de la direction générale facilite la réussite du déploiement d'un nouveau système » - comme le soulignent Dowling et Leech (2014, p. 235-236)<sup>136</sup> ;

- Mintzberg situe les contrôleurs de gestion dans la technostucture (Berland, 2014, figure 2, p. 33) :

« Dans la technostucture on trouve les analystes (et les employés qui les aident) qui servent l'organisation en agissant sur le travail des autres. Ces analystes sont dissociés du flux direct de travail : ils peuvent le concevoir, le planifier, le changer ou assurer la formation des opérateurs, mais ils ne font pas le travail eux-mêmes. Ainsi la technostucture est efficace quand elle utilise des techniques analytiques pour rendre le travail des autres plus efficace » (Mintzberg, 2012, p. 46, 47 et schéma p. 49).

À ce stade de la présente revue de littérature, et en guise de conclusion partielle, nous distinguons que l'analyse de Mintzberg esquisse, voire annonce, une approche capacitante où on place au rang des techniques la technologie d'un SMG à qualité capacitante et fixe comme objectif le concept fondamental consistant à « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches » qui correspond à rendre le travail des autres (à savoir les MU) « plus efficace ».

Cette cohérence du modèle des configurations structurelles de Mintzberg avec le modèle du contrôle capacitant nous a conduit à proposer une définition du MU (voir *infra* encadré I.7.) :

#### **Encadré I.7. Définition du manager-utilisateur adoptée dans la présente recherche**

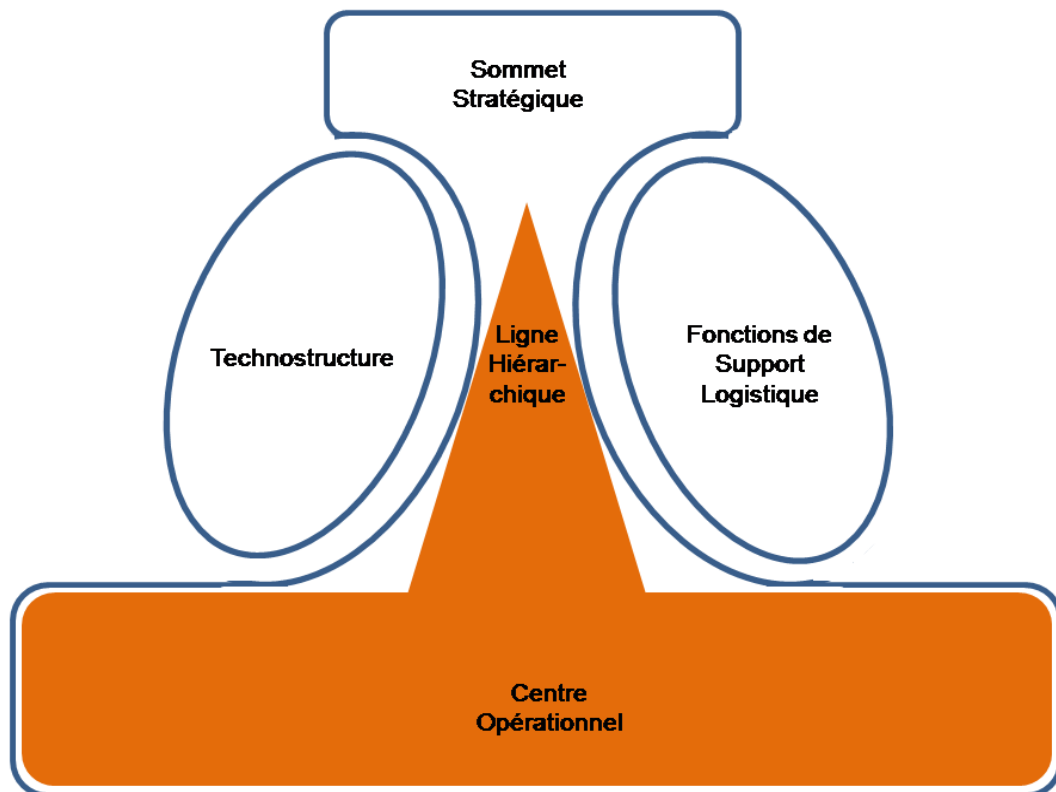
Membre d'une organisation qui travaille au sein du *continuum* formé par la ligne hiérarchique et le centre opérationnel et qui interagit, avec ses collègues et dans le cadre des tâches qui lui sont confiées, avec une partie ou la totalité des éléments du système de maîtrise de gestion qui a été déployé pour lui permettre de mieux remplir sa mission.

Nous proposons de compléter cette définition par un schéma (voir *infra* figure I.10.) qui reprend le schéma des cinq parties de base des organisations proposé par Mintzberg et met en exergue le *continuum* (LH-CO) où opèrent principalement les managers utilisateurs du SMG :

---

<sup>136</sup> « This was an important intervention because visible top management support facilitates the successful deployment of a new system » (Dowling et Leech, 2014, p. 235-236).

**Figure I.10. Positionnement au sein de l'organisation des « managers-utilisateurs » mis en évidence par les éléments grisés (à partir de Mintzberg, 2012, p. 37)**



Par ailleurs, outre le fait de situer ce manager-utilisateur, le modèle capacitant repose sur une connaissance de son état et de ses caractéristiques, ce qui pourrait inclure une typologie des managers, un recueil de données démographiques, une évaluation de leurs compétences et de leurs besoins, une connaissance éventuelle de facteurs de contingence personnels. De tels éléments d'information recueillis sont de nature à favoriser la conception et la mise en œuvre continuée du SMG dans le cadre du processus tandem. Pour autant, si ces informations font défaut dans la plupart des recherches alors que le MU apparaît comme un acteur « unique », souvent convoqué mais peu distingué, c'est qu'elles peuvent sembler délicates à capturer et à prendre en considération.

Ce projet de connaissance transparait peu dans les travaux publiés en contrôle capacitant à ce jour, ce qui soulève une interrogation méthodologique. La conséquence de cette relative absence du MU s'exprimerait alors dans une difficulté méthodologique, lors de travaux empiriques, à obtenir des réponses de la part des managers-utilisateurs quant au mécanisme de capacité. L'analyse du troisième et dernier levier de compréhension entend par conséquent concilier les deux premiers en sorte de mieux saisir le modèle du contrôle capacitant.

### 3) Troisième levier : observer des terrains capacitants, une interrogation méthodologique

#### Encadré I.8. Caractéristiques et éléments de compréhension du levier méthodologique

L'approche de l'organisation, l'un des trois éléments essentiels du triptyque à considérer en contrôle capacitant avec le SMG et le MU, constitue le levier de compréhension méthodologique. Nous verrons ainsi dans ce troisième point que :

- l'analyse de la littérature montre que des méthodologies qualitatives ou mixtes sont appliquées à la quasi-intégralité des recherches en contrôle capacitant et visent généralement à interroger les MU quant à leurs usages des SMG au moyen d'entretiens semi-directifs individuels ou de groupes ;
- l'accès au terrain conditionne la mobilisation du modèle du contrôle capacitant et différentes recherches montrent que ce n'est qu'après avoir eu la connaissance du terrain et de ses acteurs, et avoir réalisé le recueil des données, que des chercheurs se sont emparés du modèle capacitant ;
- en raison de sa relative nouveauté et de ses imprécisions conceptuelles, le modèle du contrôle capacitant pose des difficultés d'opérationnalisation, par exemple quant à la réalisation des guides d'entretien qui sont rarement présentés dans les travaux publiés, alors qu'ils constituent des outils pivots lorsque les chercheurs tentent de capitaliser sur les recherches précédentes ;
- cette analyse ouvre la voie à un objectif de notre recherche : proposer des protocoles méthodologiques qui permettraient à d'autres chercheurs de s'inspirer de démarches visant à comprendre la qualité capacitante des SMG au travers des caractéristiques-clés pour, d'une certaine façon, les « capaciter ».

Deux des trois leviers de compréhension correspondant aux trois composantes du triptyque du contrôle capacitant ont fait l'objet de précisions conceptuelles, au niveau du SMG et du manager-utilisateur de cet assemblage. Le dernier levier concerne la façon de saisir l'organisation étudiée. En d'autres termes, il va s'agir, à partir d'une analyse de la littérature du contrôle capacitant, d'identifier les choix méthodologiques des chercheurs sur leurs terrains empiriques. Cette identification nous permet de mieux comprendre les protocoles méthodologiques pour aborder la rencontre entre les SMG et leurs MU. Pour ce faire, nous poserons trois questions servant d'axe démonstratif de cette partie de l'étude de la littérature :

- quel est le projet de connaissance des chercheurs et son lien avec le terrain d'étude ?
- y a-t-il une approche méthodologique privilégiée par les chercheurs ?
- dans quelle mesure les travaux de recherche publiés capitalisent-ils sur les protocoles méthodologiques passés et observe-t-on des difficultés de mise en œuvre méthodologique du modèle de contrôle capacitant ?



Les deux dernières questions relèvent directement du tableau qui suit (voir *infra* tableau I.12.) tandis que la première se réfère en partie à la mobilisation du contrôle capacitant dans la littérature (voir *supra* tableau I.3.).

**Tableau I.12. Choix méthodologiques et empiriques de travaux de recherche mobilisant le contrôle capacitant**

Auteur(s)	Méthodologie(s)	Données de terrain
Ahrens T. et Chapman C. (2004)	Étude de cas conduite sur le terrain pendant deux ans. « In choosing to explore those issues through an analysis of the specifics of a qualitative field study, we were able to develop a more complex understanding » (p. 297)	45 Entretiens semi-directifs d'une durée moyenne de 70 minutes, enregistrés et largement retranscrits, de la DG, de managers régionaux et de managers de restaurants (sommet stratégique, ligne hiérarchique et centre opérationnel) : « giving interviewees the opportunity to talk us through their work » (p. 283) Observations directes de réunions formelles et informelles. Données internes à l'entreprise.
Détails sur le guide d'entretien : non disponible.		
Naranjo-Gil D. et Hartmann F. (2006)	Méthode mixte : l'analyse quantitative par questionnaire est privilégiée. L'analyse qualitative a joué un rôle support pour construire le questionnaire et accéder au terrain. « survey study among 884 TMT members in all 218 general hospitals in Spain, forming 92 complete TMTs » (p. 21)	« Data were gathered with a written questionnaire that we distributed among the 884 TMT members of all 218 public hospitals in Spain » (p. 31) « A total of 18 interviews were performed in four general hospitals. We interviewed three full TMTs in the four hospitals. Through these interviews we refined the design of the study and the measurement of the constructs » (p. 32)
Détails sur le guide d'entretien : non disponible.		
« Through these interviews we collected ideas and comments for designing the study, for writing the various letters (prenotice, cover and follow-up letters), and for measuring the constructs » (p. 43). Le questionnaire est présenté en annexe B (p. 44-45) et aborde cinq thèmes, dont le premier est consacré à la formation initiale et à l'expérience professionnelle de l'individu (background) au travers de sept questions.		
Free C. (2007)	Deux études de cas conduites sur le terrain pendant trois ans et deux mois, en deux phases.	34 entretiens exploratoires et 51 entretiens directifs, semi-directifs et libres, formels et informels, dont plusieurs partiellement retranscrits car comportant des données sensibles. Les répondants étaient surtout des managers opérationnels (p. 914). Données internes à l'entreprise et issues de la presse. Observations directes non participantes de réunions formelles.
Détails sur le guide d'entretien : non disponible.		
Un tableau de synthèse illustre les quatre caractéristiques du cadre capacitant par rapport aux deux organisations étudiées (p. 924-925).		
Wouters M. et Wilderom C. (2008)	Recherche-action conduite pendant deux ans et dix mois (2002 à 2005) avec sept étudiants en master dans une brasserie industrielle pour la mise en place du PMS. Méthodologie mixte qualitative et quantitative.	41 entretiens en deux vagues (20 personnes différentes travaillant dans la ligne hiérarchique et le centre opérationnel). 81 questionnaires (en 2004 et 2005) à partir d'un panel qui a peu varié dans le temps, validés par le coefficient alpha de Cronbach. 66 documents internes de l'entreprise.
Détails sur le guide d'entretien : non disponible.		
Le questionnaire est présenté en annexe 2 (p. 513-514) et comporte 25 questions utilisant une échelle de Likert (7 degrés).		

<p>Chapman C. et Kihn L.-A. (2009)</p>	<p>Méthode mixte : analyse quantitative par questionnaire (« [...] the questionnaire contained four questions using a seven-point Likert-type scale ranging from disagree completely (1) to agree completely (7) » p. 159) et deux vagues de neuf entretiens.</p>	<p>Envoi de questionnaires par courrier, avec trois relances maximum, en direction de 300 managers chefs de service de 86 entreprises industrielles finlandaises, puis « [...] two rounds of interviews were conducted in a sample of nine managers of a highly successful business unit in Helsinki to explore possible impacts of information system integration on enabling budgetary control. The researchers then iteratively developed a large set of questions that addressed the four design principles. These were systematically refined and questions that remained ambiguous or poorly related to the construct were dropped » (p. 158), qui a ensuite fait l'objet de traitements statistiques.</p>
<p>Détails sur le guide d'entretien : non disponible.</p>		
<p>Le questionnaire n'est pas disponible mais les 29 questions traitées apparaissent dans la figure 2 (p. 160).</p>		
<p>Jorgensen B. et Messner M. (2009)</p>	<p>Méthodologie qualitative. « We draw upon empirical material collected through an in-depth field study carried out in a manufacturing organization. We use data from interviews, participant observation, and internal documentation in this firm to demonstrate how the combination of different control mechanisms helps the organization balance efficiency and flexibility » (p. 99)</p>	<p>« The field study was conducted over a period of 16 months [...]. During this period, one researcher spent about three days every other week in the firm. Most of the days did not have programmed activities. However, to observe the daily activities that went on outside the artificial interview situation and to increase our acquaintance with the employees and managers, and thereby increase access to potentially rich data, it was decided to spend as many working days as possible in the firm. The research was based on three types of data collection: interviews, studying archival data, and observation» (p. 104) « Two formal interview rounds were conducted with a 12-month interval.[...] Interviews were recorded and transcribed » (p. 105) - 28 entretiens au total (p. 106)</p>
<p>Détails sur le guide d'entretien : non disponible.</p>		
<p>Mundy J. (2010)</p>	<p>Méthodologie qualitative. « The study responds to calls in the literature for qualitative research that provides insights into different uses of MCS and their interrelations » (p. 502).</p>	<p>24 entretiens semi-directifs et documentation interne à l'organisation. « The level of management selected for interview straddles the strategic and operational levels of the organisation » (p. 503) « [...] the interview guide was structured to produce relatively short (1 h) but highly focused interviews with the directors in the two initial divisions, with an agreement to follow-up by phone if required » (p. 503) « [...] the study interviewed a single level of senior management in a large multinational organisation. Future research could investigate how managers at different levels attempt to balance » (p. 516-517).</p>
<p>Détails sur le guide d'entretien : présenté en intégralité en annexe de l'article.</p>		
<p>De longueur modeste (337 mots, 34 lignes), il est structuré en deux parties (contexte et responsabilités, puis leviers de contrôle) et se présente sous la forme d'une suite de 29 questions ; il est calibré pour des entretiens d'une durée moyenne d'une heure (p. 503).</p>		
<p>Jordan S. et Messner M. (2012)</p>	<p>Méthodologie qualitative : étude de cas longitudinale dans une manufacture « Our paper builds upon a qualitative field study conducted in a single organisation » (p. 548) Observation de dix réunions et de documents internes de l'organisation.</p>	<p>52 entretiens conduits sur deux ans et trois mois. « [...] we conducted 52 interviews with project team members and other employees, mostly lasting between 40 min and an hour. All interviews were recorded and transcribed » (p. 548)</p>

	Détails sur le guide d'entretien : non disponible.	
Liew A. (2012)	Méthodologie qualitative : étude de cas : « A case study approach (Yin, 2002; Dubé and Paré, 2003) was carried out to better understand the nature and complexity of the processes taking place » (p. 7)	« The bulk of the data was collected during the 2009 calendar year and some employees were interviewed again in 2010 to follow up on the progress since the commercial launches in late 2009 » (p. 7) « The third method, interviews, was used to collect data from individuals involved in new product development. Semi-structured questions were developed in preparation for these interviews, though the data collected from observations and document analysis provided important discussion points and verifications. The individuals interviewed represented a range of organisational hierarchy levels across the firm and were chosen based on the roles and importance in which those individuals were observed to play in the new product development process » (p. 11)
	Détails sur le guide d'entretien : non disponible. On sait que : « the same interviewer interviewed all interviewees. Each interview was recorded and transcribed » (p. 11)	
Dowling C. et Leech S. (2014)	Méthodologie qualitative : « The research site is a Big 4 accounting firm that deployed a proprietary audit support system. [...] We collected interview and archival data from three offices in major Australian cities » (2011, p. 12) Consultation de 25 documents produits par l'organisation.	Interviews de groupe sauf deux entretiens individuels. « In total, we interviewed 51 auditors and one ex-regulator » (p. 232) « The data were coded in NVIVO to facilitate sorting and extraction of the data » (p. 234).
	Détails sur le guide d'entretien : le guide d'entretien semi-directif est présenté en annexe. Il se compose de cinq questions, dix sous-questions, 14 questions de niveau trois et quatre questions de niveau quatre, soit un total global de 33 questions (proche de Mundy, 2010), sachant que chaque entretien a duré environ une heure (p. 13.)	
Malz S., Strauss E. et Weber J. (2014)	Méthodologie qualitative : « Interviews: We started our semi-structured interviews with the aim of understanding the process of NPD at LACUS, the role of management control therein, as well as the strategy of the company and its culture » (p. 7)	« [...] we gathered data via semi-structured interviews, observations, and archival material from October 2011 until April 2013 » (p. 7) « In total, we conducted 27 interviews with 18 representatives of LACUS (see table 1) that typically lasted 60 minutes but had a range from 10 to 180 minutes » (p. 7)
	Détails sur le guide d'entretien : non disponible. On dispose d'un tableau récapitulatif des entretiens mentionnant la date, la durée et la fonction du répondant (p. 30).	

<p>Englund H. et Gerdin J. (2015)</p>	<p>Méthodologie qualitative : étude de cas ethnographique « [...] we draw upon an ethnographic study of weekly meetings where a group of middle-managers were given the task of radically reducing the level of capital employed in assembly stock while, at the same time, improving materials availability at assembly start » (p. 278).</p>	<p>Observation de 18 réunions dont les prises de notes ont résulté en 187 pages à interligne simple de retranscriptions ainsi que réalisation de dix entretiens dont la retranscription fait 109 pages à interligne simple. Accès à des documents internes de l'organisation étudiée (environ 700 pages) et rapports issus du SMG (une centaine de pages). Utilisation de NVivo10. « During four months in early 2006 we attended 14 meetings in the Material Sourcing group as direct, non-participant observers [...]. We also attended four so-called milestone-meetings where the group-leader (the Procurement manager) briefed the top-management group of Alpha on their 'progress' [...]. During all meetings, we wrote down whatever occurred (Eisenhardt, 1989; Silverman, 2001), in as much detail as possible, including expressions used, turn-taking during conversations, and emotional reactions » (p. 281). « As a complement to our observations of meetings, 10 formal interviews were conducted. [...] All interviews were done by two researchers at a time, tape-recorded, and then transcribed, resulting in a total of 109 single-spaced pages. [...] We analysed the data as we collected it, working back and forth between the empirical observations, an emerging model, and the extant literature » (p. 282).</p>
<p>Détails sur le guide d'entretien : non disponible.</p>		

Les enseignements que l'on peut tirer de cette synthèse analytique présentée sous forme de tableau sont pluriels. Ils aident à identifier les protocoles mobilisés, à mettre en évidence le lien entre terrain empirique et modèle conceptuel, et à révéler que les travaux de recherche tentent de capitaliser sur les protocoles méthodologiques passés.

### **Des protocoles relevant de méthodologies qualitatives**

Comme nous l'avons analysé dans la section consacrée à l'interrogation du modèle du contrôle capacitant, différents projets de connaissance ont été menés par les chercheurs. Il a été précisé que ces projets privilégient à des degrés variables une approche facilitante et / ou habilitante en interrogeant la qualité capacitante orientée vers le SMG ou le MU, conformément au rôle dual du mécanisme de capacité. À cet égard, deux lignes directrices se distinguent. La première consiste à étudier la poursuite simultanée d'objectifs d'efficience et de flexibilité grâce à la conception et la mise en œuvre de SMG. Elle s'inscrit dans la perspective habilitante et a été à l'origine du développement du modèle du contrôle capacitant (Ahrens et Chapman, 2004 ; Jorgensen et Messner, 2009 ; Malz, Strauss et Weber, 2014). La seconde s'intéresse à des caractéristiques et démarches qui contribuent à la mise en place de SMG capacitants, dans une optique tant facilitante pour les MU qu'habilitante vis-à-vis des

processus mis en œuvre (Wouters et Wilderom, 2008 ; Chapman et Kihn, 2009 ; Mundy, 2010 ; Wouters et Roijmans, 2011 ; Dowling et Leech, 2014). La variété des questions de recherche qui fondent ces travaux montre que la qualité capacitante des SMG peut être abordée et saisie au travers de différents prismes, ce qui nous conduit à identifier une éventuelle approche méthodologique privilégiée par les chercheurs. Pour ce faire, nous avons porté un regard comparé sur les choix méthodologiques retenus (voir *supra* tableau II.12.). Sur les 12 recherches prises en considération<sup>137</sup>, toutes reposent sur une méthodologie qualitative, dont trois (soit un quart) mixte. La consultation de documents internes et externes de l'organisation et les entretiens semi-directifs avec des MU unités d'analyse apparaissent dans ces travaux comme les outils majeurs de recueil de données. Ainsi, sur le plan méthodologique, les études conduites sur le contrôle capacitant révèlent donc à la fois une tendance forte ainsi que, comme nous le proposons ci-après, des difficultés d'opérationnalisation.

### **La question du lien entre terrain empirique et modèle conceptuel**

Dans les recherches en contrôle capacitant, le terrain joue un rôle prépondérant et cette caractéristique constitue une difficulté. Il s'agit de la difficulté à lier le modèle mobilisé à l'étude de terrain. Cas emblématique s'il en est, Ahrens et Chapman avaient publié deux ans avant leur travail sur le contrôle capacitant un article rendant compte d'une étude de cas longitudinale réalisée auprès d'une chaîne de restaurants au Royaume-Uni (Ahrens et Chapman, 2002). C'est ce même terrain et ces mêmes données qui vont les conduire à explorer, non plus la théorie de la structuration de Giddens qu'ils avaient retenue dans leur premier papier, mais l'approche capacitante d'Adler et Borys appliquée aux SMG. Ils ont donc procédé *a posteriori* à une analyse – par le modèle capacitant – d'une étude de cas qu'ils avaient menée deux ans auparavant. Cette prise de recul les a conduits à estimer que leur terrain de recherche se prêtait particulièrement à l'approche capacitante ; ils « ont jugé ces notions utiles à la compréhension des mécanismes complexes ayant permis de lier les systèmes de contrôle de gestion à la gestion de l'exploitation » (Ahrens et Chapman, 2004, p. 273). Leur démarche est loin d'être unique comme nous pouvons l'illustrer avec de récents travaux publiés :

---

<sup>137</sup> Nous n'avons pas retenu des recherches qui ne mobilisent que de façon secondaire le contrôle capacitant, à l'instar de l'étude portant sur les usages comptables au sein de la chaîne logistique d'ateliers à bas coût de produits textiles et réalisée à partir de 41 entretiens (Neu, Rahaman et Everett, 2014, p. 329).

« Notre décision d'enquêter sur le domaine de la faible production de vêtements de prix était, en partie, fortuite. Au début de 2006, un membre de l'équipe de recherche était en Amérique centrale et travaillait sur un autre projet de recherche. Les journaux et les gens dans la rue discutaient des moments difficiles que l'industrie d'assemblage de vêtements éprouvait à la suite de la décision d'acheteurs nord-américains de prêt-à-porter de déplacer leur production vers l'Asie pour profiter des coûts salariaux inférieurs. Ces discussions ont souvent mentionné la précarité et la pression liées à la nature de cette activité : les gens parlaient de la baisse des prix payés par les acheteurs au détail, des propriétaires d'usines forcés de demander de plus en plus aux travailleurs, et des usines forcées de fermer parce qu'elles ne pouvaient plus payer leurs factures. Ces discussions motivèrent une série d'entretiens préliminaires sur la nature du contrôle de gestion au sein d'installations de production de vêtements à bas prix. [...] Ces premiers entretiens nous ont encouragés à modifier sensiblement notre approche [...] » (Neu, Rahaman et Everett, 2014, p. 329)<sup>138</sup>.

De nouveau, et cela sans adopter une approche de théorisation enracinée ou *grounded theory* (Glaser et Strauss, 1967 ; Strauss et Corbin, 1998) qui « propose d'élaborer des théories directement à partir des données empiriques » (Joannides et Berland, 2008, p. 142), on observe la difficulté d'aller enquêter sur un terrain de recherche *après* s'être intéressé au modèle du contrôle capacitant. Cela est confirmé par des travaux récents qui ont connu le même cheminement que ceux de Ahrens et Chapman (2002 ; 2004). En effet, des chercheurs suédois ont mobilisé le modèle du contrôle capacitant (Englund et Gerdin, 2015) après avoir conduit deux recherches publiées sur l'organisation *Alpha*, mobilisant notamment la théorie de la structuration (Abrahamsson, Englund et Gerdin, 2011 ; Englund, Gerdin et Abrahamsson, 2013). Là encore, ils ont réexaminé un terrain connu à l'aide de l'approche capacitante. Pour le dire autrement, choisit-on de mobiliser le modèle du contrôle capacitant parce qu'un terrain de recherche auprès duquel on a obtenu des données semble pertinent, ou s'empare-t-on du modèle capacitant *a priori* en tentant d'explorer un terrain ouvert ?

---

<sup>138</sup> « Our decision to investigate the field of low-price apparel production was, in part, serendipitous. In early 2006 one member of the research team was in Central America working on another research project. Newspapers and people in the street were discussing the hard times that the apparel assembly industry was experiencing as a result of North American retail buyers shifting their production to Asia to take advantage of lower labor costs. These discussions often mentioned the precarious and pressure-filled nature of the business: people spoke of the declining prices paid by retail buyers, of factory owners forced to ask more and more of workers, and of factories shutting down because they could not pay their bills. These discussions motivated a series of preliminary interviews about the nature of accounting controls within low-price apparel production facilities. [...] These initial interviews encouraged us to change our focus slightly » (Neu, Rahaman et Everett, 2014, p. 329).

Ce que révèle cette démarche c'est que la décision de recourir au cadre théorique capacitant *a priori* est risquée. D'ailleurs, les travaux d'Adler et de ses collègues procèdent essentiellement d'analyses théoriques (Ahrens et Chapman, 2004, p. 275 et 297) et reposent, dans leur dimension empirique, principalement sur le cas NUMMI, et sur des exemples concrets qui ne constituent pas réellement des « terrains de recherche », tels qu'entendus généralement en sciences de gestion : c'est le cas, par exemple, des cockpits d'avions (Adler, 1986, p. 17) ou de la commande « annuler » d'applications informatiques, ou encore des photocopieurs Xerox (Adler et Borys, 1996, p. 68-69).

Dans les travaux en contrôle capacitant le choix du terrain constitue donc une question centrale, comme l'ont souligné plusieurs chercheurs (Wouters et Roijmans, 2011, p. 710) : « le cadre capacitant a contribué à expliquer l'utilisation des (dispositifs) d'information comptable par les équipes de direction. » (Naranjo-Gil et Hartmann, 2006, p. 30). Et même si la démarche d'Ahrens et Chapman a été contestée par d'autres chercheurs en raison du caractère ambivalent des concepts mobilisés (Martineau, 2014, p. 16, qualifie le cas de « pseudo-enabling »), la formalisation du contrôle capacitant fournit une grille de lecture pour les chercheurs en contrôle.

La difficulté d'identifier *a priori* des terrains capacitants n'a pas été rencontrée uniquement par Ahrens et Chapman. D'autres chercheurs, tels Wouters et Wilderom (2008, p. 493) ou bien encore Dowling et Leech (2014), ont également adopté la même démarche de réutilisation d'un terrain, ce qui explique la diffusion relativement lente de cette approche en contrôle. D'ailleurs, différents chercheurs mobilisent les quatre caractéristiques-clés pour cerner s'ils étudient un dispositif capacitant, ainsi que pour identifier les façons de rendre un système capacitant, ou davantage capacitant, comme le font par exemple Wouters et ses collègues (Wouters et Wilderom, 2008 ; Wouters, 2009 ; Wouters et Roijmans, 2011). En effet, le risque inhérent à la décision *a priori* d'investiguer un terrain capacitant est... qu'il ne le soit pas (Benoit, 2014, p. 28 ; Martineau, 2014, p. 16), ou le soit pour un nombre très restreint d'individus, par exemple le concepteur ou le contrôleur.

### **Les travaux de recherche tentent de capitaliser sur des protocoles méthodologiques passés**

Nous avons montré que le modèle du contrôle capacitant souffre, d'après les auteurs, d'imprécisions conceptuelles, ce qui conduit à le penser en termes de

*continuum*, et à adapter les quatre caractéristiques-clés capacitanes dans le cadre du processus tandem. En outre, les travaux privilégient nettement les méthodologies qualitatives, ou mixtes, en mettant en œuvre des protocoles de recherche basés sur des entretiens qualitatifs, essentiellement semi-directifs, et des questionnaires. À cet égard, il convient de retenir deux faits marquants.

Le premier concerne la présentation des guides d'entretien en général, un élément déterminant dans les recherches dont la dimension empirique repose largement sur la conduite d'entretiens avec les MU. En effet, l'architecture et la structuration des guides d'entretien permettent d'identifier ce qui est demandé aux répondants, notamment en ce qui les concerne personnellement, ce qui produit un impact quant à leurs usages des SMG. Ainsi, des études souhaitant recueillir des informations précises sur les managers et leurs situations et relations hiérarchiques avec leurs subordonnés peuvent, d'une part faire préciser cet aspect des choses en vue de l'analyse lors du traitement des données :

« Pouvez-vous me décrire la ligne hiérarchique de la fonction commerciale et votre position sur cette ligne ?

Combien de personnes relèvent directement de vous en tant que manager ? (montrer un tableau ou en construire pendant que le répondant explique et vérifier après avec elle / lui)

Les vendeurs que vous avez sous votre responsabilité peuvent-ils être considérés comme des représentants réguliers ?

Quel est l'impact de la distance entre vous et vos représentants pharmaceutiques sur votre relation de travail ? » (Dambrin et Robson, 2011, p. 451, annexe 3 : guide d'entretien pour les managers régionaux)<sup>139</sup>.

D'autre part, les chercheurs peuvent adapter les guides d'entretien et les faire varier en fonction des répondants :

---

<sup>139</sup> « Can you describe to me the hierarchical line of the sales function and your position on this line? How many people directly report to you as a manager? (Show a chart or build one while the interviewee is explaining and check with her/him after). Can the salespeople you have under your responsibility be considered regular representatives? What is the impact of distance between you and your drug reps on your work relationship? » (Dambrin et Robson, 2011, p. 451, appendix 3-Interview guide for regional managers).



« Nous avons mené 39 entretiens semi-structurés. Nos entretiens abordaient quatre thèmes principaux : la coordination entre les représentants pharmaceutiques et leur management ; les objectifs de travail des représentants pharmaceutiques ; les indicateurs de performances des représentants pharmaceutiques ; et le système de rémunération utilisé pour récompenser les représentants pharmaceutiques. Des guides d'entretien ont été conçus pour chaque type d'emploi exploré » (Dambrin et Robson, 2011, p. 436-437)<sup>140</sup>.

De la sorte, l'analyse des guides d'entretien présentés dans les recherches étudiées en contrôle capacitant montrent, d'une part, une préoccupation envers la connaissance du MU, unité d'analyse, ce qui fait sens vis-à-vis du second levier de compréhension, et, d'autre part, un souci d'adossement du guide d'entretien à un modèle conceptuel. Pour ce faire, notre analyse s'oriente vers deux travaux de recherche présentant explicitement les guides d'entretien (voir *supra* tableau II.12.).

Nous avons montré que, pour étudier des usages équilibrés de SMG d'une multinationale très performante de services financiers basée en Europe, Mundy (2010) mobilise le cadre des leviers de contrôle de Simons ainsi que le modèle du contrôle capacitant. Les données proviennent de 24 entretiens semi-directifs et de la consultation d'archives de l'organisation (Mundy, 2010, p. 503). Le guide d'entretien était structuré de manière à produire des entretiens d'une durée d'une heure en étant orienté sur deux thématiques (contexte et responsabilités, leviers de contrôle) en sorte de faciliter le codage avec un logiciel d'analyse qualitative (NUD\*IST), ce qui a permis de faire émerger six thèmes représentant autant de questions-clés (Mundy, 2010, p. 505). L'étude du guide d'entretien (Mundy, 2010, p. 517, annexe A) montre qu'il a été construit sans référence à d'autres guides d'entretien. La première partie forme une suite de 29 questions, dont certaines imbriquées et liées aux précédentes et parmi lesquelles il n'y a pas de référence explicite aux caractéristiques-clés du modèle capacitant. Il n'est pas indiqué comment les questions ont été formalisées. La seconde partie, relative au thème des leviers de contrôle sous l'angle de l'influence des processus quant à la prise de décisions, aborde deux sujets organisationnels. Pour autant, nous n'observons pas de références explicites aux leviers de contrôle ou au contrôle capacitant dans le guide

---

<sup>140</sup> « we conducted 39 semi-structured interviews. Our interviews addressed four main themes: coordination between drug representatives and their management; the work objectives of drug representatives; performance measurement of drug reps; and the compensation system used to reward drug reps. Interview guides were designed for each kind of job function explored » (Dambrin et Robson, 2011, p. 436-437).

d'entretien. L'auteur explique ainsi qu'il est difficile d'adresser les quatre leviers de contrôle :

« [...] les directeurs ont été interrogés sur leur utilisation du SMG. Le SMG et les leviers de contrôle ont ainsi été identifiés pendant le processus de collecte de données plutôt que comme des mécanismes ex ante de contrôle. Afin d'assurer que les leviers ont été opérationnalisés et codés de manière cohérente et fiable, chaque construction a été conceptualisée en termes de : (1) ses propriétés ou ses qualités ; (2) ses effets sur les processus organisationnels ; et (3) les effets attendus par rapport aux résultats organisationnels (Marginson, 2002). La littérature existante a été utilisée pour spécifier le domaine d'observables liés aux constructions (Abernethy et al., 1999), mais l'absence d'instruments développés pour les quatre leviers nécessitait un processus simultané de développement de l'instrument et le codage des données » (Mundy, 2010, p. 504)<sup>141</sup>.

Elle propose alors une grille d'analyse conceptuelle pour mettre en valeur les propriétés, les effets et les résultats attendus de la mise en œuvre de chacun des leviers de contrôle. Cela témoigne de la difficulté de capitaliser sur des recherches précédentes pour associer cadrages théoriques et données empiriques, si bien que les protocoles sont *ad hoc* et aussi, en raison de choix personnels, nécessairement contestables. Cette démarche pourrait constituer une base de travail pour de prochaines recherches car l'auteur indique qu'il y a un manque d'instruments d'opérationnalisation. Par exemple, si l'on s'intéresse au levier de contrôle des croyances, en considérant que les systèmes de croyances (*beliefs systems*, Simons, 1995, p. 7, figure 1.2) portent « sur un ensemble explicite de valeurs organisationnelles que les dirigeants communiquent formellement et renforcent de manière systématique, en vue de développer une culture et des buts organisationnels, susceptibles de créer du sens et de fournir une orientation commune » (Lehmann-Ortega et Naro, 2008, p. 6), trois éléments d'analyse sont présentés (Mundy, 2010, p. 505, tableau 1) :

- propriétés : caractéristiques de conception tangibles et / ou visibles telles que missions, visions ou crédos ;

---

<sup>141</sup> « [...] the directors were questioned on their use of MCS. The MCS and the levers of control were thus identified during the data collection process rather than as ex ante mechanisms of control. In order to ensure that the levers were operationalised and coded in a consistent and reliable manner, each construct was conceptualised in terms of: (1) its properties or qualities; (2) its effects on organisational processes; and (3) its intended consequences in relation to organisational outcomes (Marginson, 2002). The extant literature was used to specify the domain of observables related to the constructs (Abernethy et al., 1999), but the absence of consistently developed instruments for all four levers necessitated a simultaneous process of instrument development and data coding » (Mundy, 2010, p. 504).

- effets : communication des valeurs organisationnelles et des priorités ;
- effets attendus : valeurs et vision partagées ; inspiration et motivation des employés.

Il en ressort que le contrôle capacitant pourrait capitaliser sur les résultats de l'analyse de système de croyances sur la caractéristique-clé de transparence globale puisque rappelons qu'il s'agit « de la compréhension par les membres de l'organisation de la place des processus locaux [...] au sein de l'organisation considérée dans son ensemble, et comment ils s'intègrent à cette organisation » (voir *supra* tableau II.7.) ; cela fait sens avec la première question du cadre de Ferreira et Otley relative à la vision et la mission de l'organisation (Ferreira et Otley, 2009, p. 266-267).

En outre, observons qu'aucune question n'a trait à des variables démographiques liées aux répondants, alors que l'annexe B est justement intitulée « données démographiques », dont nous indiquons ci-après (Mundy, 2010, p. 517-518) les types de données recueillies (voir *infra* tableau I.13.) :

**Tableau I.13. Données démographiques recueillies auprès des répondants (Mundy, 2010, p. 517-518, annexe B)**

Variables	Éléments complémentaires
Nombre de participants	
Taille des centres de coûts en effectifs	
Taille des centres de coûts en valeur (millions de £)	
Ancienneté dans l'organisation (en années)	Moyenne et étendue
Ancienneté dans le poste actuel (en années)	Moyenne et étendue
Durée de l'entretien (en minutes)	Moyenne et étendue

Ces données, dont on ne sait pas comment elles ont été recueillies, pourraient être très intéressantes ; par exemple, observe-t-on un lien entre les usages du SMG et l'ancienneté dans le poste, dans l'organisation ? Or, l'article n'exploite guère cette dimension des données démographiques du MU, même s'il les présente.

Il en est de même pour Dowling et Leech (2011 et 2014) qui n'ont eu connaissance du cadre capacitant qu'après avoir conduit leur travail de terrain et leurs entretiens en 2009 (Dowling et Leech, 2011, p. 15) ; c'est alors qu'ils ont pu faire le lien avec le modèle capacitant. Cette contribution est intéressante à plusieurs titres, notamment par le fait qu'outre l'article de 2014 publié dans *Contemporary Accounting Research*, une version de 2001 pour une conférence est disponible en ligne (voir bibliographie). La première inclut en annexe un guide d'entretien et la seconde présente en annexe deux guides d'entretien adaptés selon les répondants. Dowling et Leech (2011 et 2014) ont réalisé des consultations d'archives et des entretiens semi-directifs

individuels et de groupe qui concernaient 52 répondants, principalement des auditeurs, comme ils l'expliquent :

« Nous analysons les réactions des auditeurs et classons chaque caractéristique du système dans l'une des quatre caractéristiques-clés suivantes qui déterminent si la formalisation influe sur le comportement : la réparation, la transparence interne, la transparence globale, ou la flexibilité » (Dowling et Leech, 2014, p. 239)<sup>142</sup>.

Les guides d'entretien ayant évolué au cours des contributions, aussi en proposons-nous une synthèse analytique dans le tableau suivant (voir *infra* tableau I.14.) :

**Tableau I.14. Analyse des guides d'entretien (d'après Dowling et Leech, 2011 et 2014)**

Source du guide d'entretien	Nombre de questions principales	Nombre de sous-questions	Adressage des caractéristiques-clés capacitantes	Capitalisation vis-à-vis d'autres recherches
Script d'entretien (2011, p. 43-44, annexe A)	5	10, dérivées de 2 questions principales	Non explicite	Pas d'indications en ce sens
Script d'entretien pour les partenaires, managers, auditeurs et leurs collaborateurs (2014, supporting information) <sup>143</sup>	6	37, dérivées de 4 questions principales	Non explicite	Pas d'indications en ce sens
Script d'entretien pour les « champions » (2014, supporting information)	9	28, dérivées de 6 questions principales	Non explicite	Pas d'indications en ce sens

L'étude du tableau précédent montre que les guides d'entretien ont évolué dans leur présentation. Ils sont adaptés aux répondants comme cela est illustré par le fait que les auditeurs « champions », des auditeurs affectés dans des l'entreprise pour faciliter le déploiement du SMG<sup>144</sup>, doivent répondre à davantage de sujets que les autres ; on comprend que ces spécialistes des SMG sont davantage en mesure d'apporter des éléments de compréhension pour les chercheurs. Dans la mesure où le modèle du

<sup>142</sup> « We analyze auditors' reactions and classify each system feature into one of the following four design principles that determine if formalization enables behavior: repair, internal transparency, global transparency, or flexibility » (Dowling et Leech, 2014, p. 239).

<sup>143</sup> Information support, disponible en ligne.

<sup>144</sup> « Champions are auditors in the firm's business units who were appointed to facilitate the deployment of the system » (Dowling et Leech, 2014, p. 232).

contrôle capacitant a été mobilisé après le recueil des données de terrain, l'interrogation des caractéristiques-clés n'est pas explicite. Les chercheurs indiquent d'ailleurs qu'ils s'étaient servis d'entretiens et de documents internes pour développer les guides d'entretien ; ils soulignent également le fait que les guides d'entretien ne comportent que peu de questions relatives aux caractéristiques du SMG et que c'est en capitalisant sur les entretiens précédents que, par effet d'apprentissage, ils ont pu explorer l'impact des caractéristiques spécifiques du SMG sur les usages par les MU (Dowling et Leech, 2014 p. 232, voir notamment la note de bas de page numéro 1). La difficulté d'opérationnalisation méthodologique du contrôle capacitant transparait également dans la formulation des sujets à aborder et des questions en relevant. Deux exemples illustrent l'importance du protocole méthodologique en contrôle capacitant, sachant que :

« On ne peut aller enquêter sur un terrain de recherche et demander aux répondants : "êtes-vous capacités ? Qu'est-ce qui vous capacite ?". Cela n'aurait aucun sens car ils ne comprendraient pas, *a fortiori* sur un terrain [...] où les employés ont peu de savoirs des sciences de gestion, et ne sauraient que répondre. Il convient donc de les amener vers une production qui ait du sens pour le chercheur et soit exploitable pour que nous puissions comprendre l'organisation étudiée en action » (Benoit, 2015, p. 9).

Dans cet esprit, Dowling et Leech (2014) posent, d'une part, des questions assez directes qui risquent d'être déroutantes pour un manager qui n'a pas (comme c'est souvent le cas) suivi de formation supérieure en gestion, et, d'autre part, nécessitant, une démarche réflexive de la part du répondant, à l'exemple de la deuxième question qui concerne probablement les caractéristiques de transparence globale et de flexibilité : « Comment le système de gestion d'audit vous assiste-t-il dans votre rôle d'auditeur ? »<sup>145</sup>, ou encore de la troisième question, qui concerne, sans doute, les caractéristiques de réparation et de transparence interne : « Y a-t-il des façons pour que le système de gestion d'audit soit amélioré pour vous aider davantage ? »<sup>146</sup>. Il apparaît de la sorte fort compréhensible que ce guide d'entretien ait été administré à des auditeurs confirmés (*senior auditors*) car une expérience longue, probablement nourrie

---

<sup>145</sup> « 2. How does the audit support system assist you in that role? » (Dowling et Leech, 2011, p. 43; 2014, *supporting information*).

<sup>146</sup> « 3. Are there ways that the audit support system could be improved to assist you more? » (Dowling et Leech, 2011, p. 43; 2014, *supporting information*).

de difficultés, d'événements imprévus, voire d'échecs, de la fonction et des activités associées nous paraît nécessaire pour être à même de répondre à des questions qu'il n'est pas évident de bien faire correspondre à l'approche de chacune des caractéristiques-clés du contrôle capacitant.

Notre propos ne consiste en aucun cas à porter un jugement sur la méthodologie suivie dans les travaux de recherche présentés mais à illustrer la fragilité de l'interfaçage empirico-méthodologique en contrôle capacitant qui demanderait sans doute une consolidation pour permettre aux travaux de faire davantage dialoguer leurs résultats. Ainsi, des chercheurs se réclamant de l'approche capacitante (Wouters et Wilderom, 2008 ; Hoy, 2002) évoquent-ils des caractéristiques complémentaires qui contribueraient à renforcer l'outillage méthodologique, et de ce fait à « capaciter » le chercheur.

En conclusion de ce point D, le troisième levier de compréhension, l'observation de terrains capacitants, nous a permis de porter un regard sur l'interrogation méthodologique relative au modèle du contrôle capacitant. À partir de la littérature, il apparaît que les méthodologies qualitatives, en l'occurrence la réalisation d'entretiens auprès des MU, sont privilégiées. Cependant, une double difficulté d'opérationnalisation se dégage de l'analyse des travaux de recherche. Il est d'une part difficile de mobiliser ce modèle à partir de terrains de recherche inconnus et dont l'accès pourrait se présenter car comment savoir *a priori* si leurs SMG ont une dimension capacitante ; or, si tel n'est pas le cas, quelle recherche mettre en œuvre ? En outre, il existe une difficulté importante d'utilisation de ce cadre, qu'il s'agisse de réaliser des questionnaires ou des entretiens, car il est peu prescriptif si bien que, pour chaque étude, les chercheurs doivent, par exemple dans le cas d'entretiens, créer un guide d'entretien qui peut sembler assez éloigné d'une ou plusieurs des quatre caractéristiques du cadrage théorique. Ainsi, même si le lecteur dispose généralement de peu d'éléments d'information sur le guide d'entretien utilisé et la manière dont il a été conçu, les guides d'entretien – lorsqu'ils sont présentés dans les articles – illustrent la difficulté d'appréhender les caractéristiques-clés et d'être administrés, par exemple en direction de répondants ayant peu d'ancienneté, comme cela est patent avec certains auditeurs (Dowling et Leech, 2014). À défaut d'avoir capitalisé sur d'autres travaux de recherche, les questions soulevées par Dowling et Leech (2011, 2014) et leur façon d'y avoir apporté des réponses sont de nature à être réexploitées dans de futurs travaux.

À cet égard, on pourrait s'attendre à ce que les recherches en contrôle capacitant capitalisent d'un point de vue méthodologique sur des recherches précédentes. La construction du guide d'entretien, puisque presque toutes les recherches font appel, à des degrés variables, à des entretiens pour interroger les MU dans un objectif de compréhension des interactions SMG-MU, bénéficierait sans doute dans ce sens à s'inspirer de travaux publiés. Cela semble évident vis-à-vis d'un modèle souffrant précisément d'imprécisions conceptuelles et difficile à saisir dans la mesure où nous avons montré qu'il n'est pas simple de faire s'exprimer les MU sur les caractéristiques-clés, des caractéristiques qui ne « leur parlent » pas. Le maniement délicat en termes de compréhension du modèle capacitant appelle par conséquent à des travaux de recherches complémentaires qui participeront au renforcement de son outillage empirico-méthodologique. Dans ce sens, il nous semble important que les publications de travaux exploitant des entretiens présentent les guides d'entretien et en proposent une analyse.

À cet effet, nous proposons dans le cadre de cette recherche doctorale un protocole de recherche visant à concilier les trois leviers de compréhension en mettant l'accent sur l'idée d'un guide d'entretien « point de rencontre » ; le protocole méthodologique qui vise à comprendre la mobilisation du contrôle capacitant par une mise en relation du SMG et du MU est présenté en conclusion de cette première partie puis discuté dans le chapitre IV.

### **E - Conclusion du chapitre I : un modèle conceptuel basé sur les interactions SMG—managers-utilisateurs au service d'organisations repensant leurs dispositifs de gestion**

Ce chapitre dédié à la revue de littérature avait pour objectif de présenter notre analyse du modèle conceptuel du contrôle capacitant. Il correspond au « cadrage théorique » de notre recherche et s'est articulé en quatre sections qui nous ont permis en filigrane d'évoquer la genèse du contrôle capacitant à partir des travaux de Paul Adler, de préciser de quoi il s'agit et de cerner comment les chercheurs en parlent et s'en emparent (voir *infra* encadré I.9.).

Cette revue de littérature n'avait pas qu'un objectif de compréhension du modèle conceptuel du contrôle capacitant. En tant qu'*orienting theory* au service de notre question de recherche, elle se situe comme l'une des trois composantes de cette question avec les éléments méthodologiques et empiriques (voir *supra* figure I.2.). C'est

pourquoi, pour faciliter le travail de lecture et avant de faire partager notre compréhension du terrain de recherche, nous avons placé cette revue de littérature en chapitre I.

### Encadré I.9. Synthèse de la progression du chapitre I

La section A s'est développée autour de l'idée de tension entre savoir et non savoir, et cela en écho à notre question de recherche. En effet, que sait-on du contrôle capacitant, notre *orienting theory*, quelles connaissances semblent manquantes pour mieux mobiliser ce modèle ?

En section B nous avons situé le modèle des bureaucraties capacitantes, qui a conduit à la proposition du contrôle capacitant en présentant les bureaucraties au centre des organisations modernes, vis-à-vis des structures organisationnelles de Mintzberg et de la formalisation des flux de travail appliquée aux bureaucraties. L'étude de travaux de recherche de Paul Adler, qui avait le premier proposé le modèle conceptuel capacitant, nous a conduit à situer ses travaux dans le courant sociologique et alternatif et à souligner les filiations instrumentale et comportementale du contrôle capacitant (une synthèse de trois décennies d'évolution du modèle capacitant dans les recherches académiques sera opérée dans le tableau IV.4. *infra*).

La progression en quatre sections a ensuite permis d'analyser l'évolution, l'adaptation et l'adoption du modèle capacitant au contrôle capacitant à partir de l'article de référence d'Ahrens et Chapman (2004), en soulignant le triptyque technologie-homme-organisation sous-jacent au concept fondamental qui distingue le modèle conceptuel capacitant : « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches ».

Cette approche graduelle nous a conduit à analyser en détail en section C comment les chercheurs se sont peu à peu emparés de ce modèle ; ce faisant, nous avons souligné les imprécisions conceptuelles du modèle mobilisé et identifié en section D trois leviers de compréhension qui éclairent les résultats du présent travail de recherche. Ces leviers correspondent à chacun des éléments du triptyque technologie-homme-organisation.

Une des lignes de force du modèle du contrôle capacitant se distingue clairement. En effet, le contrôle capacitant n'apparaît pas comme un outil supplémentaire à intégrer dans un système de maîtrise de gestion au même titre que les budgets ou des tableaux de bord. Il ne les exclut pas non plus. On pourra à loisir et selon les besoins intégrer les outils nécessaires au contrôle et à la maîtrise de la gestion de l'organisation. Son positionnement est autre au travers de ses caractéristiques-clés. Il se dégage que le contrôle capacitant relève de l'architecture d'un système de maîtrise de gestion et peut être compris, ainsi que nous le proposons et le discutons dans le chapitre IV, comme un méta-contrôle de gestion. À ce titre, le contrôle capacitant est évolutif et apparaît avec plus ou moins d'acuité dans un contexte de changement organisationnel dans la mesure où, justement, selon les situations, il sera pertinent, ou pas. Ce point de vue sera défendu en seconde partie.

Le chapitre II qui suit, intitulé « le terrain », révèle les raisons pour lesquelles nous avons mobilisé le modèle du contrôle capacitant. Il montre que les éléments d'étude se parlent et se répondent. Ce dialogue inter-éléments permettra de présenter en seconde partie notre analyse d'un terrain qui présente des caractéristiques capacitantes au niveau de son SMG et de dégager une discussion relative à l'insertion du modèle conceptuel mobilisé dans la recherche en contrôle de gestion et au modèle lui-même.





## Chapitre II

-

### Le terrain

« Dans le langage officiel on parle de diplomatie culturelle et d'influence. Dans la grande démarche de diplomatie culturelle je suis assez convaincu par l'entrée d'une francophonie d'influence qui peut devenir de la coopération éducative qui déborde la francophonie. Quand on fait de la coopération éducative sur la formation professionnelle ou des sujets transversaux comme ça, c'est pas la langue qui compte mais c'est de fabriquer une proximité avec les partenaires, de fabriquer du lien en coopération. Donc le français est un prétexte dans certains cas et à partir du moment où on fabrique du lien avec les autorités partenaires ou avec des institutions, des associations, etc. on fait notre métier de représentation de la France, de tissage et probablement on contribue à notre niveau à l'enjeu d'influence qui se manifesterà à un moment ou à un autre parce qu'on aura fabriqué un francophile, voilà, un client, ou idéalement un ami de la France, un contact. Je crois qu'on fabrique du lien, en fait » (entretien ACE05, zone Afrique).

Ce second chapitre de la première partie s'intéresse aux éléments d'étude en étant consacré à un aspect déterminant de ce travail, à savoir le terrain de recherche. Il s'agit d'un terrain difficile d'accès mais que nous connaissons pour y avoir exercé trois missions à l'étranger pendant dix années. Il s'agit aussi d'un terrain méconnu car objet d'un nombre restreint de recherches académiques. Deux thèses de doctorat lui ont été consacrées, en 1981 et en 2010. La première est une thèse de doctorat d'État ès Lettres rédigée par un diplomate de carrière qui fut ambassadeur de France. La seconde a été défendue en science politique par un professeur agrégé, à l'issue de son activité professionnelle, qui a longtemps œuvré à l'étranger pour le RECAC.

Notre projet de connaissance concernant ce chapitre est certes limité par l'espace dans lequel s'inscrit une thèse de doctorat, mais néanmoins ambitieux. Il s'agit de donner à comprendre une organisation relevant d'un ministère régalien français qui exerce une action mondiale et apparaît, de ce fait, davantage connue des populations étrangères que des citoyens français. Ce que l'on pourrait qualifier d'une faible reconnaissance de l'opinion publique et d'échos médiatiques limités entraîne des conséquences quant à ses dotations en ressources humaines et financières. Observons qu'au sein-même du MAE le secteur « culturel » n'est pas le plus valorisé, comme un discours ministériel récent le soulignait :

« Mesdames et Messieurs, Chers Amis,  
Au Quai d'Orsay, on s'occupe évidemment beaucoup de diplomatie stratégique, de résolutions des crises, mais on s'occupe aussi - et peut-être ne met-on pas assez le projecteur - de culture et aussi maintenant de tourisme »<sup>147</sup>.

Et il ne s'agit pas là du moindre des paradoxes. En effet, l'organisation présente des contours flous. C'est, comme son nom l'indique, un réseau, faisant lui-même partie d'autres réseaux avec lesquels il entretient différents types de relations, dans la mesure où parfois il en exerce la tutelle, parfois il est en situation de partenariat, et parfois il agit avec d'autres réseaux, qui peuvent être étrangers et représenter les intérêts de puissances étrangères, dans le cadre, justement, d'une communauté d'intérêts.

En outre, il connaît une situation peu commune car les hommes et les femmes qui le font vivre et l'animent sont majoritairement des contractuels. D'aucuns dresseront évidemment un parallèle avec d'autres organisations, à l'instar de l'enseignement supérieur français qui peut connaître des situations analogues, mais pas comparables, ne serait-ce qu'en termes de responsabilités ; les contractuels du RECAC accomplissent des missions essentielles qui, si elles n'étaient pas remplies, lui seraient fort préjudiciables et le condamneraient à coup sûr, alors que les contractuels de l'enseignement supérieur sont généralement cantonnés à des tâches d'enseignement, essentiellement en travaux dirigés, voire travaux pratiques, et cela généralement sans horizon supérieur à l'année universitaire.

---

<sup>147</sup> Discours du 14 janvier 2016 à Paris de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international, à l'occasion du lancement du « Grand Tour », opération relevant de la diplomatie culturelle. Consulté en ligne le 16 janvier 2016 : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2016-01-15.html#Chapitre4>

Enfin, c'est une organisation qui évolue dans un environnement turbulent et incertain, qu'il s'agisse de son environnement externe puisqu'elle est très exposée dans ses activités à l'étranger, ou de son environnement interne car elle évolue dans un climat quasi-permanent de réformes. Le processus de mise en place de son SMG au cours des dix dernières années fera l'objet d'une attention particulière dans les développements qui suivent ; son assemblage sera présenté dans le chapitre III en seconde partie.

Dans cet esprit, la progression de ce chapitre prend la forme suivante. Nous allons commencer par proposer une « description épaisse » qui n'est pas le fruit du hasard ou d'un sophisme littéraire mais est intégralement basée sur nos observations, nos documents de travail et des échanges avec des répondants. Il existe des descriptions multiples qui « sont autant de "voir comme" » (Dumez, 2010, p. 32) donc il ne s'agit pas d'une description neutre ou exhaustive. Au contraire, elle a été construite à partir d'une description minimale (voir *infra* les deux fiches de poste) puis progressivement enrichie en ayant pour souci d'écarter le risque de circularité où « les descriptions "confirment" les théories sur lesquelles elles ont été bâties » (Dumez, 2010, p. 30).

C'est la raison pour laquelle trois axes ont été privilégiés et se combinent :

- le premier est la variété des acteurs concernés au long de l'échelle hiérarchique, du chef de poste (« Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur », ou SEMA) au volontaire international (VI) en sollicitant le COCAC et l'ACPF, dans la mesure où nous avons choisi de concentrer notre projet de connaissance en direction des acteurs de la CLE. Ils constituent la ligne hiérarchique de la CLE où l'acteur central est l'ACPF, ou, lorsqu'il y en a un, l'attaché de coopération éducative (ACE) qui peut être seul dans le poste ou encadrer des ACPF ; responsables de la CLE et supérieurs hiérarchiques directs des ACPF dans les pays où il y a plusieurs ACPF, les postes d'ACE sont de moins en moins nombreux ces dernières années parce que de nombreux postes d'agents du RECAC - dont ceux relatifs à la CLE - sont supprimés ;

- le deuxième axe est spatio-temporel et fait le choix d'une unité de temps et de lieu : le dernier vendredi soir du mois d'août correspond à une période particulière du RECAC - et en l'occurrence d'un poste identifié où nous avons réalisé des observations, assisté à des séances de travail et rencontré les acteurs de la CLE dont plusieurs ont répondu à nos entretiens ;

- le troisième est d'avoir une vision élargie pour saisir le contexte de travail et l'état d'esprit des agents qui, de ce fait, aborde (nécessairement) le SMG sans chercher à le mettre en avant pour éviter le phénomène de circularité.

Il nous a paru ensuite complémentaire d'apporter un regard approfondi sur l'empirie. D'une part, nous nous intéressons aux caractéristiques politico-historiques de cette organisation publique ainsi qu'à sa situation objective actuelle. Nous avons privilégié pour ce faire des travaux de recherche académiques, des documents officiels (Parlement et Cour des comptes prioritairement), des ouvrages spécialisés et des sources de la presse écrite et en ligne. Cette vision globale permet finalement de focaliser notre étude en direction des interactions agents-SMG. Nous nous basons sur le premier chapitre et les définitions des acteurs qui utilisent le SMG en sorte de développer notre analyse dans l'optique de la seconde partie de cette recherche axée sur les résultats, la discussion et les préconisations, qui exploitera naturellement les éléments d'étude de la présente première partie.

### **A - L'entre-deux postes d'un ACPF ou une tentative de description épaisse**

Nous avons souhaité que cette description soit originale dans le sens où elle dévoile des « voir comme » successifs qui reposent sur les points de vue et perceptions de différents acteurs s'interrogeant sur la mission qui leur est confiée. L'une des originalités tient à la nature de l'organisation étudiée qui expatrie des agents, contractuels ou permanents, dont la majorité ne fera partie du RECAC que le temps de sa(s) période(s) d'expatriation. Cela ne doit pas être perdu de vue quant à la mobilisation du contrôle capacitant et eu égard au processus tandem du SMG (voir la mobilité discutée en chapitre IV). Ainsi, le point de vue d'un acteur souligne que celui-ci ne dispose pas de tous les éléments permettant d'éclairer l'ensemble de la situation.

Un tel procédé, déjà utilisé dans la littérature ou des recherches académiques (Durrell, 2003<sup>148</sup> ; Dumez et Jeunemaître, 1989), montre l'importance de la donnée temporelle, que nous avons voulue unique et qui constitue un pont entre des périodes charnières du cycle de travail du RECAC avec un « passage du témoin » entre des employés<sup>149</sup> :

---

<sup>148</sup> Dans le premier tome, le narrateur décrit des événements, puis, il envoie son manuscrit à un ami qui lui livre son interprétation, à partir de quoi le narrateur « reconstruit » son récit. Des événements antérieurs d'une dizaine d'années donnant un éclairage nouveau sont relatés dans le troisième, sur un mode impersonnel, tandis que dans le quatrième le narrateur accède à la conscience de sa vocation d'écrivain.

<sup>149</sup> Les agents du MAE appellent cela « le tuilage ». On peut appréhender le tuilage en tant que technique de formation qui consiste à faire former un employé par l'individu occupant précédemment le poste. Cela

« Ceux qui font les premières descriptions de l'événement agissent en tant que créateurs. [...] Chaque description successive doit prendre en compte les descriptions antérieures, qu'elles aient raison ou tort. Les premières descriptions d'un événement apparaissent donc avant qu'il ne s'achève, pendant qu'il est vraiment en cours » (Abbott, 2003, p. 44-45).

Il convient de préciser que les différents points de vue des quatre acteurs de la description épaisse - sans compter les acteurs évoqués, plus ou moins visibles, auxquels la parole n'est pas donnée mais qui agissent sur les perceptions décrites - ne renvoient pas à leur propre subjectivité. Non seulement ils puisent leur source dans notre longue observation participante antérieure aux observations de la présente recherche mais aussi renvoient à des échanges que nous avons eus avec différents membres de RECAC, qu'ils fassent partie intégrante des 60 entretiens de recherche considérés ou d'autres informels qui n'ont pas fait l'objet de notre analyse qualitative mais sont néanmoins pris en compte dans nos notes de recherche. En cela, le lecteur comprendra que le chercheur n'a pas fait appel à sa seule propre subjectivité pour inventer, élaborer, construire des récits qu'il replacerait dans la bouche d'autres individus membres de l'organisation. Les quelques membres du RECAC qui ont lu la description qui suit s'y sont d'ailleurs reconnus ou bien ont reconnu ce que leurs collaborateurs ont pu vivre, à l'instar de la relation SEMA-COCAC ou ACPF-VI (voir *infra* figure II.1).

C'est aussi la raison pour laquelle la description qui suit n'est pas écrite à la première personne qui serait le chercheur mais renvoie le lecteur à différents « décrire comme », par exemple : écrire un courriel comme un VI qui vient d'arriver en poste pour effectuer des tâches qu'il n'a jamais réalisées, dans un environnement (en l'occurrence un pays, une région, un continent) qui lui est inconnu (notamment la langue et la culture), au titre d'une fonction nouvelle dans une organisation à découvrir avec des collègues qu'il n'avait jamais rencontrés auparavant (même pas lors de l'entretien de recrutement car la phase de sélection se fait de façon cloisonnée au Département).

L'autre originalité consiste en la combinaison d'un assemblage de « décrire comme » et d'éléments formalisés liés au SMG de l'organisation, à savoir les fiches de poste, le rapport d'activité et les organigrammes fonctionnels. Cette combinaison vise à faciliter la compréhension de l'organisation et de la situation des employés au travers

---

suppose un chevauchement sur une période plus ou moins longue des deux personnes sur le même poste, ce qui est très exceptionnel au sein du MAE.

d'un texte court (quatorze pages selon la mise en page imposée) dont une intentionalité est d'illustrer et de sensibiliser au mécanisme à l'œuvre en termes d'interactions entre l'organisation (RECAC), les employés (rappelons que nos acteurs sont les MU ou managers-utilisateurs) et la technologie de la formalisation du travail de cette bureaucratie professionnelle, à savoir le SMG.

Notre objectif n'est pas de respecter une logique chronologique et le lecteur ne doit pas chercher à lire ces pièces de puzzle dans l'ordre. Plus qu'une logique de lecture il s'agit d'un projet de compréhension d'une organisation au travail.

L'intégralité des éléments introduits est issue de faits réels qui se sont produits et qui ont, par exemple, concerné des ACPF en ce qu'il s'agit du passage consacré aux réflexions d'un ACPF rédigeant son rapport de fin de mission. Mais il ne faut pas considérer ces blocs d'éléments au pied de la lettre et éventuellement chercher à les rattacher à un individu en particulier ou à une année précise, même si nous avons retenu une unité de temps et de lieu. En effet, cette dernière sert notre projet de compréhension. En choisissant un moment charnière, des événements se télescopent et donnent à voir un système de gestion de l'organisation ; nous montrons ainsi les contraintes et réalités d'agents confrontés à l'exercice de leur mission.

Dans ce sens, les nombreux indices qui sont donnés confèrent au chercheur - et dans une mesure certaine au lecteur - qui enquête autant d'éléments qui montrent que l'organisation, devant obtenir davantage avec des ressources de toute nature en forte baisse, n'avait pas beaucoup d'options à sa disposition. Les individus ? Les effectifs chutent. Les dotations budgétaires ? Elles se tarissent et le RECAC n'est clairement pas une priorité politique affichée. Réduire les objectifs professionnels et la charge de travail ? Cette variable d'ajustement qui pourrait sembler naturelle n'est jamais esquissée dans les discours officiels, les documents internes, l'observation sur le terrain et les discours d'agents qui font tous état d'emplois du temps très surchargés. Une prise en charge d'une partie du travail par les partenaires locaux ? Là encore le travail de coopération, justement parce qu'il est effectué en coopération et repose sur des négociations d'objectifs, de projets et de répartition des contributions et des financements, ne peut être délégué. En outre, la mission des agents ne s'est pas réduite. Au contraire, elle s'étend sans cesse, intégrant à présent, même dans le cadre de la coopération culturelle en général, et de la CLE en particulier, la diplomatie économique et la promotion du tourisme ; ainsi, la CLE est appelée à mettre en place des projets linguistiques autour du français langue économique ou du français langue du tourisme,

et doit lancer de nouvelles actions partenariales autour de programmes récents comme le LabelFranceÉducation<sup>150</sup>.

Pour reconstituer les pièces de ce puzzle qui pourrait apparaître comme un kaléidoscope et doit en fait permettre de porter un diagnostic sur les flux de travail de la coopération et de l'action culturelle, nous proposons une description épaisse qui s'articule autour des composantes présentées en encadré II.1.

### **Encadré II.1. Les composantes de la description épaisse regroupées sur une unité de temps et de lieu**

Le choix a été fait de proposer une description épaisse faisant intervenir les différents acteurs de la CLE en une seule unité de temps et de lieu, à savoir la période charnière entre la fin d'un poste (pour certains) et l'arrivée en poste (pour d'autres) dans un SCAC-IF d'un pays d'Asie où l'activité de coopération linguistique et éducative est forte. Individus et événements se télescopent et donnent à voir l'organisation en action.

- Fiche de poste d'avant (avant la prise de fonction de l'ACPF) ;
- SEMA, un vendredi soir (regards à la troisième personne du singulier de « Son excellence monsieur l'ambassadeur », chef de poste et premier responsable hiérarchique de la CLE dans un poste) ;
- Extrait du dernier rapport annuel d'activité disponible ;
- Figure II.1. L'ancien organigramme fonctionnel, développé pour le SCAC/IF (à la prise de fonction de l'ACPF) ;
- Courriel d'un VI (le volontaire international est l'acteur de la CLE situé au bas du *continuum* ligne hiérarchique-centre opérationnel) ;
- Le nouvel organigramme, développé pour le SCAC-IF (à l'issue de la prise de fonction de l'ACPF) ;
- Extrait du télégramme HANOI 308 du XX/08/20XX (rédigé par le chef du Service commun de gestion) ;
- Réflexions d'un ACPF rédigeant son rapport de fin de mission au seuil du départ ;
- Fiche de poste du successeur à la Transparence (à l'issue de la prise de fonction de l'ACPF, fiche de poste à partir de laquelle le successeur a été recruté par les services centraux des RH) ;
- Les pensées d'un COCAC (le conseiller de coopération et d'action culturelle, acteur de la CLE situé au haut du *continuum* ligne hiérarchique-centre opérationnel).

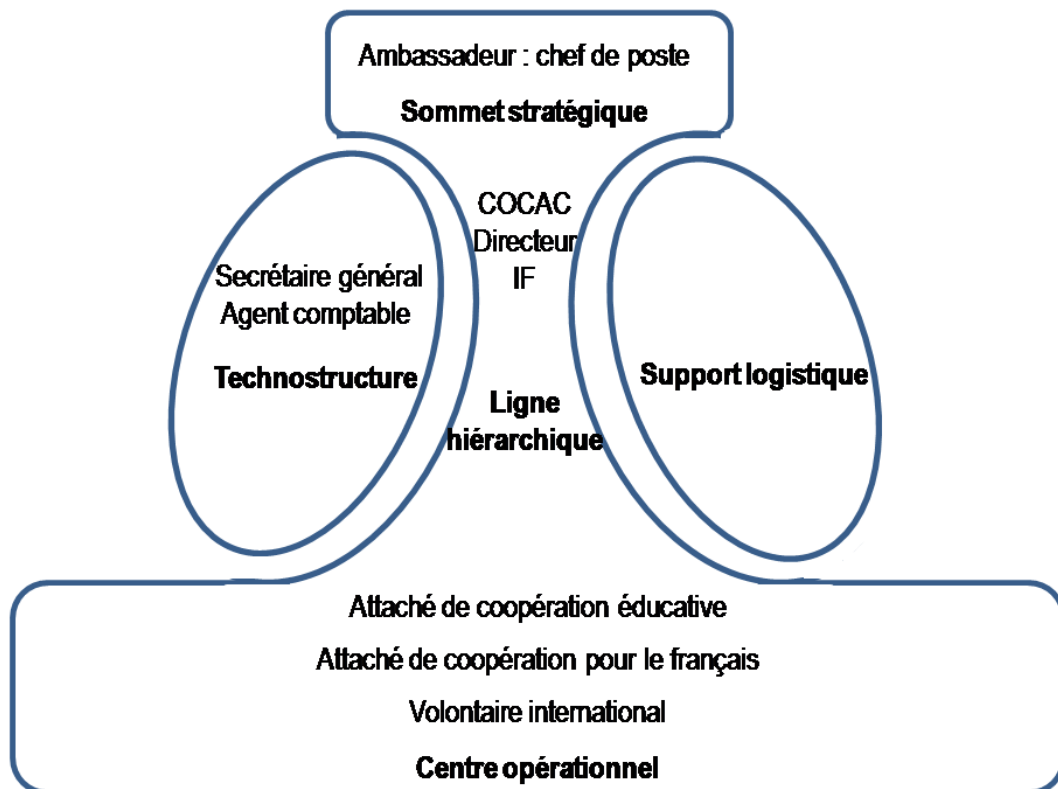
Il en ressort qu'il s'agit de quatre types de composantes : fiches de poste d'ACPF, acteur pivot de la CLE, réflexions des principaux agents chargés de la CLE qui constituent l'unité d'analyse de cette recherche (chef de poste, COCAC, ACPF et VI ; les fonctions sont situées dans l'organisation dans la figure II.1. présentée ci-après), organigrammes fonctionnels et documents produits en interne (extrait de rapport annuel d'activité et extrait de télégramme de gestion).

---

<sup>150</sup> Site « LabelFranceÉducation » consulté le 10 avril 2016 : <http://labelfranceducation.fr/>



**Figure II.1. Schéma de représentation des fonctions dans l'organisation à partir de l'analyse des structures organisationnelles de Henry Mintzberg (2012, p. 37)**



La description épaisse se développe sur 14 pages à partir des lignes qui suivent, jusqu'à la section B « Comprendre le terrain : le RECAC, histoire d'un bateau ivre ».

### Fiche de poste d'avant<sup>151</sup>

Placé sous l'autorité du conseiller de coopération et d'action culturelle ou de l'attaché de coopération éducative, l'attaché de coopération pour le français est appelé à conduire des projets de coopération avec les acteurs et responsables locaux. Ses tâches sont prioritairement d'expertise, de conseil, d'évaluation et de participation aux actions de promotion de la langue française et de la francophonie. Il est appelé à collaborer avec les autres attachés pour la prise en compte transversale de la dimension linguistique dans les projets de coopération du poste, en particulier dans les domaines du livre, de l'audiovisuel, de l'université, de la recherche, des activités économiques. À titre d'exemple, il pourra conduire les dossiers suivants : appui à l'enseignement du français dans les systèmes éducatifs étrangers, développement d'outils méthodologiques, soutien aux associations de professeurs de français, soutien à la revue "Le français dans le monde",

<sup>151</sup> Texte adapté de la campagne de recrutement « Transparence 2000 » du ministère français des Affaires étrangères.

appui aux classes bilingues, soutien aux départements universitaires, promotion du français dans les NTIC, développement des certifications, organisation de concours et de manifestations liés au français. Il devra chercher, autant que faire se peut, à diversifier les sources de financement des actions, en particulier auprès des instances multilatérales, des collectivités territoriales, des entreprises. Il devra faire preuve de capacités d'adaptation et d'un sens confirmé de la négociation. La fonction d'attaché de coopération pour le français requiert une grande disponibilité, compte tenu des contacts à prendre, des déplacements à effectuer et des actions à organiser. Le niveau de spécialité requis est celui d'une maîtrise FLE.

H-037 VIETNAM (Hanoi) : L'attaché de coopération pour le français assure le suivi de la formation continue des enseignants du secondaire et du supérieur dans les six centres de français en province, met en place les actions de promotion du français sur l'ensemble du pays et assure la gestion administrative et pédagogique d'établissements supérieurs franco-vietnamiens. Il est indispensable que le candidat possède une solide expérience en formation de formateurs (DESS souhaité) et si possible, une maîtrise de français langue étrangère. Il aura le sens de la négociation, celui du travail en équipe et fera preuve d'une grande disponibilité.

### **SEMA, un vendredi soir**

Le chef de poste avait pu saluer la délégation des parlementaires français avant d'entrer à l'arrière de la berline française arborant le fanion national, en route pour l'aéroport. Il pourra se reposer une journée dans la capitale avant de participer à la conférence annuelle des ambassadeurs. Le premier conseiller, chargé d'affaires *ad interim*, aura la charge du poste pendant dix jours. Il faut veiller sur la centaine d'employés et rester disponible aux demandes des autorités locales ; et les autres de tout ordre. Pour ce faire, il faut pouvoir compter sur l'ensemble des équipes disponibles.

À Paris, le chef de poste en profitera pour se rendre au Quai d'Orsay. Il a pris rendez-vous à la DRH. Les ACPF opérant sur le territoire du pays d'accueil sont en fin de mission la même année : quelle clairvoyance en termes de GPEC [gestion prévisionnelle des emplois et des compétences]. Seul un agent, appuyé par un ADL [agent de droit local] en création de poste pour la partie méridionale du pays, est attendu. Le nouvel ACPF aura le titre d'ACE.

Le chauffeur s'est garé devant la porte VIP. SEMA sait qu'il pourra se reposer car le chef d'escale *Air France* l'a surclassé avec un bon siège en

classe affaires. Et lire les notes de synthèse que ses chefs de service lui ont préparées ; une inspection du poste est prévue à la fin du mois prochain.

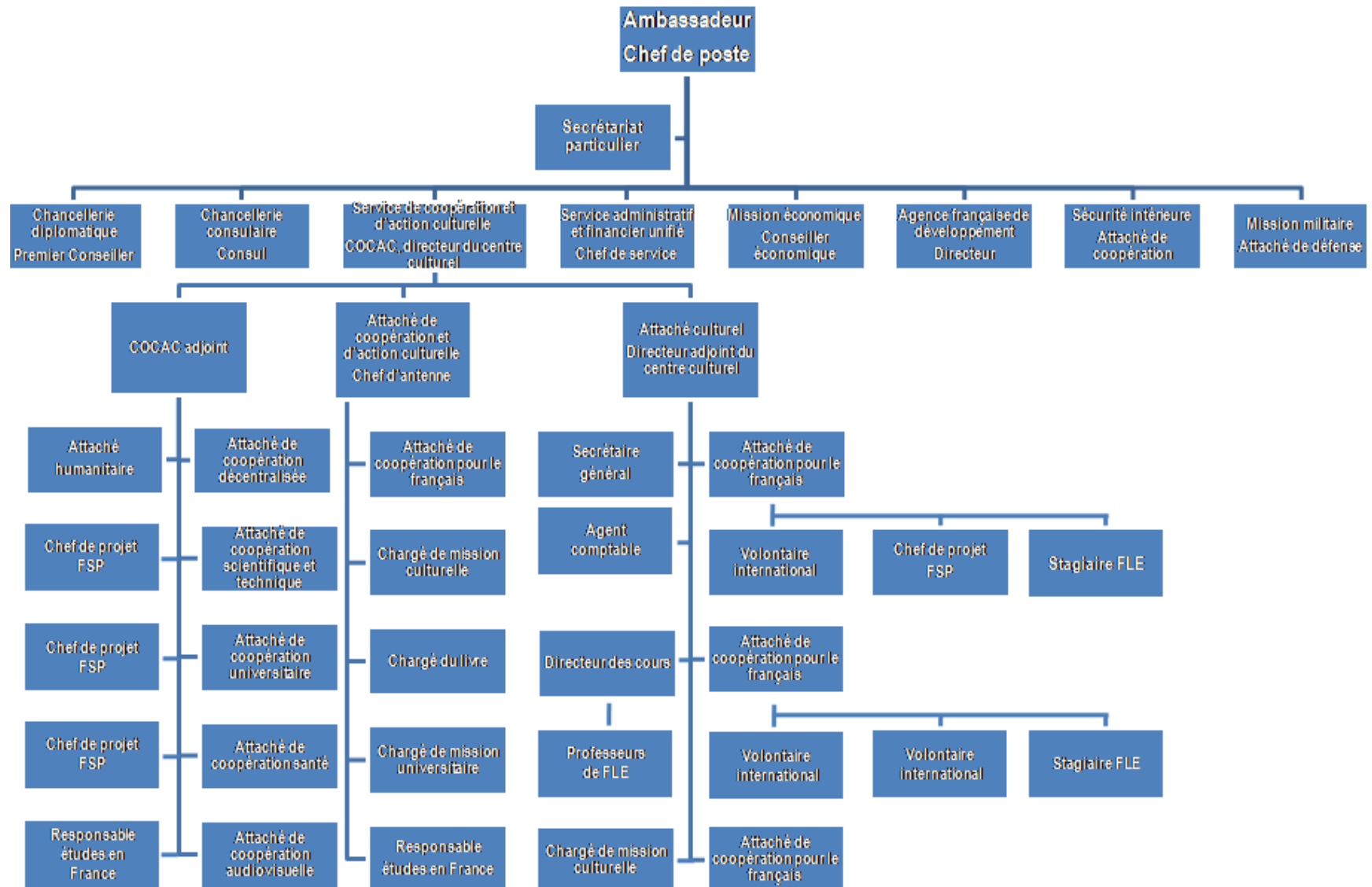
### **Extrait du dernier rapport annuel d'activité disponible**

Le secteur de la coopération linguistique et éducative constitue un secteur prioritaire de notre coopération. Il compte une équipe importante répartie sur tout le pays qui est composée de sept agents expatriés (quatre attachés de coopération pour le français et trois volontaires internationaux), deux stagiaires du MAE intervenant sur des projets linguistiques (filiales bilingues et langue française dans les médias publics nationaux) et cinq agents de droit local qui assurent le secrétariat, le suivi comptable et financier et les activités de traduction auprès des attachés de coopération pour le français auxquels ils sont rattachés. Ce secteur a une vocation à la fois spécialisée et transversale.

Spécialisée car le développement de la francophonie est un axe fort de notre coopération bilatérale et multilatérale dans ce pays membre de l'Organisation internationale de la francophonie où la population francophone est croissante depuis ces dernières années. La principale explication réside dans les efforts de promotion et d'enseignement du français que nous menons en appui à nos partenaires locaux dans le système éducatif local : collèges, lycées, enseignement supérieur et filiales bilingues. Un grand projet national financé avec le fonds de solidarité prioritaire favorise la mise en place progressive du français langue vivante deux dans des lycées présents dans l'ensemble du territoire national. La conquête de nouveaux publics scolaires explique le fort développement des certifications de langue française (actuellement sur les niveaux A1, A2 et B1).

Transversale car l'ensemble des secteurs de coopération ainsi que notre activité diplomatique, consulaire et économique bénéficient de l'essor de la francophonie et de la francophilie.

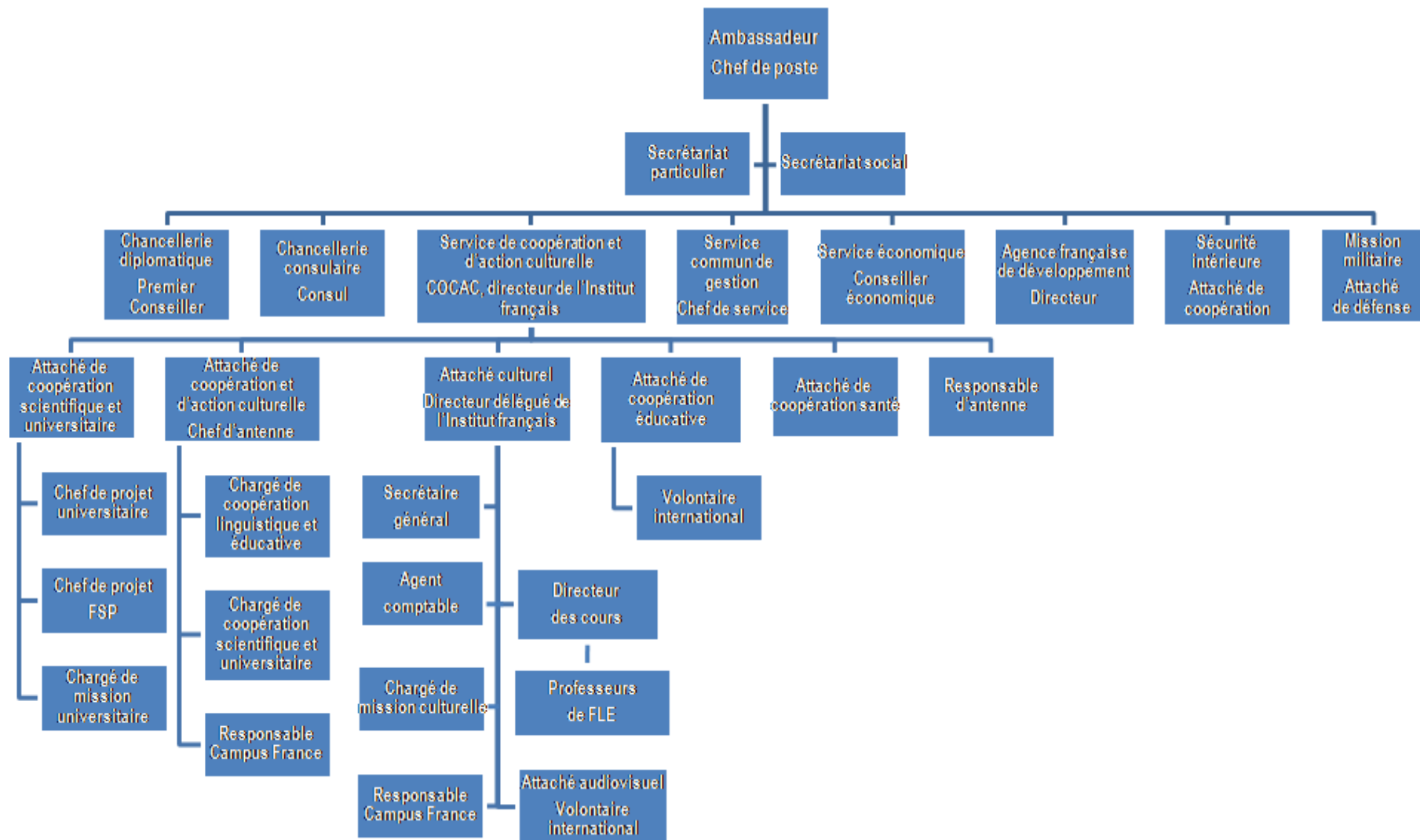
**Figure II.2. L'ancien organigramme fonctionnel, développé pour le SCAC-IF [page suivante. Schéma réalisé à partir d'informations recueillies au sein du RECAC]**



## Courriel d'un VI

Chers Parents. Je vous écris ce petit message de l'IF (Institut français, habituez-vous aux sigles !) pour vous dire que je pense beaucoup à vous et que vous me manquez déjà. Je ne me suis pas encore adaptée à l'heure locale et mes deux premières nuits ont été courtes car ici on se lève tôt et les journées sont bien remplies. Je découvre à peine ce qui m'attend. Cela ne correspond pas vraiment à ce que l'on m'avait dit à Paris. En fait, je remplace les deux VI qui sont partis le mois dernier et je devrai assurer les cours de français à l'Institut Polytechnique et à l'Institut Diplomatique. Mais l'un et l'autre sont situés à deux bouts de la ville et je ne me repère absolument pas dans ce dédale. Je vais sans doute devoir m'acheter un scooter. Je sais que ça ne vous fera pas plaisir mais je ferai attention et on peut trouver ici de bons casques homologués. D'ailleurs, j'ai appris qu'il y a une décision de l'ambassadeur qui nous demande d'être très prudents en deux roues car un VI a eu un accident, heureusement sans conséquences. Et aussi, ici, les gens ne parlent pas français, et pas trop l'anglais. Il va falloir que je prenne des cours de langue sinon j'aurai du mal à communiquer ! Heureusement, mon chef (on l'appelle l'attaché de coopération pour le français, c'est un peu long comme titre mais il y a plein de choses qui changent ici) m'a fait une bonne impression. C'est un peu dommage car il sera remplacé la semaine prochaine par une nouvelle attachée. Il était très occupé et souvent dérangé à son bureau mais il a trouvé un moment pour me présenter ce que j'aurai à faire. En plus de mes cours il m'a proposé de suivre quelques projets. Il y en a un qui est assez excitant : je vais co-animer une émission à la télé pour apprendre à chanter en français ! On a donc eu un bon contact et après il m'a fait visiter l'IF et m'a présentée aux collègues qui étaient encore là (c'est vendredi soir). Maman aimerait bien l'IF. Le bâtiment est très bien situé, plutôt joli et fréquenté par beaucoup de jeunes de mon âge (et eux ils parlent français !), il fait cinq étages, il y a des salles de cours, des bureaux, un grand hall d'exposition, une terrasse et même un grand auditorium où il y a des concerts et des projections. C'est là que je ferai passer les tests de connaissance du français une fois tous les deux mois. Déjà que je n'ai jamais enseigné, alors en plus je vais m'occuper des examens ! Je vous enverrai des photos, c'est promis. Je dois déjà vous quitter car je vais dîner avec Rachel, la stagiaire FLE que l'attaché m'a présentée. Elle est très sympa et vient aussi de Bretagne (Brest). Elle a des pistes pour un logement... Je vous en dirai davantage demain et pense bien fort à vous ! Votre Solenn.

**Figure II.3. Le nouvel organigramme, développé pour le SCAC-IF [page suivante]**



**Extrait du télégramme HANOI 308 du XX/08/20XX (rédigé par le chef du Service commun de gestion)**

[...] Le poste attire l'attention du Département sur l'évolution des postes et des crédits affectant le secteur de la coopération linguistique et éducative qui a subi d'importantes mesures de rationalisation au long des cinq dernières années. Ce secteur stratégique de notre action culturelle et de coopération a dépassé nos attentes en termes de hausse du nombre des francophones, de développement des enseignements de français dans le système éducatif, d'augmentation du nombre des visas étudiants délivrés l'an dernier et de forte progression en matière de certifications françaises. Ces résultats prometteurs font l'objet d'une analyse sous référence TD HANOI 288 et reportés dans la FBP. Ils sont le fruit de la stratégie du poste validée par le Département et inscrite dans le PAA. Ils correspondent à notre intensification ciblée d'échanges avec les autorités locales comme cela avait été défini lors du dernier COS en octobre dernier ainsi qu'à nos efforts d'adaptation des procédures de gestion et de suivi du dialogue de gestion au sein du poste et dans ses relations avec le Département.

[...] Le renouvellement prochain de plusieurs de nos agents expatriés du SCAC et de l'IF nous conduit à dresser un bref bilan. À partir du mois prochain, seul un ETP (transformé en ACE) sera en poste pour tout le pays, alors que quatre années auparavant nous comptions encore 4 ACPF répartis entre Hanoi, l'antenne du SCAC à HCMV et l'antenne de l'IF à Hué, au centre du pays. Certes, les activités de coopération se poursuivront au sud avec le recrutement d'un ADL et au centre avec le responsable d'antenne mais ils n'auront pas les mêmes moyens d'intervention qu'un agent expatrié expert de son domaine. De même pour les VI puisque le poste dispose à présent d'un seul agent alors qu'il y en avait trois jusqu'à l'an dernier. Cela a pour conséquence immédiate un redéploiement des missions assignées aux agents et la diminution de notre soutien à certains projets de coopération.

[...] Comme le Département le sait, l'ACSU de Hanoi et l'ACAC de HCMV seront à présent chargés de l'organisation des salons étudiants dans leurs villes respectives, manifestations qui revenaient à la coopération linguistique et éducative conformément à notre axe de formation des élites francophones.

[...] Le poste a mis fin au contrat d'un ADL assistant d'un ACPF Hanoi pour cause de départ en retraite. Le second ADL a été transféré à l'IF où il vient en renfort du secrétariat des cours de l'école de langue pour être le

spécialiste référent national de HANAF auquel il a été formé lors d'une formation locale pour tous les agents utilisateurs (TD HANOI 421/20XX).

### **Réflexions d'un ACPF rédigeant son rapport de fin de mission au seuil du départ**

Les bureaux sont calmes, la plupart des ADL sont partis et quelques collègues expatriés travaillent dans les bureaux voisins de l'IF où se pressent, à la nuit tombée, les apprenants de français qui suivent les cours, surtout fréquentés le soir, à l'école de langue de l'IF. Mon collègue SG [Secrétaire général de l'IF] passe une tête par la porte entrouverte et précise qu'il se rend à la Résidence [Logement de fonction imposé à l'ambassadeur où SEMA reçoit habituellement ses invités]. Une délégation de parlementaires du groupe d'amitié Vietnam-France est de passage et "l'ambass" a invité les agents expatriés à une réception en leur honneur. Je profite du calme de ce vendredi soir car les partenaires locaux sont rentrés chez eux et il n'y a guère d'appel du Département un vendredi midi (décalage horaire oblige) à la fin du mois d'août. Mes yeux piquent un peu car la semaine a été longue et je me replonge dans mon rapport de fin de mission. Quatre années de mission à synthétiser pour passer le relais à un successeur que je ne connais que par deux échanges de courriels. Il, en fait elle, même si son prénom m'avait induit en erreur, reprendra le bail de mon logement ainsi que quelques meubles, appareils électroménager et ma moto. Et surtout les nombreux projets que j'ai moi-même poursuivis il y a quatre ans (déjà quatre ans...) et ceux que j'ai lancés et que, je l'espère, elle maintiendra et développera. C'est pourquoi je dois m'appliquer et lui préparer également la liste de mes principaux contacts car dans quelques jours elle débarquera (son vol arrivera mercredi matin et moi je serai parti le lundi soir pour ma nouvelle affectation). Ce document sera également transmis à ma hiérarchie sur le poste ainsi qu'aux services compétents de la Centrale et conservé dans mon dossier à la DRH. Heureusement qu'il me reste ce samedi et ce dimanche pour le finir, ranger mon bureau, dire au revoir à mes collègues de l'IF ; pour les autres tout est déjà fait. SEMA a convié à un pot de départ hier soir à la Résidence tous les agents qui achèvent leur mission dans le poste et, ce midi, nous avons eu un déjeuner-buffet à l'IF organisé par le COCAC auquel j'ai pu convier mes principaux partenaires locaux. De toute façon, eux aussi ont organisé des repas en mon honneur - ils commencent à être habitués à ces festivités car chaque nouvel agent de coopération qui arrive restera entre deux et quatre années - et le ministère local de l'Éducation a même réalisé une petite réception au cours de laquelle le vice-ministre m'a félicité au nom de la coopération bilatérale. J'en ai eu les larmes aux yeux, cela avait quelque chose d'émouvant, notamment de voir mes partenaires vietnamiennes habillées du traditionnel *ao dai* [tunique en soie] et les hommes me faire trinquer à l'alcool de riz puis



partager un champagne français un peu chaud mais dont je sens encore les bulles pétiller. En revanche, la jolie laque qu'ils m'ont offerte ne rentrera jamais dans mes bagages et, de toute façon, le conteneur de vingt pieds transportant mes effets personnels à l'autre bout du globe parcourt les mers depuis déjà trois semaines... Je vais la laisser dans le bureau de l'ACPF.

On entend des klaxons qui viennent de la rue de l'Opéra. Les Hanoïens sont de sortie et les restaurants se remplissent en cette fin de semaine. Je pense que tout ça va me manquer et que j'ai une chance extraordinaire de faire un tel métier. Attaché de coopération pour le français. ACPF pour les habitués du Département. Cela n'évoque pas grand chose pour le grand public mais pour nous ça veut dire beaucoup. Que l'on est au service de notre pays et que l'on sert aussi le pays d'accueil. Que l'on jouit d'une grande autonomie dans notre travail, il faut dire que l'on est de moins en moins nombreux et que les tâches semblent se multiplier sans cesse, et qu'il faut également faire preuve de solidarité, déjà au sein du poste, c'est-à-dire avec les collègues de la chancellerie diplomatique, du consulat, du lycée français, de la mission économique, du poste défense, de l'AFD et "bien d'autres encore" comme l'avait dit Madame l'ambassadrice, sans oublier ceux du Consulat général, et plus particulièrement avec l'équipe du SCAC et de l'IF. J'ai le privilège des anciens : je les connais un peu près tous maintenant. Idem pour les partenaires locaux, si j'ai besoin d'une information, même un peu sensible, d'un contact ou de cofinancements pour un projet commun j'ai une idée précise de qui solliciter. Ce n'est pas le cas quand on "débarque" et que c'est bien souvent la première fois que l'on met les pieds dans le pays où l'on va travailler pendant plusieurs années, avec notre famille qui nous accompagne. On n'y maîtrise que trop rarement la langue et encore moins les us et coutumes locaux. Il faut effectivement quelques temps pour être pleinement opérationnel. Encore convient-il de disposer des procédures et "outils" qui nous accompagnent tout au long de notre mission. Me voilà donc prêt à sortir de mes pensées pour me replonger vers mes écrans, celui de l'ordinateur sécurisé du Département [poste « Éole » connecté à l'intranet du MAE] et celui du réseau local de l'IF. Chaque jour je les utilise, et bien souvent le samedi, voire le dimanche, sauf lorsque je suis en mission dans mon pays d'affectation - voire sur la zone régionale - ou en congés, c'est-à-dire 40 jours par an.

Mon rapport de fin de mission fait déjà douze pages. C'est long. Le standard MAE c'est le TD [télégramme diplomatique] qui ne doit pas dépasser un recto et un verso, ou la dépêche qui peut être plus longue. Comparé au rapport de prise de fonction, c'est près du triple. Logique, on a bien travaillé, dixit l'évaluation du COCAC dans mes fiches FANEV annuelles [Formulaire annuel d'évaluation de l'application informatique homonyme].

C'est sans doute la raison pour laquelle on m'a proposé une seconde affectation consécutive sur un poste qui correspondait à mes vœux. Un poste en Finlande, à Helsinki, à un autre bout du monde. Un poste dans le pays qui a, selon les évaluations PISA [Programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE], le meilleur système éducatif du monde : un défi, sans doute, une chance exceptionnelle dans un parcours professionnel d'ACPF, assurément, une opportunité personnelle et familiale, également, car "le pays du Père Noël" a une culture, une langue, un mode de vie fortement distinctifs. Mais je m'é gare et je vais me retourner vers ce rapport, après avoir coupé la climatisation qui frappe le bas de mon dos.

Je m'aperçois que j'ai dû me replonger dans mes papiers, documents et fichiers informatiques pour rédiger ce sacré rapport. La table de réunion au milieu de la pièce en porte les stigmates. On y voit un peu pêle-mêle des documents rapportés de mes participations annuelles aux *Journées du réseau*, le classeur qui contient mes TD, les notes que j'ai rédigées, des éléments de langage pour des discours de l'ambassadeur, du COCAC ou de missionnaires, le petit tas constitué de mon rapport de prise de fonction et de mes rapports d'activité annuels, le rapport d'activité du SCAC-IF que j'ai coordonné l'an dernier, les livrets que nous avons réalisés pour les "mois de la francophonie" et ceux dédiés aux certifications françaises, et enfin quelques affiches, le *press book* et l'album photos. J'ai un peu puisé partout. J'ai aussi fait pas mal de "copier-coller" à partir des dépêches, des commentaires des programmations PRISME et, bien entendu, la quête des chiffres et des statistiques. Heureusement, j'ai conservé les FBP et je peux me connecter à HANAF. En fait, on dispose à présent assez rapidement des infos nécessaires pour retracer de façon synthétique et néanmoins précise nos activités. Il est sûr qu'il y a quelques années en arrière je n'aurais pas pu produire un tel travail. Mais, bon, il est vrai qu'on était moins exigeant envers les agents. C'est sans doute cela qui explique que bien souvent on n'avait pas, ou juste une ébauche, de rapport de fin de mission du prédécesseur. Je me souviens d'ailleurs que je n'en avais pas fait à l'issue de mon premier poste. On ne me l'avait d'ailleurs pas demandé. *Autres temps, autres mœurs.*

Les klaxons se font plus rares au dehors et la moiteur a envahi mon bureau. Sur l'écran, un document de quatorze pages. Une synthèse de ma mission centrée sur les objectifs et les résultats des différents projets que j'ai gérés et auxquels j'ai contribué, plus une liste complète, agrémentée de quelques commentaires, de mes contacts pour les différentes actions de coopération. J'ai relu entièrement le document imprimé que je signe en le plaçant dans un parapheur à l'attention du COCAC. Puis j'envoie le document sur notre messagerie électronique sécurisée au COCAC. Il le transmettra à

l'ambassadeur et aux services compétents du Département. Je vais aussi en laisser une copie à mon successeur qui est sur le départ. Elle n'aura sans doute pas autant de soucis d'installation que moi à mon arrivée il y a quatre ans puisqu'elle disposera d'un ensemble d'informations à même de faciliter sa prise de poste.

**Tableau II.1. Fiche de poste du successeur à la *Transparence* (n-1)<sup>152</sup>**

<b>Responsable sectoriel filière coopération</b>		
<b>INTITULE DE L'EMPLOI-TYPE NOMADE : Responsable sectoriel filière coopération</b>		
<b>CODE NOMADE : MAEE04-04</b>	<b>RATTACHEMENT RIME : FPEEPP10</b>	
<b>DOMAINE FONCTIONNEL : Élaboration et pilotage des politiques publiques</b>		
<b>DOMAINE D'ACTIVITE : COOPERATION ET ACTION CULTURELLE</b>		
<b>NUMERO DU POSTE DE TRAVAIL : 017021</b>		
<b>DEFINITION SYNTHETIQUE</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préparation, mise en œuvre et pilotage de projets en rapport avec les orientations de la politique publique dans le secteur de la coopération linguistique et éducative, sous l'autorité de l'Ambassadeur et du Conseiller de coopération et d'action culturelle.</li> <li>- La fonction comporte d'autre part, de nombreuses responsabilités liées à la programmation, au suivi et à la gestion administrative et financière des opérations de coopération de Titre VI.</li> </ul>		
<b>ACTIVITES PRINCIPALES</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Évaluation des dispositifs de coopération linguistique et éducative en place dans le pays de résidence</li> <li>- Définition d'orientations et mise en place d'un plan d'actions pour répondre aux besoins identifiés</li> <li>- Coordination d'une équipe de travail en vue de l'exécution des actions programmées</li> <li>- Travail d'information, de concertation et de négociation auprès des partenaires et responsables éducatifs locaux</li> <li>- En concertation avec un responsable éducatif au Ministère vietnamien de l'Education et de la Formation, mise en œuvre d'un Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) en vue de la 'Consolidation de l'Enseignement du Français en Asie du Sud-Est' (CEFASE)</li> <li>- L'ACE assure la promotion de l'ensemble des certifications françaises. Il est président du jury national du DELF et du DALF. Il s'assure de la qualité des conditions de passation et de correction du DELF et du DALF dans les 12 centres d'examen du pays</li> <li>- Mise en place d'actions de promotion de la langue française mobilisant tous les acteurs du dispositif de coopération linguistique et éducative</li> <li>- Travail en collaboration avec la direction du Lycée Français (réseau AEFÉ) dans le cadre de l'ouverture sur le pays d'accueil en vue du développement de projets de coopération linguistique et éducative avec les établissements d'enseignement locaux et le Ministère vietnamien de l'Education et de la Formation</li> <li>- Mise en œuvre d'actions de coopération multilatérale avec l'Organisation Internationale de la Francophonie et l'Agence Universitaire de la Francophonie</li> <li>- Rédaction de notes faisant état des dispositifs et des actions de coopération linguistique et éducative au Vietnam</li> </ul>		
<b>SAVOIR-FAIRE</b>	<b>CONNAISSANCES</b>	<b>QUALITES PERSONNELLES observées / observables en</b>

<sup>152</sup> Texte réalisé à partir de fiches de poste de la campagne de recrutement « Transparence 2014 » du ministère français des Affaires étrangères.

		<b>situation professionnelle</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expérience du management indispensable pour faire face à des dossiers stratégiques</li> <li>- Être capable d'adapter les directives nationales et locales sur le terrain</li> <li>- Avoir un vrai sens de la mutualisation des connaissances au sein d'un service qui se doit de coordonner ses actions pour être efficace.</li> <li>- Animer une équipe et travailler en réseau</li> <li>- Anticiper et posséder une force de proposition</li> <li>- Coordonner l'intervention des différents acteurs</li> <li>- Analyser, identifier les problèmes et proposer des remédiations</li> <li>- Capacités avérées à la rédaction en langue française</li> <li>- Prendre la parole en public</li> <li>- Négocier et savoir convaincre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise parfaite de l'anglais (Niveau C1 du CECR)</li> <li>- Compétences avérées en didactique et en ingénierie de la formation (FLE / FOS)</li> <li>- Connaissance des acteurs et de leur positionnement</li> <li>- Expérience confirmée en formation de formateur</li> <li>- Connaissances générales à caractère financier et technique. Gestion administrative et financière.</li> <li>- Connaissance des principaux acteurs de la coopération internationale, ainsi que des procédures de mise en place des programmes.</li> <li>- Connaissances en management.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sens des relations publiques et de la communication interculturelle</li> <li>- Qualités organisationnelles</li> <li>- Responsabilité</li> <li>- Initiative</li> <li>- Autonomie</li> <li>- Esprit d'équipe</li> <li>- Réactivité exigée</li> </ul>

<b>CONDITIONS PARTICULIERES D'EXERCICE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De part sa transversalité, ce poste requiert rigueur, organisation et disponibilité</li> <li>- Contraintes liées à un exercice professionnel à l'étranger</li> <li>- L'attaché de coopération éducative est amené à se déplacer en province</li> </ul>

<b>ACQUIS PROFESSIONNELS SOUHAITABLES POUR EXERCER L'EMPLOI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulaire d'un Master 2 (Politiques linguistiques, Ingénierie de la formation)</li> <li>- Expérience de la gestion de projets de coopération linguistique et éducative : conception, mise en œuvre et évaluation</li> <li>- Expérience confirmée dans le domaine de la didactique des langues (FLE/FOS) et de l'ingénierie de la formation</li> <li>- Bonne connaissance du système universitaire français</li> <li>- Expérience à l'international indispensable et poste préalable dans le réseau culturel à l'étranger très souhaitable</li> </ul>

<b>PASSERELLES ET EVOLUTIONS PROFESSIONNELLES VERS D'AUTRES EMPLOIS</b>	
<b>PASSERELLES COURTES</b>	<b>PASSERELLES LONGUES</b>
Poste équivalent	Conseiller culturel adjoint

<b>TENDANCES D'EVOLUTION</b>		
<b>FACTEURS CLES A MOYEN TERME</b>	<b>IMPACT SUR L'EMPLOI REFERENCE</b>	
	<i>qualitatif</i>	<i>quantitatif</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Augmentation de la délégation de gestion de projets</li> <li>Intégration de la vision prospective</li> <li>Évolution des conditions d'intervention publique (partenariats multiples)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nécessité de s'adapter aux changements en faisant preuve d'initiative et d'innovation</li> <li>Renforcement des compétences en stratégie</li> <li>Le plan d'action doit s'inscrire dans des priorités, et s'appuyer sur une logique partenariale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quantification des échanges dans les différents domaines.</li> <li>Nombre de partenariats actifs.</li> <li>Mobilité étudiante en France</li> <li>Cofinancements</li> <li>Taux d'autofinancement</li> </ul>

<b>SERVICES D'EMPLOI</b>
<b>COMPOSITION DE L'EQUIPE DE TRAVAIL</b>
- 1 Conseiller de coopération et d'action culturelle - 1 ACE - 1 Assistante sectorielle - 1 Volontaire international exerçant dans la capitale - 1 agent CRSP exerçant en province
<b>LIEU DE TRAVAIL</b>
Ambassade de France au Vietnam Service de coopération et d'action culturelle Hanoi

<b>PROFIL STATUTAIRE ET FINANCIER DU POSTE</b>	
STATUT / CORPS ET GRADE	ÉCHELLE DE REMUNERATION
	Catégorie A

### Les pensées d'un COCAC

Déjà une année. On dit que la première est la plus dure. Il convient effectivement de prendre la mesure du poste, de découvrir le pays d'accueil, de rencontrer les partenaires locaux, d'occuper sa place dans l'ambassade en tant que conseiller pour les affaires culturelles auprès du chef de poste, d'animer ses équipes, de répondre aux attentes du Département et d'inscrire son action dans une durée toute relative. Cela n'est pas évident quand on arrive de France dans un pays inconnu où les codes linguistiques et culturels nous échappent. Pas si simple quand on ne maîtrise pas, ni quantitativement, ni qualitativement, les collègues avec lesquels on travaille (le prochain ambassadeur m'accordera-t-il sa confiance ? Est-ce que la nouvelle ACE, que RH3 présente comme brillante et aguerrie, parviendra à compenser le départ de deux agents expérimentés et appréciés de nos partenaires ?) et que les crédits d'intervention sont une peau de chagrin difficilement interchangeable avec des cofinancements locaux certes croissants mais fléchés. D'ailleurs, est-ce que mon contrat va être renouvelé ? Je n'ai pas abordé le sujet avec SEMA, qui sait être assez énigmatique, et je vais devoir activer quelques contacts parisiens. Mieux, y aller. Comme si je n'avais que ça à faire...

À peine ai-je quitté des yeux le banian géant du parc de l'ambassade illuminé par des projecteurs que l'écran de l'ordinateur m'indique l'arrivée de huit nouveaux courriels dans ma messagerie. Les vendredis soirs sont souvent terribles, décalage horaire oblige. Les services parisiens s'activent avant le départ en week-end et toutes sortes de demandes et interrogations nous parviennent. Le premier provient de *Campus France*, « l'agence française pour la promotion de l'enseignement supérieur, l'accueil et la mobilité internationale ». Il concerne la préparation de notre prochain salon *Bienvenue en France* en direction des étudiants locaux qui sont de plus en plus nombreux depuis une quinzaine d'années à venir étudier en France. Je

le transfère à l'ACSU et lui suggère de préparer un TD. Je suis en copie des deux suivants qui sont adressés au SG. Je lui en toucherai un mot ce soir, ainsi qu'au Premier conseiller, concernant l'application *Sagaie* de gestion des congés des agents expatriés, lors de la réception avec les parlementaires. Le quatrième vient de l'IGEN qui diligente une mission sur les TICE en Asie du Sud-Est cet automne. Le suivant émane de notre direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche et relaie une demande de contribution de l'OIF quant à la réalisation du prochain rapport sur la francophonie dans le monde. Ces deux points seront à traiter avec la nouvelle ACE lors de la prochaine réunion de service hebdomadaire. Le sixième est à transférer à l'ensemble de mes agents car il fournit les consignes à suivre pour le prochain exercice de programmation budgétaire. De toute façon, un TD d'instructions va nous parvenir dans les prochains jours. Un message suivant confirme l'arrivée mardi prochain d'une mission de *TV5 Monde* afin de pérenniser la diffusion numérique de leurs programmes sur le câble local. Les médias sont un sujet sensible ici et je vais poursuivre mes efforts en faveur d'une couverture nationale en tant que chaîne gratuite. Le programme de travail qui a été monté par l'ACSU et l'attaché culturel est dense et prévoit des rencontres de haut niveau avec nos parlementaires locaux. Il associe la chancellerie diplomatique et la mission économique. Il s'agit d'ailleurs d'un dossier inscrit dans le plan d'action de l'ambassade et il est regrettable que l'ambassadeur soit convoqué à Paris pendant la venue des missionnaires. Enfin, le dernier et non des moindres vient de ma correspondante de DPR. Je lis quelques questions auxquelles répondre sur le contrôle de gestion. Je ferai le point demain matin car le samedi est plus tranquille pour se concentrer. Je dois reprendre la FBP à tête reposée et certainement interroger quelques collaborateurs.

Un signal sonore m'informe de l'arrivée de deux nouveaux messages alors que je dois me rendre au pavillon de réception avant l'arrivée des invités ; SEMA est sensible aux questions protocolaires. Je mets en veille mon ordinateur et vais prévenir le garde de sécurité que je repasserai à mon bureau après la réception.

## **B - Comprendre le terrain : le RECAC, histoire d'un bateau ivre**

Le présent chapitre illustre que la présentation du terrain de recherche n'est pas chose aisée. La première raison, la plus évidente, est qu'il faut faire des choix sans négliger le « voile d'ignorance », notion philosophique développée par Thomas Hobbes et reprise par John Rawls (1971), qui est une façon de penser le système séparément de

ses propres intérêts, autrement dit d'agir avant toute chose pour la compréhension du lecteur au service de l'objet de recherche afin de lever ce voile. En effet, il existe un corpus textuel abondant dans la mesure où beaucoup a été écrit sur le terrain élargi, celui de la diplomatie française, notamment en science-politique. Or, d'une part, nous allons montrer la nuance importante à conserver à l'esprit concernant la diplomatie culturelle et la diplomatie au sens des chancelleries politiques. D'autre part, nous inscrivant dans une démarche méthodologique de narration il nous a fallu nous interroger avec rigueur sur les éléments essentiels de compréhension dont le lecteur a besoin pour saisir et comprendre la pertinence du choix du RECAC quant à la question de recherche qui anime ce travail. D'où le recours à la description épaisse en section précédente.

Cette section, pour sa part, s'attache à retracer les origines et les fondements du RECAC en rejoignant la thèse de l'ambassadeur Albert Salon (1981) qui avait mis en doute l'existence, dans toute son histoire, d'une véritable politique culturelle de la France à l'étranger (Guénard, 2002, p. 23, a repris cette thèse en l'appliquant à une zone géographique, l'Europe centrale et orientale). Abondant dans ce sens, un spécialiste du RECAC explique que la diplomatie culturelle, défendue par de nombreux experts et dans les plus récents rapports de la Cour des comptes sur lesquels nous prenons appui, a connu de nombreuses vicissitudes :

« Après la création de la direction des relations culturelles en 1945, l'État n'a véritablement accordé une priorité à la diplomatie culturelle qu'à trois moments : entre 1959-1969, deux plans quinquennaux sont mis en œuvre et permettent un accroissement sensible des moyens ; en octobre 1983, le projet culturel extérieur de la France est approuvé par le Conseil des ministres ; entre 1988 à 1991, un secrétaire d'État chargé des relations culturelles internationales est délégué auprès du ministre des Affaires étrangères. Depuis lors, au delà des discours, la diplomatie culturelle semble plus subie que véritablement désirée. Ainsi, en 1998, la référence « culturelle » a été escamotée dans la nouvelle dénomination de la direction (désormais baptisée direction générale de la coopération internationale et du développement [DGCID]) et la dernière réforme de l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères a mis l'accent sur la diplomatie économique » (Haize, 2013, p. 1).

Les soubresauts budgétaires en matière d'action culturelle extérieure confirment cette tendance en direction des enjeux économiques. C'est pourquoi nous avons bien volontairement repris le titre d'une poésie d'Arthur Rimbaud où l'auteur entreprend un

voyage paradoxal et mouvementé, métaphore de l'aventure poétique, qui exprime son sentiment de liberté et nous renvoie à l'autonomie du RECAC, les COCAC pouvant être comparés à des capitaines de navire dans leurs pays d'affectation.

Les développements qui suivent s'attachent à mettre en lumière les conditions de l'émergence de l'action culturelle et de coopération hors de France et de son instrument, le RECAC. En procédant par analepse, nous analyserons le RECAC aujourd'hui en sorte de montrer le glissement progressif d'une organisation qui a longtemps vogué sur un idéal de messianisme et d'universalité puis s'est amarrée à une logique gestionnaire dans un cadre de nouvelle gestion publique ; d'où le processus tandem de conception et de mise en œuvre d'un SMG propre au RECAC. Dans ce sens, le lecteur voudra bien nous excuser de ne pas proposer de développements sur des aspects qui peuvent indéniablement sembler passionnants mais qui présentent la faiblesse de ne pas servir notre analyse au regard de la question traitée par la présente recherche. Les pages qui suivent se concentrent sur les événements qui donnent à comprendre notre unité d'analyse, le MU, quant à la présentation du SMG lors du recueil des données puis de leur analyse en seconde partie ; nous puiserons ainsi, à l'issue d'une analyse chronologique, dans des données issues du passé, notamment aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, et procéderons par prolepse pour éclairer le basculement vers un nouveau dispositif de gestion du RECAC sur la période 2006-2015. De nombreux éléments sont pour leur part entièrement passés sous silence car, sans renier leur intérêt, ils ne servent pas directement le dessein poursuivi dans cette recherche. À cet égard, les références bibliographiques qui sont proposées ne manqueront pas de nourrir l'envie du lecteur de découvrir des aspects certes non pertinents pour cette étude mais ô combien intéressants pour qui s'intéresse au terrain de la diplomatie culturelle.

### **1) Une conception idéologique de la coopération culturelle comme fondement du RECAC**

Une thèse de doctorat fait référence parmi les diplomates, il s'agit de celle de l'ambassadeur Albert Salon<sup>153</sup>, qui se présentait ainsi en avant-propos : « Linguiste et germaniste, administrateur [ancien élève de l'École nationale d'administration] et conseiller culturel et scientifique, sa vocation et ses fonctions successives l'ont amené à pratiquer l'action culturelle tant en France qu'à l'étranger, tant dans l'administration

---

<sup>153</sup> Albert Salon fut ambassadeur de France en Jamaïque.



centrale que dans des postes diplomatiques » (Salon, 1981, avant-propos p. XXVIII-XXIX). Ce travail de recherche dactylographié de 1.643 pages (hors annexes) débute par un constat, celui du manque de travaux de recherche conduits sur le terrain de l'action culturelle de la France hors de France :

« Alors que l'action culturelle de la France dans le monde occupe une place de plus en plus large dans les relations internationales de notre pays, et que son importance et son originalité sont relevées par de nombreux étrangers, le citoyen soucieux de s'informer sérieusement en ce domaine risque fort d'être découragé » (Salon, 1981, avant-propos p. XXIII).

Présentant derechef une liste restreinte d'une vingtaine de publications - ouvrages de vulgarisation, rapports officiels, travaux de recherche, en français, en allemand, et plus particulièrement en langue anglaise - « [...] qui exposent et défendent la francophonie, l'expansion et la diffusion du français dans le monde et la richesse de la littérature d'expression française, et d'autre part quelques autres qui s'intéressent tantôt à l'ensemble des relations culturelles internationales, tantôt à la place ou à l'image de la France dans le monde » (Salon, 1981, avant-propos p. XXIV), Albert Salon déplore qu'elles « [...] laissent toutes subsister de vastes zones d'ombre. Et très peu d'entre elles ont à la fois la profondeur de pensée, la richesse d'information sur notre action et celle des étrangers, l'adéquation à l'objectif et la vigueur d'argumentation du rapport que le député Maurice Barrès présentait à la Chambre, peu avant sa mort, sur l'activité de nos religieux hors de France » (Salon, 1981, avant-propos p. XXIV). En effet, le livre I de cette thèse offre une analyse poussée et très documentée des fondements de l'action culturelle française hors de France au travers de son arrière-plan géo-historique et du substrat idéologique, notamment en plaçant en exergue le concept de « messianisme français » ainsi que la coopération et la solidarité entre les pays francophones et francisants<sup>154</sup> ; le livre II est consacré aux acteurs et aux moyens (humains, juridiques, financiers) et le livre III, intitulé « l'œuvre », est dédié aux actions, notamment la stratégie de la langue française et les actions entreprises à

---

<sup>154</sup> Cette thèse fut soutenue en mars 1981, avant le premier Sommet de la Francophonie qui se tint à Versailles en 1986 à l'initiative du président de la République française François Mitterrand ; toutefois, l'auteur était familier du mouvement francophone qui s'est traduit par la création de l'Organisation internationale de la Francophonie et l'élection de son premier secrétaire général en 1997 lors du VII<sup>ème</sup> Sommet de Hanoi. Comme l'indique le site de l'OIF : « On parle désormais de francophonie avec un "f" minuscule pour désigner les locuteurs de français et de Francophonie avec un "F" majuscule pour figurer le dispositif institutionnel organisant les relations entre les pays francophones ». Site consulté le 12 juillet 2015 : [www.francophonie.org/-Qu-est-ce-que-la-Francophonie-.html](http://www.francophonie.org/-Qu-est-ce-que-la-Francophonie-.html)

l'étranger qui présentent le réseau culturel dans son périmètre élargi, puis aux résultats, proposant une réflexion sur les méthodes d'évaluation des résultats. Travail de recherche ambitieux visant à dresser un panorama quasi-exhaustif, en tout cas jamais égalé par son ampleur et la somme qu'il représente sur le sujet qu'il traite, il s'inscrit pour combler un vide car :

« Les travaux des universitaires et chercheurs français portent essentiellement sur la linguistique, les littératures d'expression, française et sur d'autres aspects particuliers de notre action, ou n'abordent celle-ci que dans le cadre d'études sur la stratégie du développement économique, ou les relations économiques et politiques internationales et leur histoire [si bien que] l'action culturelle de la France dans le monde reste donc un domaine mal défini, mal délimité, certes déjà survolé et même traversé, voire exploré dans certaines de ses parties, mais qui n'a pas encore fait l'objet d'une exploration complète et méthodique, avec tout l'appareil moderne des sciences humaines et sociales, et l'apport irremplaçable de praticiens ayant accumulé une expérience longue et variée de cette entreprise, tant en France que dans nos postes à l'étranger » (Salon, 1981, avant-propos p. XXV-XXVI).

Ce constat est partagé par l'un des rares autres travaux doctoraux s'intéressant au RECAC qui pose une question à laquelle nous apportons notre réponse en conclusion de cette première partie :

« La diplomatie culturelle demeure un champ d'études peu fréquenté : la plupart des travaux n'offrent qu'une perspective oblique ou une vue de surplomb, élaborée "d'en haut", depuis les archives des administrations centrales et des principaux responsables politiques. S'agit-il d'un désintérêt des chercheurs ou d'une difficulté particulière au ministère chargé des relations extérieures de se prêter à son regard ? » (Haize, 2010, p. 18).

De notre point de vue, l'un des intérêts de la recherche doctorale de Salon consiste dans le fait d'avoir également répondu à un souci de redevabilité (*accountability*) moderne qui trouva un écho, voire une réponse, avec la promulgation de la LOLF en août 2001<sup>155</sup>, soit vingt ans plus tard, et qu'il exprimait ainsi avec l'onctuosité de la terminologie diplomatique requise :

« [...] des milliards de nos francs actuels sont dépensés chaque année par chacun des grands pays européens, sans parler des autres pays du monde qui

---

<sup>155</sup> Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001.

participent de plus en plus activement à l'essor actuel des relations culturelles internationales [...] milliards qui proviennent surtout, directement et indirectement, du budget de l'Etat et doivent être votés par le Parlement. Il est donc normal que les citoyens contribuables et leurs représentants soient informés et en mesure d'exercer des choix. Or, dans un pays comme la France qui a montré la voie aux autres et reste l'un des très grands acteurs dans le domaine de l'action culturelle dans le monde, il n'est pas sûr que le Parlement, le Gouvernement et l'Administration sachent très clairement quels buts peuvent être visés et ont des chances raisonnables d'être atteints par notre action culturelle en général. Il est encore plus douteux qu'ils le sachent dans l'application à telle ou telle région du monde. Personne ne peut dire quels résultats imputables à l'action culturelle nous ont valus les efforts accomplis depuis des décennies chez nos divers partenaires, quels qu'aient été les buts visés depuis l'origine. Si ces incertitudes restent à la rigueur pardonnables, ou du moins compréhensibles, compte tenu de la brume épaisse qui entoure d'autres secteurs plus importants encore de l'activité de la France comme de tous les Etats, il est difficile d'admettre certaines réalités. Ainsi, il est fort difficile de savoir, non pas avec exactitude mais à quelques centaines de millions de francs près, combien nous dépensons dans le secteur qui nous occupe. Que nous ignorions, à titre de comparaison, ce que les grands pays dépensent de leur côté pour leurs propres relations culturelles, passe encore, mais il est dommage que nous n'ayons pas la moindre idée de ce que nos partenaires eux-mêmes paient pour soutenir notre propre actions culturelle chez eux et dans des pays tiers : bien des conceptions en seraient changées [...]. De même, il n'existe aucune évaluation exacte du nombre de Français qui enseignent notre langue et notre culture hors de nos frontières et sont beaucoup plus nombreux que les "détachés", seuls recensés à peu près exactement par nos ministères. [...] il est inutile d'imaginer ce qu'il adviendrait d'une grande entreprise qui disposerait d'autant de moyens (qui restent en tout état de cause insuffisants) et en consacrerait une aussi faible part à la recherche sur les buts de l'action, les besoins du "marché", la stratégie, la tactique, sur la gestion de son personnel, de ses investissements, stocks et flux matériels et financiers, et sur les résultats de ses efforts. [...] Il s'agit là d'un domaine vaste, où, comme chaque fois qu'il faut défricher, explorer une nouvelle terre, les questions les plus simples sont beaucoup plus nombreuses que les réponses. Cette analyse critique de l'action culturelle de la France dans le monde ne saurait donc avoir d'autre ambition que d'essayer de mieux délimiter le terrain, de placer des repères, de tracer des voies d'investigation, de poser des questions et d'inviter d'autres chercheurs à y répondre » (Salon, 1981, avant-propos p. XXVII-XXVIII).

L'auteur souligne ainsi trois faits notables :

- les décideurs connaissent bien mal l'objet de leurs décisions ;

- le RECAC est (était) une organisation sans stratégie définie, ce qui découle de façon logique du premier fait ;

- la France est le précurseur de l'action culturelle hors de ses frontières et possède (possédait) le plus important réseau du genre dans le monde. Cela peut être perçu comme un avantage concurrentiel si l'on considère qu'il existe une concurrence interétatique vive (Cour des comptes, 2013, p. 11) mais c'est d'abord et avant tout un facteur clé de succès inexploité s'il n'est pas (re)connu, apprécié et valorisé en interne, c'est-à-dire au sein de l'appareil d'État.

Nous reviendrons sur ces trois éléments, à commencer par le dernier en adoptant une perspective historique de l'action culturelle française hors de France. En outre, il serait certes bien hasardeux d'entreprendre de retirer les différents éléments de cette thèse doctorale tant la masse des informations est importante et leur maillage serré. Il nous semble néanmoins nécessaire d'opérer une brève plongée dans les profondeurs de ces trois volumes dont certaines données significatives que nous extrayons nous semblent particulièrement bien situer notre propos et annoncer la pertinence de la mise en place d'un SMG capacitant au sein du réseau culturel et de coopération français à l'étranger. Nous tenterons de nous limiter à cet objectif en renvoyant le lecteur à la consultation du riche travail de recherche d'Albert Salon et dans la mesure où il n'existe pas d'autre publication aussi complète sur le sujet, tout en soulignant qu'il s'agit d'une production de son époque qui, à ce titre, n'intègre pas les apports des nouveaux dispositifs de gestion et systèmes d'information utilisés tant par les agents en poste en administration centrale ou à l'étranger que pour le pilotage du RECAC.

### **a) La perspective historique de l'action culturelle française hors de France**

L'action culturelle de la France dans le monde se caractérise par son ancienneté et sa permanence depuis plusieurs siècles. Son développement jusqu'au début du siècle dernier relevait de trois groupes d'acteurs, à savoir des individus personnes privées, des structures privées, au premier rang desquelles l'Alliance française dont l'action mondiale demeure en étant coordonnée par la Fondation de l'Alliance française (FAF), à Paris, et les congrégations religieuses.

L'action religieuse, notamment catholique, est connue puisque dès le XVI<sup>ème</sup> siècle on note la présence de missionnaires français sur tous les continents. Par exemple, au Chili, une première école fut créée en 1553 par des Franciscains qui ouvrirent la voie

à d'autres missionnaires. Ainsi, des centaines de missionnaires se rendirent aux Amériques, aux Indes et en Chine sous Louis XIV dans un objectif initial d'évangélisation. Ce mouvement se systématisa à mesure que s'étendit l'émigration d'européens avec les développements de la colonisation. La France alla jusqu'à fournir la majorité des missionnaires catholiques, ce qui se traduisit par un essor remarquable du nombre des missionnaires francophones qui professaient dans le monde entier. Toutefois, ce réseau se tarit rapidement au début du XX<sup>ème</sup> siècle sous l'effet de la chute des vocations religieuses. Comme le souligne Haize (2010, p. 31), le réseau des congrégations scolarisait encore « en 1939, pour l'ensemble du monde, 300.000 élèves dans plus de 1.000 écoles » ; plusieurs siècles d'engagement au service de l'alphabétisation et de l'enseignement du français ainsi que de l'évangélisation en langue française avaient permis à la France, notamment au travers de sa langue, d'exercer une influence vis-à-vis des élites locales, ainsi que l'exprimait à sa façon le député Gayraud, rapporteur du budget des Affaires étrangères en 1900, en évoquant les quelque 50.000 missionnaires français dans le monde en 1894 : « répandus sur tous les points du globe où, en prêchant la religion catholique, ils font aimer la France » (cité par Haize, 2010, p. 31).

Cependant, l'action de l'État est moins connue alors que les pouvoirs publics ont « très tôt découvert l'éminente utilité de l'action culturelle pour atteindre [leurs] objectifs de politique étrangère » (Salon, 1981, p. 223), même si les crédits affectés aux œuvres privées et aux actions du gouvernement furent « très en dessous de ce qu'eût nécessité la mise en œuvre d'une véritable politique d'hégémonie culturelle si elle eût existé » (Salon, 1981, p. 224). En effet, non seulement l'État soutenait, même modestement, les entreprises des acteurs privés mais il a aussi créé au long des siècles des « écoles françaises », dont le réseau des Instituts français de recherche à l'étranger est une expression<sup>156</sup>, et créait aussi peu à peu des établissements à l'étranger pour les artistes et les scientifiques : Académie de France à Rome en 1666, Institut français d'Archéologie à Athènes en 1846, Institut français d'archéologie orientale du Caire en

---

<sup>156</sup> Le réseau des Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) est un dispositif placé depuis 2007 sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du Centre national de la Recherche scientifique (CNRS) qui est implanté dans 34 pays et se compose de 27 établissements et de 7 antennes : « Ces Instituts offrent à la France une faculté de réactivité que des structures de recherche classiques ne peuvent avoir, et ce, notamment grâce à leur insertion dans le dispositif de coopération qui leur garantit à la fois la sécurité et l'indépendance ». Site consulté le 10 juin 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-scientifique/archeologie-sciences-humaines-et-sociales/le-reseau-des-instituts-francais/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-scientifique/archeologie-sciences-humaines-et-sociales/le-reseau-des-instituts-francais/)

1880, École française d'Extrême-Orient à Saigon en 1989. Ce long développement dans le temps du premier réseau culturel dans le monde relevant d'une administration publique ne s'est pas réalisé selon des plans bien établis d'hégémonie culturelle ou économique. Il procède toutefois d'une conception idéologique de l'universalisme français que le concept de messianisme traduit.

**b) Le messianisme, une idéologie sous-jacente, puissant moteur de l'action culturelle française à l'étranger**

Les échanges culturels, « la fécondation mutuelle des civilisations, voire [...] leur interpénétration » laissent leur empreinte « aussi loin qu'il soit possible de remonter dans le passé » (Salon, 1981, p. 16 ; pour des exemples, consulter Domergue, 1973), avec un facteur important de cette transformation à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle prenant les formes du renforcement considérable du prosélytisme religieux et du messianisme "civilisateur" et idéologique : la Société des missions évangéliques de Paris est créée en 1822 et envoie ses premiers missionnaires, en 1860 naît l'Alliance israélite universelle, l'Alliance Française fut créée en 1883 pour « faire pièce à l'influence de l'Empire allemand » et la Mission laïque française, fondée en 1902, visait à « propager l'enseignement laïque par la création et la gestion d'écoles françaises à l'étranger et dans les colonies » (Salon, 1981, p. 23, 103, 118, 119 et 121). Le soutien aux relations culturelles internationales date de la même période et l'évolution du budget du MAE français qui y était consacré, principalement dirigé vers l'aide et les subventions accordées aux œuvres des congrégations et à leurs écoles, tripla entre 1881 et 1912 « dans une période de remarquable stabilité monétaire » (Salon, 1981, p. 132 et tableau 2 p. 133-133 bis). La première guerre mondiale entraîna « le gouvernement français non seulement à ne pas négliger l'action culturelle comme un luxe inutile, mais encore à s'en servir et à s'efforcer de le subordonner plus étroitement que jamais à sa politique et à son effort de guerre » (Salon, 1981, p. 175). D'ailleurs, même au début de la seconde guerre mondiale, le MAE a continué à mener une politique culturelle au travers du Service des Œuvres et en attribuant subventions et bourses d'études à des étudiants étrangers (Salon, 1981, p. 215). Au sortir de la guerre, le MAE créa une direction générale des relations culturelles et « avec l'adoption en septembre 1958 d'un plan quinquennal intitulé "programme d'expansion et de reconversion des activités culturelles et techniques de la France à l'étranger" se trouvait forgé un instrument puissant d'une politique culturelle gouvernementale » (Salon, 1981, p. 221-222).

Comment comprendre ce « messianisme » qui a, sans aucun doute, joué un rôle dans la mise en œuvre de la diffusion de sa langue et de sa culture hors de France par l'hexagone ?

« En juin 1946, à Londres, Léon Blum fondait sur l'universalité de la culture française son plaidoyer pour le choix de Paris comme siège de l'UNESCO [Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture], lors de la conférence constitutive de cet organisme des Nations-Unies : "Si nous possédons un avantage, il tiendrait d'une part au fait que la culture française a toujours été marquée par une tendance à l'universalité, qu'il existe en France une tradition séculaire de générosité, de libéralité dans l'ordre de la pensée, qui sont bien dans l'esprit de la future organisation" [...]. De même, François Mitterrand en 1975, devant le Parlement : "C'est dans le génie de la France d'être créateur pour l'univers" » (Salon, 1981, p. 366).

Le concept d'universalité serait un concept très français qui n'évoquerait pas la même mission pour d'autres peuples, d'autres cultures : « L'universalité : un rêve français... oui comme on dit le rêve américain » (Bourges, 2014, p. 51), selon cet ancien dirigeant de chaînes de télévision françaises et ancien ambassadeur de France auprès de l'UNESCO ; dans cet ouvrage il s'inscrit dans le « messianisme » en arguant que le français reste au XXI<sup>ème</sup> siècle une langue vivante, porteuse de valeurs universelles, et constitue à ce titre un combat à mener, un défi à relever, pour qu'il prenne toute sa place dans un monde de pluralité linguistique. Dans leur sillage, un ancien ministre des Affaires étrangères conférait également à la France un rôle politique, social et culturel exemplaire :

« La France, pays ni petit ni grand, n'est évidemment pas un pays moyen. Elle n'a de justification que si elle parle à l'imagination des peuples [...]. Elle s'est inscrite dans l'histoire et s'y est tenue depuis si longtemps par son éclat même sur le mouvement des idées ! » (Jobert, 1978).

Le messianisme se définit comme « l'ensemble des mythes et des idées-forces qui sous-tendent l'action culturelle de la France dans le monde » (Salon, 1981, p. 293) et fait l'objet du chapitre IV de la thèse d'Albert Salon. Ce dernier en discerne de nombreux ressorts entre prosélytisme catholique par lequel la France cherchait à élever le reste de l'humanité en « s'appuyant notamment sur l'universalité de la langue française » (Salon, 1981, p. 303), ainsi que la Révolution Française et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui suivit, et son renouveau à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup>

siècle avec les valeurs de richesse, de diversité et d'universalité défendues par les grands écrivains de l'époque.

« C'est surtout grâce à eux – à Zola, à Jaurès, à Péguy – qu'il y eut un puissant renouveau du messianisme et de l'universalisme français, et le développement d'une véritable mystique de la France généreuse et secourable, salvatrice et libératrice » (Salon, 1981, p. 326).

Le fameux manuel scolaire d'histoire Lavissee, qui contribua à la formation du sentiment national et favorisa notamment hors des frontières nationales l'idée du « messianisme français » (Nora, 1962), instruisait ainsi les élèves en 1912 :

« La France est la plus juste, la plus libre, la plus humaine des patries [...]. La Révolution a mis dans les âmes françaises l'amour de la justice, de l'égalité, de la liberté. Nos pères ont cru que la France allait délivrer tous les peuples des maux dont ils souffraient. Ils étaient fiers d'être un grand peuple qui doit montrer le chemin aux autres peuples » (Lavissee, 1912).

Le mythe fondateur du messianisme français n'est toutefois pas exempt « d'intentions et de motivations moins pures, d'intérêt et de calculs qu'il convient de ne pas perdre de vue » soutient Salon lorsqu'il s'interroge au sujet de l'action culturelle française hors de France qui procéderait de cette mystique (Salon, 1981, p. 381). En effet, pour souligner l'importance des intérêts économiques dans l'action culturelle, Salon cite le rapport d'activité de 1970 de la DGRCST : « représentatif de nombreux rapports de cette direction » au sein de laquelle il travaillait :

« Le choix des opérations retenues par les programmes de coopération doit concilier plusieurs objectifs :

- Concourir au développement, économique et social des pays du Tiers-Monde [à savoir l'aide au développement] ;
- étendre le rayonnement de la langue et de la culture françaises sous tous ses aspects [...] ;
- développer les échanges économiques entre la France et les pays qui bénéficient de son assistance » (Salon, 1981, p. 383-384).

35 années plus tard, ces objectifs sont toujours d'actualité, et, pourrions-nous dire, plus que jamais en ce qui concerne le troisième. En ce sens, on observe une remarquable



continuité de la stratégie du MAE quant à son action culturelle et de coopération que nous pouvons illustrer avec le rapport Durand-Deville de 1962 présenté au nom du Conseil économique et social pour argumenter en faveur de l'assistance technique : « Le grain ainsi semé à l'occasion de la formation des hommes aboutit souvent à moissonner dans l'avenir des commandes dans le pays du semeur », ce qui était plus directement affirmé par le ministre de la Coopération, Pierre Abelin, en août 1974 : « La coopération ne doit pas être à sens unique » (Salon, 1981, p. 384). Le président de la République française déclarait ainsi, non plus seulement à propos de la coopération mais aussi de l'action culturelle et linguistique :

« Il existe un lien d'interdépendance entre la puissance économique d'une nation et le rayonnement de sa culture. Je dis bien : d'interdépendance, ce qui signifie non seulement que la présence matérielle d'une nation ouvre la voie à sa présence spirituelle, mais aussi que cette dernière, grâce principalement au véhicule de la langue, contribue au dynamisme économique sur les marchés extérieurs. C'est pourquoi le rayonnement de la culture française dans le monde doit être sans cesse renforcé et étendu. C'est pourquoi cette communauté linguistique et intellectuelle qu'on appelle la francophonie doit être considérée comme un élément essentiel de notre politique » (Salon, 1981, p. 385).

En effet, l'action culturelle considérée dans sa globalité met en jeu des intérêts considérables et concerne de nombreuses activités économiques dont Albert Salon dresse une liste non exhaustive : éditeurs, producteurs de films, promoteurs de biens culturels divers, groupements professionnels d'interprètes et de traducteurs, ainsi que « d'importantes sociétés industrielles et commerciales et divers groupements d'intérêts privés [qui pèsent] de tout leur poids en faveur du maintien de ces liens privilégiés » en raison de « l'impérieuse nécessité de promouvoir, d'accroître l'enseignement de la langue française », notamment parce que l'action culturelle publique et privée procurait directement, au début des années 1980, cent mille emplois à des Français hors de France (Salon, 1981, p. 386-387). Si, à cette période, les « agents culturels, conseillers et attachés culturels, scientifiques et de coopération technique, et leurs collaborateurs [éprouvaient] dans la plupart des cas, une réticence marquée à l'égard du mélange du "culturel" et du "commercial" » (Salon, 1981, p. 389), trois décennies plus tard, la situation a profondément évolué puisque le discours gouvernemental est fortement volontariste en la matière, le ministre des Affaires étrangères en personne se faisant le promoteur incessant, tant au niveau des décisions prises en interne que de l'affichage

externe, d'une diplomatie économique<sup>157</sup> pour laquelle l'action culturelle et de coopération joue un rôle moteur. Nous pouvons retenir à cet égard deux déclarations du ministre français des Affaires étrangères. La première concerne le discours d'ouverture des Journées du Réseau<sup>158</sup> (JDR) qui ont traditionnellement lieu à Paris une fois par an après la fête nationale du 14 juillet, de façon à ce que les agents puissent s'y rendre (à leurs frais mais les journées ne sont pas prises en compte dans leurs congés) pour recevoir les directives du sommet stratégique et dialoguer avec les principaux responsables du Département :

« Je suis heureux d'ouvrir l'édition 2014 des Journées du réseau. Depuis notre dernière réunion, le nom du ministère des affaires étrangères a été un peu rallongé. La facilité d'énonciation y a perdu mais l'efficacité de l'action y a, je l'espère, gagné. Ce nom reflète l'élargissement des compétences de notre maison vers le commerce extérieur et la promotion du tourisme. Il traduit l'orientation que le président de la République, le Premier ministre et moi-même souhaitons donner à notre action extérieure, que je résume par le terme de "diplomatie globale". Je veux dire par là que les différentes composantes de notre diplomatie ne sont pas des domaines séparés qui pourraient répondre à des logiques cloisonnées et indépendantes. Toutes doivent concourir aux mêmes objectifs : promouvoir nos principes et nos intérêts, étendre notre influence, projeter une image positive de notre pays. Elles se complètent et se renforcent. Cette configuration nouvelle place le réseau de coopération et d'action culturelle au centre de notre stratégie. C'est le message que je souhaite vous adresser aujourd'hui. La culture, l'éducation, la coopération universitaire et scientifique, la francophonie sont au cœur de cette stratégie globale car elles constituent quelques-uns de nos

---

<sup>157</sup> En 2016, les efforts en matière de diplomatie économique ont porté leurs fruits : « Selon une enquête annuelle du Quai d'Orsay, 2,25 milliards d'euros de contrats ont été remportés en 2015 par des sociétés françaises en partie grâce à l'action de nos ambassadeurs. "Les ambassadeurs consacrent aujourd'hui 40 % de leur temps à la diplomatie économique qui produit depuis trois ans de vrais résultats", se félicite le ministère des Affaires étrangères. Au total, ces derniers ont obtenu 730 changements favorables en 2015 qui ont facilité la signature de 225 contrats de plus de 10 millions d'euros affirme le Quai. [...] "La diplomatie économique est une priorité pour le ministère, ce n'est pas une option", indique à *Challenges* Christian Masset, secrétaire général du Quai d'Orsay, ancien ambassadeur de France au Japon ». Article d'Antoine Izambard, présenté sur *Diplonet* du 22 juin 2016, intitulé « Quand les ambassadeurs deviennent des businessmen » et publié le 21 juin 2016. Consulté le 24 juin 2016 sur le site de l'hebdomadaire économique français *Challenges* : [www.challenges.fr/france/20160609.CHA0255/nos-diplomates-sont-ils-de-bon-vrp-pour-la-marque-france.html](http://www.challenges.fr/france/20160609.CHA0255/nos-diplomates-sont-ils-de-bon-vrp-pour-la-marque-france.html)

<sup>158</sup> « Organisées par le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, les Journées du réseau réunissent chaque année les agents du réseau de coopération et d'action culturelle (conseillers de coopération et d'action culturelle, attachés spécialisés, directeurs d'Alliance françaises, etc.) et les représentants des opérateurs et partenaires. » (« Diplomatie globale : mode d'emploi », synthèse de 83 pages des Journées du Réseau tenues à Paris du 15 au 17 juillet 2015 diffusée par le MAEDI en septembre 2015, p. 5).

atouts les plus précieux et les plus reconnus. Les autres aspects de notre diplomatie - diplomatie stratégique, diplomatie économique - doivent s'appuyer sur notre rayonnement culturel, intellectuel, scientifique et linguistique. Vous êtes par vos fonctions, un élément central de notre action extérieure »<sup>159</sup>.

La seconde s'est déroulée deux mois plus tard devant des étudiants de l'Institut d'études politiques de Paris qui souligne l'importance de la diplomatie économique et la place en rapport avec le rayonnement culturel permis par l'action du RECAC ainsi que le rôle de la francophonie :

« [...] Enfin, autre objectif de la diplomatie française, le rayonnement et le redressement économique du pays. Chaque fois que nous prenons des décisions nous essayons d'aller dans ce sens. [...] Je considère maintenant que si l'on veut rayonner davantage nous devons appuyer sur toutes les touches du périmètre. Bien sûr la dimension stratégique, la dimension économique, les dimensions culturelle, linguistique, scientifique, la dimension de développement. La France a la chance d'avoir un réseau diplomatique qui est le troisième du monde, elle est la cinquième puissance économique au monde, c'est une puissance militaire et de rayonnement culturel, elle a une langue qui pourra être parlée, dans plusieurs années, par des centaines de millions de personnes. [...] Ma conviction, c'est que notre position internationale, qui est très forte, pourrait s'étioler s'il n'y avait pas de redressement économique de notre pays, tant il est vrai dans le monde actuel, je le constate, l'influence politique ne peut pas être durablement déconnectée du pouvoir économique. Cela ne veut pas dire que tout doit être subordonné à l'économie. D'où la recherche de cohérence qui veut mettre en résonance la diplomatie politique et stratégique avec la diplomatie économique et l'ensemble des composants de notre action extérieure (culture, éducation, développement, expertise...) »<sup>160</sup>.

Il est vrai que cela n'a pas toujours été le cas et qu'il s'agit d'un virage récemment pris, sans doute lié aux difficultés sur le plan économique de la France. On peut effectivement remarquer une attitude longtemps paradoxale entre la volonté du

---

<sup>159</sup> Discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international (Paris, 16 juillet 2014. Site consulté le 10 juillet 2015 : [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php?CMD=CHERCHE&QUERY=1&MODELE=vues/mae\\_internet\\_\\_\\_recherche\\_avancee/home.html&VUE=mae\\_internet\\_\\_\\_recherche\\_avancee&NOM=cadic\\_\\_\\_anonyme&FROM\\_LOGIN=1](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php?CMD=CHERCHE&QUERY=1&MODELE=vues/mae_internet___recherche_avancee/home.html&VUE=mae_internet___recherche_avancee&NOM=cadic___anonyme&FROM_LOGIN=1))

<sup>160</sup> Intervention de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international, à Sciences-Po (Paris, 10 septembre 2014). Site consulté le 10 juillet 2015 : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2014-09-11.html#Chapitre3>.

sommet stratégique du MAE (gouvernement représenté par son ministre et le cabinet) et les pratiques des agents. C'est une thèse défendue par Albert Salon et que nous avons pu entendre dans les propos de plusieurs de nos répondants retraçant les évolutions récentes de ce ministère que d'affirmer que, jusqu'il y a peu, les instructions et impulsions se heurtaient à une pensée dominante d'hostilité à l'égard des "marchands du Temple", de telle sorte que « les cas de subordination directe [...] de l'action culturelle aux besoins de l'expansion économique et commerciale [étaient] assez rares » (Albert Salon, 1981, p. 390). En guise d'illustration de ce fait, le Premier ministre avait chargé en 1975 le Secrétariat d'État aux universités de conduire au niveau interministériel un programme d'identification, de recrutement et d'accueil en France de boursiers d'excellence de dix pays susceptibles de :

« constituer pour la France des sources importantes de matières premières et d'énergie et/ou des marchés attrayants pour ses exportations. Venezuela, Brésil, Mexique, Indonésie, Singapour, Corée du Sud, Egypte, Arabie Saoudienne, Iran et Irak : peu d'entre eux avaient alors des relations culturelles privilégiées avec la France » (Salon, 1981, p. 390).

Cette action avait réussi, recueillant une adhésion des partenaires locaux et permettant la formation de centaines de boursiers dans l'enseignement supérieur, même si ses promoteurs auraient souhaité l'étendre davantage encore. Ainsi, les fruits récoltés par cette action sont encore visibles :

« On estime, parce qu'on a nos propres stats, et les stats du MEN, quand elles existent, elles ne sont pas ultra-fiables, on estime qu'il y a à peu près 60.000 apprenants de français en Indonésie et on comprend pas trop pourquoi. Pas d'histoire commune, géographiquement très loin de l'influence française, etc., et pourtant il y a une raison c'est que dans les années 1980 l'Indonésie c'était le poste diplomatique qui avait le plus gros financement hors pays du champ. Pourquoi, comment ? Je ne saurais pas vous le dire. Et donc une énorme politique de bourses qui fait que, aujourd'hui, le ministre de l'Éducation nationale et de la culture du premier pays musulman du monde, la quatrième démocratie au monde, a fait ses études de master et de doctorat à Montpellier II. Il y a connu sa femme comme étudiante, indonésienne elle aussi, à Montpellier où ils ont eu leur premier enfant. Donc, il parle français, il est ministre de l'Éducation et de la culture, c'est pas rien ministre de l'Éducation de la quatrième démocratie au monde. Le gouverneur de la banque centrale indonésienne a fait ses études en France, la plupart des recteurs des grandes universités indonésiennes ont fait leurs études de doctorat en France grâce à cette fantastique, je dis

fantastique à deux titres parce qu'elle avait des moyens – on a envoyé plus de 4.000 personnes – et parce que ça a des résultats concrets, on le voit bien maintenant. Bref, le vice-ministre du tourisme c'est le seul indonésien à avoir fait l'ENA, il a fait l'IIAP puis après l'ENA, etc. etc. Résultat, il y a toujours eu un lien très fort avec la France dans les élites indonésiennes et c'est une grosse partie de l'explication, notamment par les recteurs d'université. C'est pourquoi le français est si vivant dans le système éducatif indonésien » (entretien ACPF07).

Les différents entretiens que nous avons conduits en 2013 et 2014, soit près de quatre décennies plus tard, à l'IGAE ainsi qu'auprès des responsables du RECAC au Brésil, en Indonésie, en Corée du Sud, en Egypte et en Iran nous ont également confirmé la place prioritaire que leur programme de bourses bilatérales revêt toujours en constituant le ou l'un des programmes prioritaires du poste.

Par ailleurs, les inspecteurs des finances Michel Bon et Alain Juppé avaient été missionnés pour auditer la DGRCSST. Ils avaient relevé dans un rapport non publié du 7 novembre 1974 ce qu'ils considéraient être « de graves défauts dans leur conception économiste et de rentabilité commerciale » (Salon, 1981, p. 391) en évoquant des activités de cette direction générale déconnectées des préoccupations nationales d'implantation économique :

« [...] nous ne cherchons pas vraiment à en retirer des profits de cet ordre. Ce qui justifie la plupart de nos orientations est le développement de la langue française, profit impalpable et à long terme, dont il faut bien dire qu'il paraît souvent fort hypothétique. Cela explique sans doute pourquoi la France ne se préoccupe guère d'évaluer les résultats de son action : ce que nous recherchons se mesure en effet difficilement » (Salon, 1981, p. 391).

On sait que l'on « ne gère bien que ce que l'on mesure » (Berland, Chevalier-Kuzla et Sponem, 2008, p. 159) si bien que, longtemps, si les préoccupations de rentabilité économique et commerciale étaient loin d'être absentes de l'action culturelle et de coopération de la France à l'étranger, elles pouvaient traduire « moins une volonté réelle de tirer un profit matériel des "investissements" culturels que le souci de gagner le soutien de l'opinion, des contribuables et des élus » (Salon, 1981, p. 393). En effet, les motivations politiques ont été plus fortes que la recherche d'intérêts matériels, argument que l'on retrouve dans l'introduction d'un ouvrage rédigé par un ancien directeur des Affaires culturelles, Jacques de Bourbon-Busset :

« On peut dire que la coopération technique sous son triple aspect d'aide financière, d'aide technique, d'aide commerciale [...] est la forme la plus vivante et la plus concrète de la diplomatie actuelle. De même que sur le plan de la grande politique la coopération technique est devenue l'arme essentielle – celle qui assure l'influence réelle – de même dans la pratique diplomatique quotidienne c'est la coopération technique qui est l'arme efficace du chef de mission » (Baillou et Pelletier, 1964, p. 18).

Et Salon de préciser que :

« C'est surtout à partir de 1958 que la politique culturelle à l'étranger puis la politique de coopération technique qui en fait partie sont devenues des éléments essentiels de la politique étrangère [...] pour le maintien de la France parmi les grandes puissances. En effet, la politique étrangère gaulliste, et celle des successeurs du fondateur de la Cinquième République, ont été utilisées comme une source de puissance en soi. Elles ont conquis en quelque sorte une relative autonomie par rapport aux bases qui sont normalement les leurs, c'est-à-dire par rapport aux forces militaires et économiques du pays » (Salon, 1981, p. 395).

Cela traduit le fait que la politique culturelle conduite par le gouvernement a davantage pour objectif de produire des effets dans un temps long que des profits politiques à court-terme, même si « certes, elle ne les néglige pas à l'occasion » (Albert Salon, 1981, p. 396) car elle sert ce que le Général de Gaulle appelait la grande politique : « Comme nous ne sommes plus une grande puissance, si nous ne faisons pas une grande politique, nous ne serons plus rien » (cité par De Saint-Robert, Philippe, Le Monde du 9 novembre 1978, p. 15).

Pourtant, l'action culturelle de la France à l'étranger est méconnue alors qu'elle joue sans conteste un rôle fort, non seulement dans la promotion de la langue et de la culture françaises, sa mission première, mais aussi dans la valorisation nationale auprès d'élites étrangères comme l'atteste l'extrait d'entretien présenté en page précédente. Elle fait l'objet d'un nombre limité de travaux de recherche. L'influence exercée par la diplomatie culturelle revêt toutefois un rôle important en faveur de l'« entreprise France » à l'heure où l'option militaire, le « *hard power* », a cédé le devant de la scène au « *soft power* » :

« La culture a évolué au sein des Affaires étrangères jusqu'à devenir un réel point de référence. C'est tout cela qu'on appelle la diplomatie culturelle. La scène internationale s'est transformée sous le poids de nouveaux acteurs. Dans cette situation, une présence culturelle forte dans des pays tiers permet

à un État d'y améliorer positivement son image, de se faire des amis, des alliés, des clients, de partager des idées, des modèles, des valeurs et des idéologies. En somme, vendre sa culture à l'étranger aide à mieux assurer sa sécurité, à faire des affaires et à exercer une plus grande influence dans le monde. Le recours à l'instrumentalisation de la culture au sein des politiques étrangères des pays a pris place dans le règlement classique des affaires internationales qui auparavant se faisait souvent par voie militaire » (Gerbault, 2008, p. 6).

Notre analyse qui suit porte sur un double fait, à savoir que le RECAC, instrument de l'action culturelle de la France à l'étranger, est peu connu si ce n'est d'une frange réduite d'initiés en France et de ses bénéficiaires à l'étranger, et, d'autre part, parce que ses acteurs situés au sommet stratégique communiquent beaucoup en interne sur le réseau mais peu vers l'extérieur.

## **2) Le RECAC, pilier méconnu de l'influence de la diplomatie française**

À l'occasion de l'édition 2014 des JDR, le ministre des Affaires étrangères et du développement international ouvrait ainsi à Paris, le 16 juillet 2014, cette grande manifestation annuelle destinée à ses agents du RECAC :

« La diplomatie culturelle est une marque de fabrique de notre action extérieure. Notre drapeau flotte à travers le monde sur des bâtiments à vocation culturelle, éducative et scientifique : instituts culturels, Écoles françaises, instituts de recherche, écoles et lycées français, mouvement des "Alliances françaises", etc. Alors que de nombreux pays investissent ce domaine, nous sommes aujourd'hui fréquemment copiés. Sur les cinq continents on observe, analyse et parfois on imite notre diplomatie culturelle. [...] Ces projets, vos projets, nous devons mieux les faire connaître, y compris au sein même de notre réseau. C'est l'objet de la mutualisation des bonnes pratiques conduite par le Département avec la contribution de nos ambassades. Nous devons aussi davantage les valoriser auprès des milieux culturels et du grand public : c'est pourquoi nous avons noué cette année un partenariat avec France Culture » (Fabius, 2014)<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international lors des Journées du réseau - Services de coopération et d'action culturelle (Paris, 16/07/2014) : Site consulté le 10 juillet 2015 : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2014-07-16.html#Chapitre17>

Le ministre français ajoutait le même jour en répondant à un entretien diffusé sur les ondes de la radio *France Culture* :

« C'est aujourd'hui l'ouverture pour trois jours à Paris des Journées du réseau d'action et de coopération culturelle. Ces journées réunissent chaque année les différents opérateurs de la politique de coopération de la France. Je rappelle que le réseau diplomatique français est le troisième au monde en ordre d'importance derrière les États-Unis et la Chine et le premier réseau culturel mondial. [...] Le message est précisément de dire au réseau culturel qu'il est fondamental. Vous avez rappelé la réalité : nous avons le premier réseau culturel au monde. C'est une force extraordinaire pour l'influence et le rayonnement de la France. [...] Quand on pense à l'influence de la France à l'étranger, c'est quoi ? C'est bien sûr l'apprentissage de la langue, c'est notre culture, ce sont nos valeurs, mais c'est aussi notre rayonnement scientifique et notre rayonnement économique. [...] C'est cela que je vais dire à l'ensemble des collaborateurs du réseau qui sont là et qui sont des gens de grande qualité. Je pense que c'est une des forces de la France. La France n'est pas le plus grand pays du monde mais nous avons le plus grand réseau culturel et il faut donc le maintenir » (Fabius, 2014)<sup>162</sup>.

Pourtant, combien de citoyens, hormis les personnes intéressées et concernées par l'activité diplomatique, savent que la diplomatie française déploie depuis longtemps une activité culturelle et de coopération d'envergure, l'une des plus importantes et plus reconnues dans le monde ? Le contribuable français, qui finance le MAE, a-t-il ne serait-ce qu'une idée de l'importance de cette activité, de ses objectifs et de son coût ? Le grand public est-il informé du fait que le réseau culturel et de coopération français hors de France est l'un des plus importants dispositifs déployés dans le monde, où il est (presque) partout présent ? Ces questions sont légitimes, même si l'on « observe un assez large consensus sur l'action culturelle et la coopération » (Salon, 1981, p. 416) de la part des divers groupes parlementaires. Par exemple, quelques représentants de la République française participent et contribuent à des associations liées à des institutions de la Francophonie, telles que l'Association internationale des parlementaires de langue française<sup>163</sup> et les nombreuses associations d'amitiés franco-étrangères (Salon, 1981,

---

<sup>162</sup> Entretien de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international, avec *France Culture* (Paris, 16/07/2014). Site consulté le 10 juillet 2015 : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2014-07-16.html#Chapitre18>

<sup>163</sup> L'AIPLF a été créée en mai 1967 sur une proposition de Léopold Sédar Senghor avec le soutien actif de Charles Helou, Habib Bourguiba, Norodom Sihanouk et Hamani Diori. Elle est devenue APF en 1998. Site consulté le 15 février 2015 : <http://apf.francophonie.org/>



chapitres IX et XIII). En effet, l'entreprise de coopération et d'action culturelle à l'étranger :

« [...] est rarement perçue comme un tout regroupant à la fois la diffusion linguistique et culturelle à l'étranger, la coopération scientifique, la coopération technique, l'accueil de boursiers, de réfugiés étrangers en France, la scolarisation des enfants d'immigrés, etc. Les réactions de l'opinion française concernent surtout, à des niveaux différents et dans des domaines souvent considérés comme distincts, la notion vague de rôle ou de mission de la France dans le monde, la coopération scientifico-industrielle (par exemple dans les industries aéronautiques et spatiales ou la recherche nucléaire), et enfin l'"aide aux pays sous-développés" vue essentiellement comme un apport financier et technico-économique des États développés » (Salon, 1981, p. 414).

À ces trois questions on peut raisonnablement répondre par la négative si on les pose de façon non assistée, à savoir sans les expliciter, mais pour peu que l'on prenne le soin d'en donner quelques indices on s'aperçoit que nombre d'individus, non seulement en France mais aussi dans les capitales et grandes villes du monde, ont été d'une façon ou d'une autre sensibilisés à cette question, peu médiatisée il est vrai. Ainsi, pour peu que l'on évoque les « Alliances françaises » ou « la Francophonie » le lecteur aura sans aucun doute une image, une idée ou bien une pensée à laquelle se rattacher, même si cette association d'idées peut le conduire vers la vision de célèbres chocolats ou celle d'un Français faisant faire des exercices de conjugaison aux élèves d'un village isolé dans la brousse africaine, des stéréotypes qui sont loin, comme nous le verrons dans les pages qui suivent, de correspondre à la réalité que vivent les acteurs sur leurs différents terrains d'exercice.

#### **a) Le concept de francophonie est au cœur du RECAC et de la diplomatie d'influence**

Le RECAC repose sur un concept important qui est celui de « francophone », et, consubstantiellement, celui de « francophonie ». Or, « il conviendrait de s'entendre sur le sens à donner à "francophone", employé à la fois comme substantif et comme adjectif pour désigner des réalités fort différentes. Selon les auteurs, et parfois chez le même, il recouvre tous les degrés de connaissance et de maîtrise du français, depuis la personne dont la langue française est la langue maternelle et qui ne parle et ne comprend qu'elle, jusqu'à l'autre extrême constituée par l'adulte qui ne la parle ni ne l'entend, ou n'a

même jamais, au fond de son village de brousse, été en contact avec elle, mais se trouve habiter un pays réputé francophone ou francisant » (Salon, 1981, p. 538).

La première définition de la « francophonie » a été donnée, selon Pinhas (2004, p. 69), par Onésime Reclus, géographe à l'instar de son célèbre frère Elisée Reclus, qui entendait regrouper sous ce terme l'ensemble des pays et des populations utilisant, à un titre ou à un autre, la langue française (Reclus, 1880). Toutefois, c'est à partir de 1930 que l'adjectif « francophone » est apparu dans les dictionnaires. Ce terme concernait « ceux dont le français est la langue maternelle ». Le concept de francophonie a une histoire encore plus récente et est lié à la fin du colonialisme et au début des indépendances. Le recours à ce concept est relativement récent puisque c'est le numéro de la revue *Esprit* de novembre 1962, intitulé *Le français, langue vivante*, qui l'avait consacré. Il convient cependant d'être prudent dans l'usage de ce concept qui est en fait dual. La première acception, francophonie avec un « f minuscule » désigne ceux qui, à des degrés divers, utilisent la langue française tandis que Francophonie avec un « F majuscule », évoque les institutions intergouvernementales ou gouvernementales qui, pour promouvoir l'usage du français et la propagation d'une culture francophone dans le monde, s'appuient sur la langue française dans leurs travaux.

« Depuis l'origine, le mot "francophonie" a un double sens, puisqu'il désigne à la fois la pratique de la langue française dans le monde et, légitimée par cette référence même, une coalition d'États (qui n'est pas exclusive d'autres alliances) rassemblés par des intérêts partagés. Cette ambiguïté fondatrice, vous la retrouvez dans le mot "entente" - que l'on serait peut-être bien inspiré de substituer au mot "francophonie", parce qu'il est plus aisément intelligible -, mais le mot a malheureusement été "préempté" par le vocabulaire diplomatique : comme si à *nous comprendre* dans l'ordre du langage, nous étions tenus de *nous accorder* dans l'ordre du politique, de l'économique, du culturel, etc. Le mouvement francophone est fondé sur pari » (North, 2004, p. 195)

Si le concept est récent, la Francophonie ne l'est pas moins. Son histoire politique a démarré il y a moins de cinquante ans, le 20 mars 1970. Ironie du sort, la Francophonie est née, non pas du souhait de dirigeants politiques français mais sous l'impulsion de trois chefs d'État africains nouvellement indépendants, Léopold Sédar Senghor du Sénégal, Habib Bourguiba de Tunisie, Hamani Diori du Niger et du Prince Norodom Sihanouk du Cambodge, ce qui a conduit le sénateur Louis Duvernois à écrire

que, historiquement, la Francophonie est africaine<sup>164</sup>. Le mouvement dit de « la Francophonie » n'est donc pas une « création française » mais a été voulu par les dirigeants d'anciennes colonies françaises qui avaient gagné leur indépendance dont on sait que les idées avaient été accueillies en France « avec un scepticisme certain, voire un soupçon » (Salon, 1981, p. 279). C'est peut-être la raison pour laquelle Barrat et Moisei, deux spécialistes reconnus en la matière, ont choisi d'introduire leur ouvrage consacré à la géopolitique de la Francophonie par les mots suivants :

« Chacun sait que les élites francophones, comme la classe politique française, font preuve d'un réel désintérêt pour la Francophonie. Il en va de même de la grande majorité des Français. [Or] la Francophonie est aussi un conservatoire. C'est celui de la langue française. C'est un patrimoine dont les Français devraient être plus fiers et qu'il faudrait défendre avec plus de courage, de ténacité et de lucidité. La Francophonie en vaut la peine. Elle est plurielle, généreuse, respectueuse des autres et porteuse de messages universels. En cela, elle est capable d'accepter la mondialisation tout en refusant une globalisation réductrice et, par là même, peut favoriser dans de nombreux domaines le dialogue des cultures. De son avenir dépendra inmanquablement celui des Français de demain, tant en matière culturelle qu'économique et politique. De son sort dépendront les destinées de nombreux pays pauvres, mais aussi la place et le rayonnement de la France, tout comme la dilution ou non de l'Hexagone et de ses spécificités » (Barrat et Moisei, 2004, p. 13).

Marquée très tôt par la notion de rayonnement, la francophonie institutionnelle a vu le jour en 1970 à Niamey sous l'appellation d'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT). Son ambition avouée était de devenir un « *Commonwealth* » à la française. L'ACCT, précurseur de l'OIF, réunissait lors de sa création 21 États et gouvernements, principalement la France et des États issus des anciens empires coloniaux français et belges, des pays liés par une histoire commune. Ce nouvel ensemble francophone, qui n'était donc pas le produit du néocolonialisme, peut être saisi d'après une expression métaphorique de l'homme politique et poète Léopold Sédar Senghor :

« Dans les décombres du colonialisme, nous avons trouvé cet outil merveilleux – la langue française. La colonisation a été une aventure

---

<sup>164</sup> *Rapport d'Information* fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur la « stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger », par Louis Duvernois, n° 91, Sénat, Session ordinaire 2004-2005, annexe au procès verbal de la séance du 1<sup>er</sup> décembre 2004, p. 13.

humaine. Comme toute aventure humaine, elle a charrié de la boue et de l'or. Pourquoi ne faudrait-il prendre que la boue et ne pas retenir les pépites ? » (Senghor)<sup>165</sup>.

Depuis plus de quarante ans, la Francophonie a évolué, passant du souvenir d'un empire colonial à un projet politique prônant la défense d'une autre mondialisation dans le respect de la diversité des cultures et de leur dialogue, ainsi que l'exprime un directeur de recherche du CNRS familier du RECAC et qui est intervenu à plusieurs reprises devant les agents du MAE lors des JDR :

« Les systèmes d'information échangent des informations, mais les hommes, les sociétés, les cultures, en revanche, communiquent. Admettre la difficulté de la communication humaine sociale et culturelle ne constitue pas un obstacle à la mondialisation, mais la condition pour que celle-ci reste demain viable, c'est-à-dire humaine. Le défi de la mondialisation ? Ne pas confondre l'efficacité des systèmes d'information *et* la difficulté de la communication interculturelle. [...] La diversité culturelle, c'est deux choses simultanément : la reconnaissance de l'irréductible importance des identités culturelles dans le monde de demain ; la nécessité de relier cette diversité aux principes généraux de la communauté internationale. La Francophonie illustre exactement ces deux paramètres. » (Wolton, 2004, p. 15-16).

Ancien secrétaire général de l'AIFPLF, Xavier Deniau a proposé une classification du terme « francophonie » (Deniau, 2003). Il avance que depuis l'institutionnalisation du fait francophone on peut lui attribuer quatre sens (Barrat et Moisei, 2004, p. 16) :

- un sens linguistique où le substantif tiré de l'adjectif « francophone » qualifie les locuteurs qui parlent la langue française ;
- un sens géographique : il s'agit de l'ensemble des peuples et des hommes dont la langue (maternelle, officielle, seconde ou administrative) est le français ;
- un sens spirituel et mystique qui recouvre le sentiment d'appartenir à une même communauté, cette solidarité qui naît du partage de valeurs communes aux divers individus et communautés francophones ;
- un sens institutionnel, à savoir l'ensemble des organisations publiques et privées œuvrant dans l'espace francophone.

---

<sup>165</sup> Site *Fabula la recherche en littérature*, consulté le 10 juillet 2015 : [www.fabula.org/actualites/l-autre-dans-la-francophonie\\_66304.php](http://www.fabula.org/actualites/l-autre-dans-la-francophonie_66304.php)

La présente recherche a privilégié le sens institutionnel en s'intéressant au RECAC et à certains de ses acteurs, à savoir ceux qui sont chargés de la CLE, dans la mesure où ce secteur est essentiel par sa transversalité et par son impact sur les autres secteurs de coopération et d'action culturelle ; il est aussi le plus amputé en ce qui concerne ses moyens d'action.

Il faut, par ailleurs, considérer que l'action du MAE n'est pas uniquement bilatérale mais aussi multilatéralisée, particulièrement avec le soutien aux instances de « la Francophonie » qui se sont fédérées lors du Sommet de la Francophonie de 1995 avec la création de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Cela participe de « l'aspect le plus intéressant du renouveau et de l'évolution du messianisme français depuis 1945 » (Salon, 1981, p. 370) :

« La Direction des affaires politiques abrite un "service des affaires francophones", animé par deux diplomates de haut rang, et chargé de coordonner, en matière de francophonie, l'action des services compétents à l'intérieur du Département. Le chef du service préside les réunions d'un comité de coordination. [...] Il suit les activités de tous les organismes internationaux de la francophonie » (Albert Salon, 1981, p. 735).

Cette recherche s'est limitée au RECAC qui ressort de l'action directe du MAE et n'aborde pas son action multilatéralisée avec l'OIF et ses quatre opérateurs qui sont l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), la chaîne de télévision TV5 Monde, l'Association internationale des maires francophones et l'Université Senghor d'Alexandrie. Observons que l'OIF, par l'intermédiaire du MAE, sollicite régulièrement le RECAC pour faire remonter par la voie des COCAC et l'action des ACPF des données telles que le nombre de francophones dans leurs pays d'exercice. Il ressort des entretiens que nous avons conduits que cette comptabilisation a produit une certaine complexité chez ces agents dans la mesure où leurs partenaires locaux ne sont souvent pas eux-mêmes en mesure de faire cette comptabilisation. Les productions de données sont réalisées avec d'importantes variations selon les agents en poste et ce que recouvre pour eux la notion de « francophone » : par exemple, tous les apprenants de français, même au niveau débutant, doivent-ils être comptabilisés ? Qu'en est-il de ceux qui ont suivi, il y a parfois longtemps, des enseignements de et en français et ne sont plus en mesure d'utiliser la langue française ? Quid des francophiles ? L'incise d'Albert Salon conserve toute son acuité :

« Produire des chiffres ? Publier, comme on croit bon de le faire [...] que le français compte, dans le monde, 264.593.000 locuteurs, l'anglais 1.312.881.000 et l'allemand 97.396.000, c'est proprement se moquer du lecteur. Le Maghreb et dix sept républiques d'Afrique noire sont inclus dans ces locuteurs en français et 704.925.000 Indiens et Pakistanais représentent 60 % de ces locuteurs en anglais ! [...] Personne ne serait capable, telle est la vérité, d'établir avec une exactitude suffisante le nombre des anglophones et celui des francophones » (Salon, 1981, p. 539).

On pourra mesurer l'action, ainsi que les défis à relever, du RECAC en considérant que « la promotion de la langue française dans le monde constitue l'une des composantes majeures de la diplomatie culturelle et d'influence de la France » (Rabault et Terrasse, 2014, p. 45)<sup>166</sup>, le sommet stratégique du MAE privilégiant la couverture géographique en lien avec l'universalité de son RECAC sur des chiffres bruts. Elle s'apprécie également au travers de données recueillies, notamment dans les postes, qui sont synthétisées par l'OIF dans ses rapports annuels « la langue française dans le monde », que le Secrétaire général de la Francophonie énumère en préface de la dernière édition disponible :

« Cinquième langue la plus parlée au monde, avec 274 millions de locuteurs, le français bénéficie de la croissance démographique des pays d'Afrique subsaharienne dont les systèmes éducatifs, bien que rencontrant des difficultés de natures quantitative et qualitative continuent d'accorder une place privilégiée à cette langue. Conformément à nos pronostics, la scolarisation en français a permis à plusieurs pays du sous-continent de connaître des progressions du nombre de francophones allant jusqu'à 30 % depuis 2010. [...] Et en effet, la langue française, 4e langue d'Internet, 3e langue des affaires, 2e langue d'information internationale dans les médias, 2e langue de travail de la plupart des organisations internationales et 2e langue la plus apprise dans le monde est une chance, constitue un atout pour ceux qui la maîtrisent » (Organisation internationale de la Francophonie, 2014, préface d'Abdou Diouf, p. 3).

Encore faut-il évaluer ces effectifs et disposer d'une architecture organisationnelle pour conduire les actions au service de cette mission d'influence. L'un des piliers de cette architecture est le réseau des alliances françaises dans le monde.

---

<sup>166</sup> Rapport n°2260 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234) par Valérie Rabault, rapporteure générale députée, et Pascal Terrasse, rapport spécial, député. Assemblée nationale, 9 octobre 2014, 69 p.

## **b) L'Alliance française, un réseau dans le Réseau**

L'Alliance française est une association unique dans le paysage de l'action culturelle et linguistique de la France par l'ampleur de son réseau. Elle opère dans 136 pays même si le nombre de ses implantations diffère sensiblement entre les sources et, ce, pour les mêmes années, ce qui est en partie dû au fait qu'il existe des annexes dont certaines ont une activité très réduite ; on considère qu'il y a environ 800 alliances françaises dans le monde (« Selon la Fondation [Fondation Alliance Française], le nombre total des Alliances françaises est en revanche passé de 1.065 en 2002 à 812 en 2012 (- 24 %) » (Cour des comptes, 2013, p. 23) dont 486 faisaient l'objet d'un soutien sur fonds publics français en 2012 (Cour des comptes, 2013, p. 24).

Son objectif principal est le rayonnement de la langue et de la culture françaises à l'étranger. Elle a été créée en 1883 sous l'impulsion de Paul Cambon, qui fut le chef de cabinet de Jules Ferry, ministre de l'Instruction publique puis président du Conseil, et visait à l'origine le développement d'alliances françaises dans l'empire colonial naissant en faisant référence à la philosophie des Lumières. Comment ne pas y voir un parallèle avec le messianisme évoqué précédemment ? Ainsi :

« Association créée en 1883, vingt trois ans après l'Alliance Israélite Universelle, L'Alliance Française fut le premier grand acteur privé non religieux, voué à "la diffusion de la langue et de la civilisation de la France dans ses colonies et à l'étranger". [...] Présidée par des personnalités éminentes tout au long de son existence presque centenaire, l'Alliance Française a su se faire une place très importante et surtout très originale non seulement parmi les institutions culturelles françaises, mais encore parmi celles des pays étrangers. Ni le British Council, ni le Goethe Institut, ni même la Società Dante Alighieri – créée en 1889, et la plus proche parente – ne lui ressemblent » (Salon, 1981, p. 690-691).

L'originalité du réseau Alliance française tient au fait qu'il s'agit, dans les pays d'accueil, d'associations de droit local à but non lucratif présidées par des personnalités de ces pays, des francophiles qui ne sont d'ailleurs pas toujours francophones.

« L'Alliance française, association française régie par les dispositions de la loi de 1901 et reconnue d'utilité publique en 1886, n'étend sa compétence que sur le territoire français et son conseil d'administration se compose de Français » (Salon, 1981, p. 692-693).

« Les "comités" ou "sections" formés à l'étranger sont des associations régies par les lois des pays où ils se trouvent avec des assemblées générales composées en grande majorité d'étrangers que leur qualité d'amis de la France ou de la langue et de la culture française ne prédispose pas nécessairement à recevoir des directives d'une "centrale" parisienne. Ces assemblées élisent leurs comités de direction et leurs présidents en toute liberté et déterminent eux-mêmes leurs cotisations, leurs budgets, leurs orientations, leur pédagogie, l'ensemble de leurs activités. Ce qui ressemblerait à une ingérence, non seulement du gouvernement français, mais encore du siège parisien de l'Alliance, serait condamné et provoquerait maintes démissions et protestations vigoureuses » (Salon, 1981, p. 693).

Cette caractéristique constitue sans doute l'une des raisons du succès mondial de ce réseau : « L'Alliance française prit un essor si rapide qu'elle comptait en 1900 35.000 comités de soutien à travers le monde et qu'elle dirigeait 250 écoles » (Cuq et Gruca, 2005, p. 33). En 2015, le réseau des Alliances françaises, présent dans 136 pays, dont une quarantaine de délégations générales dans les pays où il y a plusieurs alliances, totalisait plus de 500.000 étudiants tous cours confondus<sup>167</sup>.

Dans l'ensemble des pays du monde, à l'exception de la France qui compte 27 implantations, dont l'Alliance française Paris Île de France qui accueille le plus d'apprenants de toutes les alliances du réseau<sup>168</sup>, les organigrammes sont mixtes, composés de ressortissants nationaux, ne serait-ce qu'au niveau des présidences, et d'étrangers francophones, notamment des Français. En effet, le MAE recrute environ 230 agents<sup>169</sup>, généralement dans les fonctions de directeur et de responsable des enseignements (les intitulés peuvent varier : directeur-adjoint, directeur des cours, chargé de mission pédagogique), dans près de la moitié des alliances françaises dans le monde. La capacité de coopération entre des individus de culture différente constitue à ce titre un facteur de succès de ce réseau. Ainsi, l'ouvrage publié par l'Alliance française de Bangkok à l'occasion de son centenaire débute-t-il par une préface de Son Altesse Royale la princesse Maha Chakri Sirindharm, francophone décorée au grade de

---

<sup>167</sup> Site de la Fondation Alliance Française consulté le 12 juillet 2015 : [www.fondation-alliancefr.org/?cat=16](http://www.fondation-alliancefr.org/?cat=16)

<sup>168</sup> « Nous sommes d'abord une grande école d'enseignement du français langue étrangère (FLE) : avec près de 10 000 étudiants de 160 nationalités différentes accueillis chaque année, nous sommes le premier centre de ce type en France, mais aussi l'un des plus anciens, puisque l'Alliance française offre des cours à Paris depuis 1919. C'est à l'Alliance française de Paris qu'ont été élaborées les premières méthodes d'enseignement du FLE ». Site consulté le 10 juillet 2015 : [www.alliancefr.org/sommes-nous](http://www.alliancefr.org/sommes-nous)

<sup>169</sup> Donnée communiquée sur le site de la Fondation Alliance Française consulté le 10 juillet 2015 : [www.fondation-alliancefr.org/?cat=5](http://www.fondation-alliancefr.org/?cat=5)



commandeur de l'ordre des palmes académiques, dont le soutien est déterminant au bon fonctionnement et au développement de l'établissement :

« Je suis heureuse de féliciter l'Alliance française de Bangkok à l'occasion de la célébration de ses cent ans d'activité, et je lui souhaite encore de nombreuses années de succès dans son œuvre de diffusion de la langue et de la culture françaises dans notre Royaume » (Alliance française de Bangkok, 2012, p. 7).

Cette originalité du réseau des alliances françaises se retrouve dans le message adressé par l'ambassadeur de France, Gildas Le Lidec, en réponse à la princesse royale :

« Français et Thaïlandais ont toujours travaillé main dans la main pour faire vivre l'institution. La composition du Conseil d'Administration en témoigne, avec aujourd'hui des passionnés de nos deux pays, avec leur propre culture et leur propre vision au service du rayonnement de l'Alliance. Cette diversité, créatrice de richesses, permet à l'Alliance de remplir ses fonctions, dont celle de pont entre la France et la Thaïlande, de pont entre les deux cultures et entre les deux langues. Pour qu'elle brille à l'avenir autant que par le passé, l'Alliance devra préserver cette diversité, cette parité d'engagements et de talents. Beaucoup de personnalités thaïlandaises se sont investies dans l'activité de l'Alliance française. D'abord au sein de la famille royale, premier défenseur et promoteur de la francophonie en Thaïlande. Ainsi, le premier Président d'honneur fut en 1912, Son Altesse Royale le Prince Chakrabongse Buvanath, Prince de Pitsanoulok [...] » (Alliance française de Bangkok, 2012, p. 12-13).

Les différents responsables de la CLE mettent en exergue le rôle essentiel de ceux qui font vivre le RECAC, à l'instar de Jean-Pierre de Launoit, ancien président de la Fondation Alliance Française : « Toutes ces aventures, car la vie de chaque Alliance française est une aventure, sont avant tout des aventures humaines » (Alliance française de Bangkok, 2012, p. 8). Il convient d'ailleurs de souligner que ces aventures humaines sont autant de parcours croisés entre « sous-réseaux » dans le RECAC entendu au sens élargi. En effet, de très nombreux agents exerçant au sein des SCAC ont non seulement conduit des projets de coopération avec leurs collègues d'alliances françaises (et également de réseaux culturels étrangers, à la fois partenaires et concurrents, comme le réseau allemand des Goethe Institut ou le réseau anglais des British Council, par exemple à l'occasion de la journée européenne des langues qui est célébrée chaque 26

septembre à l'initiative du Conseil de l'Europe pour favoriser le plurilinguisme<sup>170</sup>) mais aussi exercé au sein du réseau des alliances françaises, ou un autre tel celui des établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). À titre d'illustration, et pour rester sur le même exemple de la célébration du centenaire de l'Alliance Française de Bangkok, le MAE avait organisé à la même période une série d'événements :

« La capitale thaïlandaise a accueilli deux manifestations stratégiques pour la diffusion de la langue et de la culture françaises à la mi-décembre : la réunion régionale des conseillers de coopération et d'action culturelle, puis les premiers États généraux de l'Alliance française en Asie et Océanie du vendredi 14 au dimanche 16 décembre 2012. S'inscrivant dans la dynamique des rencontres similaires qui avaient été organisées à Nairobi en 2009, à Bruxelles en 2010 et à Rio en 2011 en rassemblant respectivement les réseaux d'Afrique, d'Europe et d'Amérique latine et des Caraïbes, ces États généraux avaient pour thématique centrale "la professionnalisation du réseau des Alliances françaises en Asie et Océanie". [...] Dans ce contexte, la question de la professionnalisation, associée aux démarches de modernisation et de managérialisation, doit apporter des réponses pour des managers tels que le sont les dirigeants d'Alliances françaises (ces dernières étant, rappelons-le, des associations de droit local administrées par un conseil d'administration) dans des environnements fortement concurrentiels pour la promotion et la diffusion culturelle. C'est ainsi que la dimension "gestion" a été mise à l'honneur avec de nombreux ateliers associant des professionnels extérieurs et visant à renforcer les compétences des présidents et directeurs d'alliances françaises en termes de prise de décision et de choix organisationnels : gestion financière, ressources humaines, communication et marketing, management, démarche qualité, gouvernance et vie associative, ou encore levée de fonds et mécénat » (Benoit, 2012)<sup>171</sup>.

On peut comprendre ici l'impact que peut avoir un réseau organisé, cohérent et unifié au lieu de plusieurs organisations œuvrant dans un objectif *in fine* commun mais avec peu de liaison et sans lignes directrices pour tirer le meilleur parti des forces de chacune.

---

<sup>170</sup> Site de l'Unité des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe consulté le 10 juillet 2015 : [www.coe.int/t/dg4/linguistic/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/default_fr.asp)

<sup>171</sup> *Le français dans le monde* est la revue bimestrielle de la fédération internationale des professeurs de français fondée en 1961, éditée par CLE International et cofinancée par le MAE et l'OIF. Article « La coopération culturelle française fait étape à Bangkok » consulté le 10 juillet 2015 : [www.fdlm.org/blog/2012/12/17/la-cooperation-culturelle-francaise-fait-etape-a-bangkok/](http://www.fdlm.org/blog/2012/12/17/la-cooperation-culturelle-francaise-fait-etape-a-bangkok/)

### c) Le projet d'un réseau unifié de réseaux

Pour poursuivre notre exemple, le MAE et le poste Thaïlande avaient réussi à organiser en parallèle des ateliers et rencontres entre les responsables des alliances françaises de la zone Asie-Pacifique (l'une des zones géographiques qui couvrent la planète selon la répartition du Quai d'Orsay, ainsi que nous l'avons repris pour nos entretiens, voir « abréviations, sigles et traductions » et *infra* seconde partie) et les COCAC de cette région du monde. En outre, des responsables de la DGM, de la Fondation Alliance Française et du CIEP avaient fait le déplacement pour écouter et intervenir devant les agents sur le terrain ; en effet, l'article 4 §2 de la convention triennale 2011-2013 entre le MAE et la Fondation Alliance Français relatif aux relations de travail entre les deux parties stipule que « la Fondation est invitée à participer aux réunions régionales organisées par le Ministère »<sup>172</sup>.

**Figure II.4. Invitation du chef de poste en Thaïlande illustrant les efforts de rapprochement des différentes composantes du RECAC sur une zone géographique**



Cela a permis de nombreux échanges formels et informels entre les acteurs dans les postes, par exemple tel COCAC avec tel directeur d'alliance française qui ne

<sup>172</sup> L'intégralité du texte de la convention triennale est disponible sur le site de la Fondation Alliance Française consulté le 12 juillet 2015 : [www.fondation-alliancefr.org/wp-content/themes/af/class.file.download.php?f=http://www.fondation-alliancefr.org/wp-](http://www.fondation-alliancefr.org/wp-content/themes/af/class.file.download.php?f=http://www.fondation-alliancefr.org/wp-)

disposent pas toujours des moments pour se retrouver seuls et évoquer des dossiers professionnels, notamment s'ils n'exercent pas dans la même ville, les COCAC se déplaçant généralement une, ou au mieux deux, fois par an dans les villes des provinces.

Il faut également prendre en compte le coût financier d'une telle opération supportée sur les crédits du MAE. En ce sens, le MAE et la Fondation Alliance Française, œuvrent de plus en plus de concert depuis la signature de conventions annuelles et triennales, dont la première date de 2008<sup>173</sup> (voir *supra* figure II.4.).

Cet exemple traduit bien les efforts de cohérence voulus par le sommet stratégique du MAE pour le RECAC mais il demande à être consolidé (voir annexe 4), ainsi que l'analyse la Cour des comptes :

« Tous les plans d'action des ambassades intègrent une composante culturelle et la fusion des services de coopération et d'action culturelle et des Instituts a permis de clarifier l'image (la "marque") de la France. Elle a permis de simplifier la structure du réseau public sans pour autant totalement éclaircir l'articulation des responsabilités sur le plan local. Le périmètre de l'action culturelle recouvre huit domaines différents et une vingtaine d'outils dont les interactions ne sont pas suffisamment analysées. Ce manque d'approche transverse empêche de dégager des synergies entre les différents acteurs, notamment avec les grands opérateurs » (Cour des comptes, 2013, p. 10).

Le MAE a mis en place et poursuit une démarche forte de formalisation du travail, comme le rappelle une note consacrée aux plans d'action, qui ont progressivement changé d'intitulé, passant de « plan d'action de l'ambassadeur » à « plan d'action de l'ambassade » (PAA), en sorte de montrer la nécessaire implication de l'ensemble des agents dans les postes sous l'égide du chef de poste à partir de « circulaires organisant les grandes étapes de la mission des Ambassadeurs (instructions, plans d'action, rapports de fin de mission) » (note SG/2003-71 du 24 avril 2003, p. 1) : « La raison sémantique elle est claire, c'est-à-dire c'est accrocher à l'institution plus qu'à la personne qui la dirige » (entretien MAE02). Il s'agit notamment d'inscrire obligatoirement pour chaque poste une stratégie en matière de coopération et d'action culturelle, ce qui a longtemps posé problème. Dans trois

---

content/medias/RESPONSABLES\_DALLIANCES/doc%20pour%20directeurs/conventions/Modele\_type\_de\_convention\_triennale\_d\_objectifs\_et\_de\_moyens\_liant\_le\_ministere\_aux\_alliances\_francaises.doc

<sup>173</sup> Document consulté le 12 juillet 2015 sur le site du MAE : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/convention\\_avec\\_la\\_Fondation\\_Alliance\\_francaise.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/convention_avec_la_Fondation_Alliance_francaise.pdf)

ouvrages rédigés à l'issue de sa carrière de diplomate, l'ancien ambassadeur de France en Éthiopie, à Madagascar et en Pologne, Alain Bry, souligne en effet le désintérêt du RECAC pour les diplomates.

« On a conté l'histoire de fleuves, de provinces, de duchesses, de belles espionnes, de grands clubs sportifs. Voici celle d'une administration. Cendrillon quasi orpheline à Paris, parce que mal intégrée au Quai d'Orsay, dont elle a toujours fait partie, mais princesse en dehors de nos frontières, en raison de sa remarquable activité » (Bry, 1999, p. 9).

La situation a, peu à peu, évolué au profit d'une meilleure prise en considération des activités de la diplomatie culturelle, notamment sous l'effet de plusieurs réformes importantes réalisées depuis les années 1990 telle que « la fusion en 1999 du MAE avec le ministère de la Coopération [qui] a fait entrer au ministère des cadres ayant une culture de l'action logistique et de la gestion de programme qui ont pu se faire les porte-parole d'une approche plus managériale de l'action du ministère » (Boussard et Loriol, 2008, p. 720 ; annexe 1). Ainsi, les auteurs du seul rapport d'étude récent en sociologie du travail portant sur le MAE et commandé par ce même ministère, expliquent que « par exemple, dans deux postes visités durant l'enquête de terrain, la priorité donnée à la dynamisation de l'action culturelle était évidente » (Loriol, Piotet et Delfolie, 2008, p. 47). La Cour des comptes conforte cette analyse :

« [...] les plans d'action des ambassades, lorsqu'ils existent, ne manquent que très rarement d'inclure une composante culturelle, quelle que soit la taille et les moyens du poste diplomatique. Ainsi, à titre d'exemple, le plan de l'ambassade au Liban de juin 2010 ne compte pas moins de 16 objectifs relatifs à l'action culturelle » (Cour des comptes, 2013, p. 85).

Les PAA, au moins en ce qui concerne leur composante culturelle, sont amenés à penser un RECAC élargi aux différentes structures présentes dans les pays d'accueil. Effectivement, le paysage est à géométrie variable. Dans la mesure où on dénombre seulement 27 Instituts de recherche à l'étranger (IFRE) et leurs antennes, de nombreux postes sont dépourvus d'IFRE ; les 494 établissements scolaires à programmes français (réseau AEFÉ, Mission laïque française, qui comprend notamment des écoles financées par des entreprises qui souhaitent scolariser les enfants des expatriés, et autres

établissements)<sup>174</sup> sont inégalement répartis sur le globe entre des pays, même éloignés de la métropole, qui comptent plusieurs grands lycées français très courus et certains pays européens où l'école française est si restreinte qu'elle ne permet pas une scolarisation présentielle aux niveaux collège ou lycée ; 384 alliances françaises du réseau qui en compte plus de 800 sont subventionnées par la France. C'est dire que le panorama est marqué par la diversité et que chaque PAA est spécifique au poste. En cela, la traduction en termes de plan d'action, de programmation budgétaire et d'opérationnalisation à partir des ressources du poste est cruciale. Elle est confiée aux COCAC<sup>175</sup>, qui dirigent 155 services de coopération et d'action culturelle, dont 96 sont devenus, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, des Instituts français, en fusionnant avec les centres culturels français<sup>176</sup>. Cela nous conduit, d'une part, à préciser ce que nous entendons par RECAC, puis, d'autre part, à étudier l'activité d'un agent-type y exerçant.

### 3) Le périmètre du RECAC, produit des réformes du MAE

Nous avons évoqué différentes institutions et différents acteurs au long de ces pages et il peut sembler délicat, même pour un agent du MAE, de relier les uns aux autres. De nombreuses actions de formation et d'information sont entreprises par le MAE en ce sens en direction de ses personnels. Nous avons à ce titre présenté les JDR. Il existe d'autres modalités pour favoriser la transparence, c'est-à-dire la compréhension par les agents du fonctionnement des processus locaux et de la place de ces processus locaux au sein de l'organisation dans son ensemble. Par exemple, avant son départ en poste, chaque agent se voit proposé de suivre à Paris, généralement pendant une semaine à la fin du mois de juin, une formation de préparation - non obligatoire - dispensée par des experts du réseau, notamment des personnels en poste au Département et chez ses opérateurs. Les nombreuses venues de missionnaires, par exemple en provenance de la France, et les réunions de coordination hebdomadaires au niveau des ambassades, des SCAC et des IF, constituent autant d'occasions d'acquérir peu à peu une connaissance fine et approfondie du RECAC pour les agents. Enfin,

---

<sup>174</sup> Dernières données disponibles. Site du MAE consulté le 12 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/)

<sup>175</sup> De nombreux agents évoquent toujours les « conseillers culturels ». Ces derniers sont devenus conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) en 1999 (voir Cour des comptes, 2013, p. 86).

<sup>176</sup> Dernières données disponibles. Site du MAE consulté le 12 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/)

l'équipe parisienne - il s'agit d'une équipe restreinte qualifiée de « cellule » - qui anime le site interne Diplonet est également très active : chaque agent reçoit de l'information *push* ou *pull*, par le biais de la lettre de diffusion quotidienne ou en se connectant sur le site ; à cet égard, une partie des informations est partagée avec le site institutionnel *diplomatie.gouv.fr/* . On y trouve par exemple :

- les rapports d'activité de l'IGAE ;
- de nombreuses notes qui émanent du Quai d'Orsay et de la DGM ;
- différents documents de synthèse thématiques qui présentent, par exemple, les opérateurs du MAE et les principaux acteurs de coopération ;
- le *Guide du nouvel arrivant au MAE*, édité par la DRH (la version 2013 fait 64 pages) ;
- un *Guide du départ en poste*, également édité par la DRH ;
- des revues internes du MAE telles que *Les Correspondances*, *La lettre info DRH*, *La lettre du contrôle de gestion*, *Carnet de route* ainsi que des bulletins d'information portant sur des thématiques variées ;
- le *Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle*, une bible actualisée de 64 fiches ; dont les chapitre 2 (dispositifs de coopération) et 3 (les opérateurs et le réseau des Alliances françaises) regroupent les fiches 8 à 23.

Le périmètre du RECAC et la connaissance de ses acteurs, notamment des services du Département, jouent donc un rôle de première importance dans le fait que les agents s'approprient correctement leur mission. Cela leur permet de comprendre quelles sont les ressources à leur disposition et de mesurer également leurs limites, ce qui est indispensable aux négociations qu'ils conduisent en permanence et sur plusieurs projets avec les partenaires locaux et d'autres partenaires, par exemple multilatéraux, européens et internationaux. À titre d'exemples, comment négocier un projet de développement des certifications françaises sans bien connaître les actions et interlocuteurs du CIEP et de la CCIP, ou comment préparer un salon des études en France sans l'appui - déterminant - de Campus France, du ministère de l'Enseignement supérieur et, bien souvent, des entreprises françaises dans le pays d'accueil et des postes de la région ?

Cette connaissance du réseau, et d'autres réseaux auxquels il contribue, a une traduction opérationnelle et financière en termes d'efficacité et d'efficience de la diplomatie culturelle et d'influence. C'est pourquoi il importe de comprendre ce qu'est le RECAC.

### a) Le RECAC, d'une conception élargie...

Ce travail de recherche a choisi de circonscrire de façon transparente et cohérente le terrain d'étude en s'intéressant prioritairement au réseau restreint de la coopération et de l'action culturelle française hors de France dans une perspective orientée CLE, cette dernière étant à la fois le secteur le plus transversal sans lequel la coopération et l'action culturelle ne pourraient vraisemblablement pas s'épanouir, ni la diplomatie d'influence s'exercer ; il s'agit également du secteur le plus touché par les contraintes budgétaires et d'emplois. Le tableau II.6. présenté *infra* témoigne d'une baisse de 45 % sur la période 2006-2009 des dotations budgétaires relatives à l'action « langue et culture française » du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique ». En ce qui concerne les emplois d'ACPF, la chute est également très marquée. Si nous comparons la campagne de recrutement de 1999 à celle de 2015, nous nous apercevons que le nombre de postes à pourvoir a été divisé par deux, passant de 40 à 20<sup>177</sup>. La CLE fait l'objet d'évaluations avec l'indicateur 1.1 « Diffusion de la langue française » - qui comporte quatre sous-indicateurs - parmi les trois objectifs du programme 185 « diplomatie culturelle et d'influence » relevant de la mission « Action extérieure de l'État »<sup>178</sup>. La maquette de performance étant évolutive et ayant intégré de nouveaux champs d'action (voir

---

<sup>177</sup> 40 Postes d'ACPF à pourvoir pour la campagne de recrutement 1999 : Albanie, Tirana ; Allemagne, Francfort ; Allemagne, Hambourg ; Allemagne, Mayence ; Arabie Saoudite, Djeddah ; Australie, Perth ; Brésil, Salvador de Bahia ; Bulgarie, Veliko Tarnovo ; Croatie, Zagreb ; (République) Dominicaine, Saint-Domingue ; Égypte, Le Caire ; Égypte, Alexandrie ; Émirats Arabes Unis, Abou Dhabi ; Espagne, Madrid ; Espagne, Saragosse ; États-Unis, San Francisco ; Éthiopie, Addis Abeba ; Finlande, Helsinki ; Grande-Bretagne, Manchester ; Grèce, Thessalonique ; Israël, Tel Aviv ; Italie, Milan ; Jérusalem, Jérusalem ; Liban, Beyrouth ; Maroc, Marrakech ; Maroc, Rabat ; Maroc, Tanger-Tétouan ; Nouvelle-Zélande, Wellington ; Ouganda, Kampala ; Pologne, Wrocław ; Portugal, Porto ; Russie, Ekaterinbourg ; Russie, Voronej ou Rostov-sur-le-Don ; Suède, Stockholm ; Vénézuéla, Caracas ; Vietnam, Hanoi ; Vietnam, Hanoi, Vietnam, Hô Chi Minh-Ville ; Vietnam, Huê ; Zimbabwe, Harare.

Postes d'ACPF à pourvoir pour la campagne de recrutement 2015 : Albanie, Tirana ; Allemagne, Leipzig ; Allemagne, Munich ; Belgique, Bruxelles ; Brésil, Sao Paulo ; Chili, Santiago ; (République) Dominicaine, Saint-Domingue ; Émirats Arabes Unis, Abou Dhabi ; Espagne, Bilbao ; Finlande, Helsinki ; Italie, Milan ; Italie, Palerme ; Norvège, Oslo ; Pologne, Varsovie ; Qatar, Doha ; Royaume-Uni, Londres ; Serbie, Belgrade ; Slovaquie, Bratislava ; Turquie, Istanbul ; Ukraine, Kiev.

<sup>178</sup> Cette recherche concentre l'analyse sur le programme 185 dans la mesure où « Afin d'améliorer la lisibilité et la cohérence de la coopération culturelle et d'influence, le programme 185, qui relève la mission "Action extérieure de l'Etat", regroupe désormais l'ensemble des crédits consacrés à la coopération culturelle, linguistique, universitaire et scientifique, quel que soit le pays concerné. Il contient également les actions en matière d'enjeux globaux (environnement, santé, stabilité économique et financière, sécurité alimentaire, diffusion de la connaissance), ainsi que les crédits destinés au service d'enseignement public français à l'étranger. Par ailleurs, sa dénomination est modifiée. Le programme 185, qui s'intitulait auparavant «Rayonnement culturel et scientifique», s'intitule désormais "Diplomatie culturelle et d'influence" », site du Sénat consulté le 12 juillet 2015 (projet de loi de finances pour 2011 : Action extérieure de l'État, avis n°112) : [www.senat.fr/rap/a10-112-2/a10-112-2\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/a10-112-2/a10-112-2_mono.html)



notamment la conclusion de ce chapitre), nous proposons celle qui correspond au projet annuel de performances (PAP) du projet de loi de finances (PLF) 2015 (voir *infra* figure II.5) ; les PAP sont annexés aux projets de loi de finances (PLF), en vertu de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

**Figure II.5. Objectifs et indicateurs de performance du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » (RAP du PLF 2015, version du 7 octobre 2014, page 5)<sup>179</sup>**

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	
<b>OBJECTIF 1</b>	<b>Renforcer l'influence culturelle de la France en Europe et dans le monde</b>
INDICATEUR 1.1	Diffusion de la langue française
<b>OBJECTIF 2</b>	<b>Renforcer le développement international</b>
INDICATEUR 2.1	Appui au commerce extérieur
INDICATEUR 2.2	Promotion de l'attractivité de la France
<b>OBJECTIF 3</b>	<b>Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits</b>
INDICATEUR 3.1	Dynamisation des ressources externes

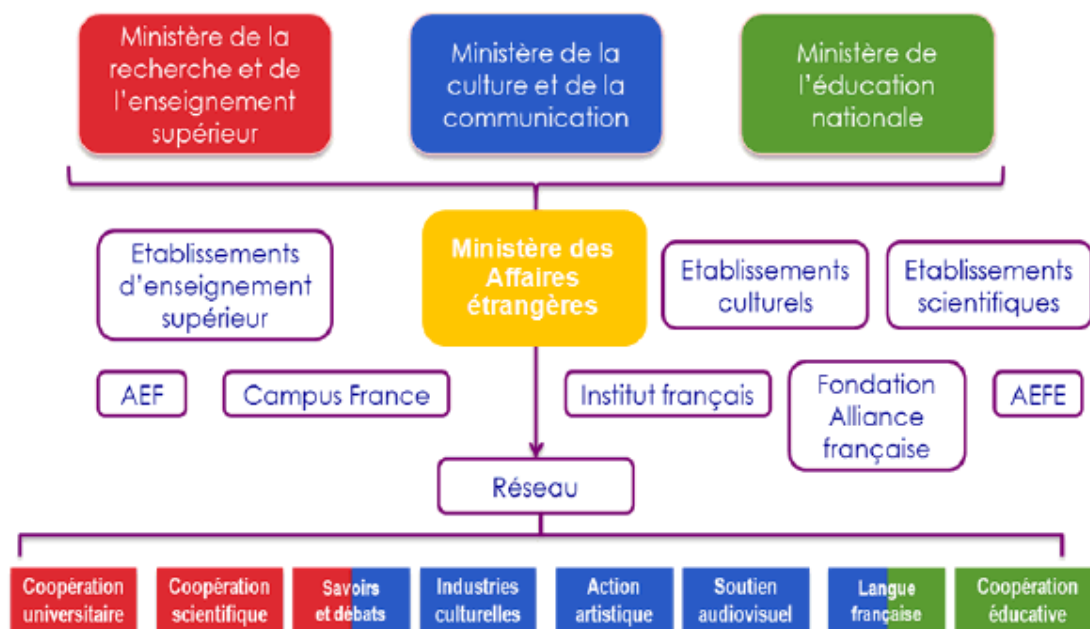
Pour autant, le RECAC peut être considéré comme un réseau constitué de réseaux et lui-même membre de réseaux. Nous ne pourrions tous les présenter ni les détailler, une telle entreprise nous conduisant en dehors du présent travail de recherche. Nous allons néanmoins situer le RECAC par rapport au MAE et à l'organisation de l'administration publique française en sorte de montrer ses singularités et caractéristiques, notamment à l'aune de son SMG. Deux schémas institutionnels illustrent ce panorama.

Il s'agit avec le premier d'illustrer le positionnement du MAE et du RECAC dans ses relations avec l'administration française. La Cour des comptes (2013) donne au RECAC une acception au sens large qui englobe l'ensemble des activités auxquelles se livrent les ambassades et leur services culturels (Service de coopération et d'action culturelle - SCAC, placés sous la responsabilité des COCAC et sous l'autorité des chefs de poste ou ambassadeurs), les Instituts français, les Alliances françaises ainsi que les opérateurs d'un champ qui comprend la coopération linguistique et éducative, la coopération artistique (« culturelle » *stricto sensu*) et la coopération universitaire et scientifique. D'autres champs de coopération tels que la coopération audiovisuelle, la coopération santé et la coopération en matière de jeunesse et de sports y sont intégrés,

<sup>179</sup> Document consulté le 15 juillet 2015 : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicue/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM185.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM185.pdf)

généralement dans la CLE pour ce qui concerne la dernière. Comme l'indique l'organigramme présenté ci-dessous (figure II.6.), les agents du RECAC travaillent en liaison avec d'autres ministères et des opérateurs.

**Figure II.6. Organigramme de l'action culturelle extérieure (Cour des comptes, 2013, p. 157)**



En ce qui concerne les opérateurs, le MAE exerce sa tutelle, seul ou avec d'autres administrations, sur neuf établissements qui interviennent dans différents domaines stratégiques du ministère. Les organigrammes sont évolutifs. Cette évolution porte la marque des incessantes réformes<sup>180</sup> qui jalonnent l'évolution de ce ministère régalien et prend également la dénomination de modernisation de l'action publique (MAP) ou bien d'efforts de rationalisation<sup>181</sup>. Ainsi, le site institutionnel du MAE précise que :

« Le ministère des affaires étrangères et du développement international a engagé en 2008 un processus de réforme dont les axes ont été fixés dans le cadre du processus de révision générale des politiques publiques (RGPP) et

<sup>180</sup> Les vagues de réformes déferlent sans cesse. Une actualité du 29 décembre 2015 sur le site intranet Diplonet se présentait ainsi : « La DGM fait peau neuve ! Dans le cadre du projet MAEDI 21, la DGM réforme son organisation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 : retrouvez son nouvel organigramme ainsi que le décret et l'arrêté publiés le 24 décembre 2015 au Journal officiel. Cela se traduit par un changement de nom : la DGM devient la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, tout en gardant son sigle de DGM ».

<sup>181</sup> Terme que nous avons repris dans notre description épaisse car il est entré dans le vocabulaire usuel des diplomates français et des agents du RECAC. Ainsi Haize, ancien COCAC, écrit-il : « La question de l'aménagement du réseau culturel, de son redéploiement, de sa restructuration, de sa rationalisation – le vocabulaire a évolué avec le temps – est un sujet récurrent » (Haize, 2013, p. 3).

du livre blanc sur la politique extérieure de la France, publié en juillet 2008. Cette réforme a permis de renforcer la lisibilité et l'efficacité de la diplomatie d'influence française. Le rôle de coordinateur et de stratégie dévolu à l'administration centrale du ministère a été confirmé (création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats – DGM – en mars 2009) ; la mise en œuvre des politiques a été confiée à des opérateurs. Pour être qualifié d'opérateur de l'État, une personnalité morale, quel que soit son statut juridique, doit : exercer une activité de service public qui peut explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ; être financée majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ; être contrôlée directement par l'État. Cela ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration »<sup>182</sup>.

Les agents qui sont directement chargés de la CLE, à savoir les ACE, ACPF et certains VI, travaillent régulièrement avec trois opérateurs, l'Institut français, Campus France et l'AEFE et peuvent être sollicités par - ou solliciter - les autres<sup>183</sup> (voir *infra* figure II.7.).

**Figure II.7. Les opérateurs du MAE (source : [www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/))**



<sup>182</sup> Site consulté le 12 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/operateurs-du-maedi/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/operateurs-du-maedi/)

<sup>183</sup> Le Quai d'Orsay a organisé la première réunion du comité de ses opérateurs à Paris le 9 février 2016. Site consulté le 10 février 2016 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/evenements-et-actualites-du-ministere/evenements-et-actualites-du-ministere-2016/article/quai-d-orsay-premiere-reunion-du-comite-des-operateurs-09-02-16](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/evenements-et-actualites-du-ministere/evenements-et-actualites-du-ministere-2016/article/quai-d-orsay-premiere-reunion-du-comite-des-operateurs-09-02-16)

On observera que le réseau des alliances françaises n'est pas un opérateur du MAE, indépendance de ces structures oblige, mais que la relation entre le MAE et la FAF est forte. Des conventions annuelles ont été signées qui illustrent cette relation de plus en plus étroite :

« [...] le ministère s'engage à soutenir financièrement la fondation qui : situe son action et son développement dans le cadre de la politique linguistique et culturelle définie par le Gouvernement français et mise en œuvre par le ministère ; apporte son soutien aux actions mises en œuvre par les alliances françaises dans le cadre de la politique culturelle mise en place par les représentations diplomatiques françaises à l'étranger » (Convention annuelle entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et la Fondation Alliance Française, 2008, article 1, p. 2)<sup>184</sup>.

Ces conventions témoignent d'une volonté partagée de mutualisation des ressources et des objectifs dans un cadre de plus en plus contraint, comme l'a précisé le ministre français des Affaires étrangères lors du colloque international annuel de la FAF, qui a lieu chaque année à la fin du mois de janvier et réunit des dirigeants d'alliances françaises du monde entier :

« L'Alliance française, c'est, pour beaucoup de personnes dans le monde, l'un des visages de la France - parfois même le visage de la France. [...] Ces efforts de modernisation sont décisifs pour attirer les nouvelles générations. Ils doivent être poursuivis. [...] Votre stratégie : moderniser les outils de travail des Alliances françaises à travers les nouvelles technologies ; renforcer les moyens du réseau pour répondre à la demande internationale de français ; mieux coordonner votre action avec celle des opérateurs que sont l'Institut français et l'Agence de l'enseignement français à l'étranger. Je partage tout à fait cette vision stratégique. [...] La Fondation Alliance française est pour le ministère des Affaires étrangères et du développement international un partenaire indispensable, qui partage notre ambition de faire rayonner la France dans le monde, et qui œuvre à nos côtés à la poursuite d'objectifs communs. C'est pourquoi j'ai souhaité le renforcement de notre partenariat. Nous avons signé, en novembre dernier, une nouvelle convention triennale. Elle améliorera encore la qualité du dialogue entre la Fondation et les services du ministère, à Paris et dans notre réseau. Elle renforcera les synergies entre la Fondation et l'Institut français. J'ai tenu aussi à ce que l'État pérennise son engagement à l'égard du réseau de l'Alliance française. Le soutien global, significatif, du Quai d'Orsay à la

---

<sup>184</sup> Document intégral (24 pages) en ligne sur le site institutionnel du MAE consulté le 12 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/convention\\_avec\\_la\\_Fondation\\_Alliance\\_francaise.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/convention_avec_la_Fondation_Alliance_francaise.pdf)

Fondation et au réseau des Alliances sera maintenu. Dans le contexte budgétaire actuel, cet effort est la meilleure preuve de l'importance que nous accordons à ce partenariat. Car, en matière budgétaire comme dans les autres, il n'existe pas d'amour mais uniquement des preuves d'amour »<sup>185</sup>.

On distingue ainsi la signature de conventions particulières avec la FAF qui ont visé une forme d'intégration des alliances françaises dans le RECAC ainsi qu'une réorganisation du réseau culturel au long des années 1990-2000 basée sur une réforme de la diplomatie d'influence ; cette volonté s'est traduite par la création d'opérateurs dont les modalités de fonctionnement, plus souples que celles de la fonction publique, visent à une efficacité et une efficience améliorée par rapport à la situation antérieure. Nous proposons ci-dessous un tableau de synthèse des trois principaux opérateurs du MAE qui travaillent avec le RECAC et ses agents chargés de la CLE (voir *infra* tableau II.2.). Il s'agit de trois agences : une vouée à la promotion de la culture française, l'IF, une dédiée à la valorisation et la promotion du système d'enseignement supérieur français (Campus France) et la troisième, la plus ancienne, qui gère le réseau mondial des établissements d'enseignement français à l'étranger (AEFE). La logique des « agences » s'inscrit dans la nouvelle gestion publique (*New Public Management*), ainsi que le souligne Bartoli :

« Supposé répondre aux besoins actuels de la réforme des organismes publics, le NPM repose essentiellement sur la prise en compte des marchés (ou du moins des "quasi marchés") dans l'action publique. Il s'appuie souvent sur des démarches de privatisation, ou d'externalisation d'une partie des activités du secteur public, par la création d'agences ou d'établissements publics autonomes » (Bartoli, 2009, p. 355).

**Tableau II.2. Les trois principaux opérateurs du MAE chargés de la CLE (source auteur)**

	<b>Institut français</b>	<b>Campus France</b>	<b>AEFE</b>
Situation antérieure	Services de l'administration centrale du MAE (Direction des Relations culturelles en 1984, puis DGCID en 1998, puis DGM en 2009) et association Cultures France	Services de l'administration centrale du MAE et du ministère de l'Enseignement supérieur, GIP ÉduFrance créé en 1998, association EGIDE (ancien opérateur pour les séjours et bourses et des	Services de l'administration centrale du MAE jusqu'en 1990. Comme le souligne un ancien directeur de l'AEFE (1994-1996) : « la toute nouvelle Direction générale des relations culturelles du Quai d'Orsay

<sup>185</sup> Colloque international de la Fondation Alliance française : discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international (Paris, 26/01/2015). Site consulté le 12 juillet 2015 : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2015-01-26.html#Chapitre7>

		étudiants et stagiaires étrangers en France, missions, invitations et bourses de chercheurs universitaires étrangers), et secteur des affaires internationales du CNOUS (depuis 2012) <sup>186</sup>	prend en 1945 sous son aile (politiquement, sinon financièrement dans un premier temps) ce qui deviendra son "réseau scolaire" à l'étranger » (Bry, 2013, p. 61)
Situation actuelle	Création de l'EPIC Institut Français par le décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 faisant suite à la loi relative à l'action extérieure de l'État adoptée le 12 juillet 2010, placé sous la tutelle du MAE	Placé sous la tutelle conjointe du MAE et du ministère de l'Enseignement supérieur, c'est un EPIC créé par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. « Campus France a pour mission principale de mettre en place une chaîne cohérente de l'accueil des étudiants étrangers, allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger à la gestion de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers en France » (PLF 2015) <sup>187</sup>	Établissement public national à caractère administratif créé par la loi n°90-588 du 6 juillet 1990, placé sous la tutelle du MAE
Champ d'intervention en lien avec le RECAC	Opérateur du MAE pour l'action culturelle extérieure de la France et sa diplomatie d'influence, notamment en matière de langue française et pour assurer des missions de formation et de professionnalisation des agents du RECAC	Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger en collaborant avec des organisations internationales et européennes, des collectivités territoriales, des universités, des écoles et établissements d'enseignement supérieur et de recherche	Durant l'année scolaire 2014-2015, le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger comptait 494 établissements et assurait la scolarisation de 330.000 élèves, dont 124.000 Français, dans 135 pays. Ce réseau comptait alors 74 établissements en gestion directe (directement gérés par l'AEFE), 156 établissements conventionnés (gérés par des associations non lucratives de droit privé local, à l'instar des alliances françaises) et 264 établissements partenaires
Action dans le cadre du RECAC	« En travaillant en étroite relation avec le réseau culturel français à l'étranger, constitué des instituts français et des alliances françaises,	Pour accomplir ses missions, il fait appel au réseau diplomatique à l'étranger, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux	Les chefs d'établissements sont généralement conviés à des réunions de service organisées par les COCAC et leurs établissements participent à des projets de

<sup>186</sup> Site de Campus France consulté le 12 juillet 2015 : [www.campusfrance.org/fr/page/lagence-campus-france](http://www.campusfrance.org/fr/page/lagence-campus-france)

<sup>187</sup> Site du Sénat consulté le 12 juillet 2015 (projet de loi de finances pour 2015 : Action extérieure de l'État) : [www.senat.fr/rap/a14-112-1/a14-112-19.html](http://www.senat.fr/rap/a14-112-1/a14-112-19.html)

	<p>l'Institut français veille à répondre aux besoins exprimés par les postes diplomatiques, tout en favorisant les initiatives qui permettent une plus grande mutualisation des projets et des économies d'échelle. Localement, son action est mise en œuvre sous l'autorité des Ambassadeurs »<sup>188</sup> ; « Il [l'IF] veille aussi à "répondre aux besoins exprimés par le réseau" dont il concourt à "l'animation et la gestion" » (Loncle et Schmid, 2013, p. 7)</p>	<p>établissements placés sous leur autorité ou qui sont liés par convention aux missions diplomatiques. Il dispose d'un réseau de plus de 200 Espaces Campus France et leurs antennes dans 119 pays, qui sont par exemple situés dans des IF ou des AF.</p>	<p>CLE tels que la préparation et la passation de certifications françaises (DELFB et DALFB), la fête de la francophonie autour du 20 mars, des formations de formateurs et la création de filières bilingues français-langue locale. En effet, selon l'article L.452-2 du code de l'éducation, l'AEFE doit contribuer, d'une part, au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers, et, d'autre part, au rayonnement de la langue et de la culture françaises.</p>
<p>Budget</p>		<p>Les subventions pour charges de service public versées à l'EPIC Campus France s'établissent, pour 2015, à 5,76 millions d'euros ; « Les prévisions 2016 et 2017 sont également conformes à la norme de réduction de 2 % par an » (PLF 2015)<sup>189</sup></p>	<p>« Le budget consacré à la diplomatie culturelle et d'influence dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élève à 747,6 millions d'euros. Toutefois, plus de la moitié des crédits sont destinés au service public d'enseignement à l'étranger » (Haize, 2013, p. 2), à savoir l'AEFE, dont les dotations de l'État (522,2 millions d'euros au PLF 2015) proviennent de deux programmes de la mission « action extérieure de la France » : le programme 185 (« diplomatie culturelle et d'influence ») et le programme 151 (« Français à l'étranger et affaires consulaires », qui inclut les bourses scolaires)<sup>190</sup>.</p>

Le panorama général que nous avons dressé, sans être exhaustif, présente les lignes directrices des organisations qui contribuent le plus aux actions du RECAC. En effet, « le réseau culturel extérieur de la France associe une multitude d'acteurs aux statuts et secteurs d'intervention variés, ce qui ne facilite ni le pilotage du réseau, ni la

<sup>188</sup> Site de l'IF consulté le 12 juillet 2015 : [www.institutfrancais.com/fr/faites-notre-connaissance-0](http://www.institutfrancais.com/fr/faites-notre-connaissance-0)

<sup>189</sup> Site du Sénat consulté le 12 juillet 2015 (projet de loi de finances pour 2015 : Action extérieure de l'État) : [www.senat.fr/rap/a14-112-1/a14-112-19.html](http://www.senat.fr/rap/a14-112-1/a14-112-19.html)

<sup>190</sup> Compte-rendu du conseil d'administration du 27 novembre 2014 de l'AEFE réalisé par le syndicat SNUipp Hors de France et consulté le 12 juillet 2015 : [www.snuipp.fr/IMG/pdf/CRCAdu27novembre2014\\_1\\_.pdf](http://www.snuipp.fr/IMG/pdf/CRCAdu27novembre2014_1_.pdf)

lisibilité de son action » comme le soulignent en introduction de leur rapport d'information deux députés français (Loncle et Schmid, 2013, p. 7).

Certains opérateurs n'apparaissent pas dans cette description, même si leurs agents sont des interlocuteurs plus ou moins réguliers des agents culturels, particulièrement en ce qui relève de l'Agence française de développement (AFD) qui dispose d'un réseau de 72 agences et représentations à l'étranger et dans l'outre-mer français et est spécialisée dans le financement de projets d'aide au développement, par exemple dans le secteur éducatif. Nous incluons également dans cette catégorie d'opérateurs l'EPIC France expertise internationale (FEI), créé par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et placé sous la tutelle du MAE, qui assure la promotion de l'assistance technique et de l'expertise françaises à l'international ; ses agents sont placés directement chez les partenaires locaux des postes. À ce titre, ils sont, comme leurs collègues expatriés des SCAC, recrutés par la procédure MAE appelée « TRANSPARENCE » dans la rubrique « postes d'experts techniques internationaux (ETI, qui peuvent également être qualifiés d'« assistance technique » (AT)) et rendent compte aux COCAC, qui les convoquent fréquemment aux réunions de service. Observons que le directeur du développement durable de la DGM a précisé lors de la JDR 2016 que « depuis 15 ans, une grosse part de l'effort du MAE a porté sur les effectifs d'ETI ». Ainsi, il a souligné que ces effectifs sont « passés de 20 000 il y a 30 ans, à 10 000 il y a vingt ans, 450 l'an dernier [2015] et la perspective à un an est de 300 ».

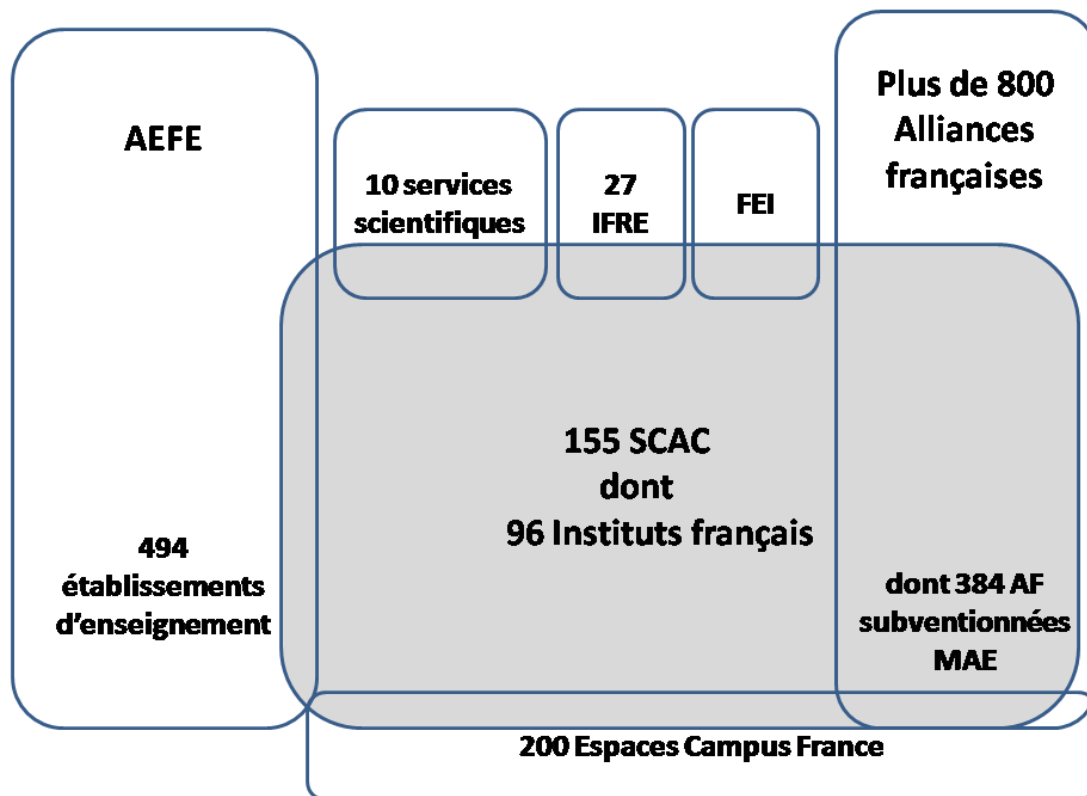
Nous illustrons notre propos par la réponse d'un ETI chargé de l'enseignement du français auprès du ministère de l'Éducation nationale d'un pays européen alors qu'il évoquait sa mission ; on notera que nous l'avons classé dans les « collaborateurs (CO) » et non dans les « ACPF » :

« Mes missions sont quasi-semblables à celles d'un ACPF sauf qu'effectivement je suis un vrai ETI dans le sens où je suis mis à disposition d'un ministère, donc je ne suis pas dans l'ambassade même si toutes mes actions sont financées par l'ambassade ou l'IF et que je travaille avec eux » (entretien CO06, zone Europe).

Le schéma de synthèse que nous proposons ci-dessous (voir *infra* figure II.8.) a été réalisé à partir de données publiques du site *France Diplomatie* du MAE. Ce schéma correspond à l'acceptation du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger au sens large.



**Figure II.8. Visualisation du réseau de coopération et d'action culturelle français dans le monde (d'après le ministère français des Affaires étrangères, 2015)<sup>191</sup>**



L'administration française produit toutefois d'autres définitions du RECAC qui sont plus ou moins englobantes. Nous illustrons ce fait par trois exemples.

Le premier provient d'un récent rapport de la Cour des comptes dans une annexe consacrée à la méthodologie suivie :

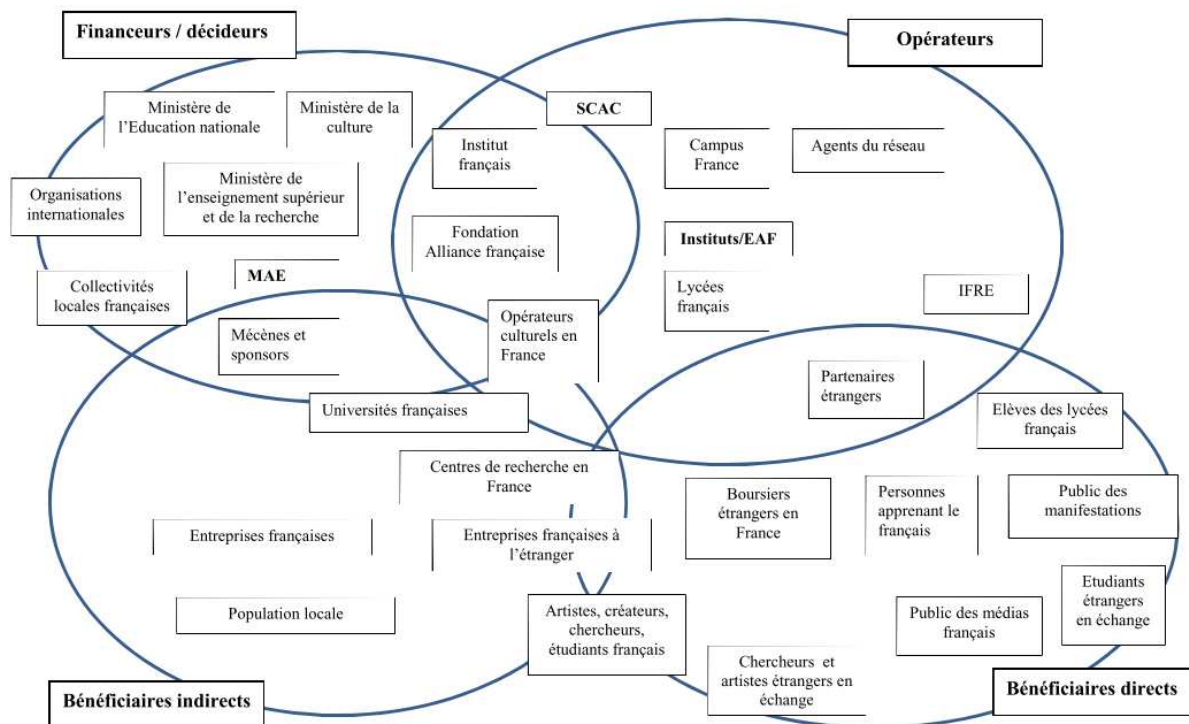
« La Cour a fondé ses constats sur l'action du réseau français à l'étranger sur les diligences suivantes : [...] des études approfondies, effectuées au printemps 2013, du rôle et des activités des principales "maisons-mères" du réseau (Direction générale de la mondialisation (DGM) du ministère des Affaires étrangères, Institut français, Campus France, Fondation Alliance française) » (Cour des comptes, 2013, p. 158).

Dans ce cadre, le RECAC met principalement en jeu la DGM, l'IF, Campus France et la FAF. Il s'agit d'une vision relativement restrictive du RECAC que la Cour des comptes complète, ce qui peut sembler contradictoire car d'autres organisations - certaines définies (AEFE, IFRE) et d'autres non tels les partenaires étrangers et les

<sup>191</sup> Schéma de synthèse réalisé à partir du site France Diplomatie consulté le 12 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/)

opérateurs culturels en France - apparaissent, à l'aide d'un sociogramme en sorte de situer la place relative du RECAC dans l'action culturelle extérieure (voir *infra* figure II.9.) :

**Figure II.9. Sociogramme de l'action culturelle extérieure (Cour des comptes, 2013, p. 156)**



On perçoit grâce à ce schéma la variété des parties prenantes où quatre ensembles se recoupent entre des financeurs et décideurs, des opérateurs, où nous situons directement le RECAC, des bénéficiaires indirects, qui sont situés en France, et des bénéficiaires directs à l'étranger. On observe que les agents de la Cour des comptes expriment des difficultés quant à la définition précise du RECAC et, d'autre part, on comprend pourquoi nous avons souligné précédemment le manque d'intérêt du côté français envers un RECAC dont les bénéficiaires directs, donc explicites, sont très majoritairement des étrangers.

Dans un rapport publié deux mois après celui de la Cour des comptes auquel nous avons fait référence et consacré à « l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger » (étonnamment la référence à la coopération a disparu), les députés Loncle et Schmid expriment également la difficulté à circonscrire le RECAC. Selon les auteurs, « le pilotage du réseau n'est pas unifié puisqu'il implique quatre ministères » (MAE et ministères de la Culture et de la communication, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) et ils estiment que la décision de recourir

à des agences (IF, Campus France et FEI) n'a pas permis d'améliorer la transversalité dans la mesure où « chacun de ces opérateurs assure en effet l'animation et la promotion d'un pan de l'action culturelle, sans que la totalité de celle-ci n'ait été confiée à un opérateur unique » (Loncle et Schmid, 2013, p. 7). Cela dit, ils intègrent également au RECAC l'AEFE et soulignent que « la complexité du réseau est encore accentuée par le fait qu'un réseau public et un réseau privé coexistent » (Loncle et Schmid, 2013, p. 8) : un réseau public avec les SCAC et les IFRE, d'un côté, le réseau privé des alliances françaises, de l'autre. En somme, la « diplomatie culturelle et d'influence », qui fait l'objet dans le budget de l'État du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » dont le premier objectif est de « renforcer l'influence de la France dans l'Europe », nécessite la mobilisation d'un grand nombre de secteurs de l'action culturelle extérieure ; « dépourvue de définition légale, la notion de diplomatie d'influence à la française est à rapprocher du concept de *soft power* théorisé par Joseph Nye (1990), ce qui correspond à la capacité d'une institution de séduire et d'influencer d'autres institutions, afin de les persuader de suivre un certain comportement sans avoir recours à la force ou à la menace » (Loncle et Schmid, 2013, p. 9, voir également la théorie de l'engagement présentée en chapitre 4).

Dans un article récent également consacré au *soft power* et intitulé « La diplomatie culturelle française : une puissance douce ? », l'auteur, ancien agent du MAE, est naturellement conduit à fournir une définition du RECAC. Il explique, et cela constitue notre deuxième exemple, que la réforme du RECAC initiée en 1990 se conçoit « dans une tendance à la distinction entre le stratégique et l'opérationnel » de telle sorte que, si l'effort du MAE est « concentré dans une seule structure administrative, une externalisation croissante s'est parallèlement développée » puisque la direction générale (DGCID en 1998, DGM depuis 2009) s'est entourée « d'un ensemble de satellites spécialisés, démembrements de l'administration centrale[,] la tendance est à la création de nouveaux opérateurs et à la croissance de leur périmètre d'action » (Haize, 2013, p. 3). Ce faisant, l'auteur énumère les principaux opérateurs (AEFE, AFD, Campus France, IF, FEI), sans citer les alliances françaises.

### **Le CIEP, opérateur « oublié » et pourtant déterminant de la CLE**

En outre, dirigeant son propos vers la CLE, il ne fait pas non plus référence au CIEP. Ce dernier, créé en 1945, est un établissement public placé sous la tutelle directe du MEN et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Il intervient

dans deux domaines principaux : les langues, français langue étrangère et langues de France ; l'éducation : ingénierie éducative et coopération internationale, gestion des diplômes nationaux de FLE (DELFF et DALF) et du test de connaissance du français (TCF). Le MEN a signé avec le CIEP en 2011 un contrat de performance qui le désigne comme l'opérateur public français de référence pour la coopération internationale en éducation et lui fixe de grandes orientations, au rang desquelles renforcer le CIEP dans son rôle de premier opérateur de l'État pour l'appui à l'enseignement et à la diffusion du français à l'étranger :

« Le CIEP agit comme opérateur partenaire du ministère des Affaires étrangères et européennes et opérateur de la Francophonie sur la scène internationale (OIF, AUF). Une convention avec l'Institut français précise le champ du partenariat entre les deux établissements publics. [...] Renforcer le rôle du CIEP comme premier opérateur de l'État pour l'appui à l'enseignement et à la diffusion du français à l'étranger est un des principaux objectifs de son contrat de performance pour la période 2011-2013 » (CIEP infos, février 2012, p. 1)<sup>192</sup>.

Le CIEP est effectivement bien connu de l'ensemble des agents chargés de la CLE, depuis les COCAC jusqu'aux stagiaires FLE<sup>193</sup>. Les ACE et ACPF, auxquels la promotion et le développement des certifications de langue française<sup>194</sup> font partie des attributions principales puisqu'il s'agit de l'un des quatre indicateurs de performance (voir projet annuel de performance du programme 185, objectif n°1 : renforcer l'influence culturelle de la France en Europe et dans le monde, indicateur 1.1 : diffusion de la langue française)<sup>195</sup> issus de la LOLF, travaillent en étroite relation avec le CIEP

---

<sup>192</sup> Lettre d'information du CIEP consultée en ligne le 12 juillet 2015 : [www.ciep.fr/sites/default/files/migration/ciep-infos/docs/CIEP\\_infos\\_operateur-de-etat-appui-enseignement-du-francais-a-l-etranger.pdf](http://www.ciep.fr/sites/default/files/migration/ciep-infos/docs/CIEP_infos_operateur-de-etat-appui-enseignement-du-francais-a-l-etranger.pdf)

<sup>193</sup> Le CIEP est le « principal partenaire opérateur du ministère des Affaires étrangères et du développement international pour la langue française » (Revue Acteurs publics, 23 octobre 2014).

<sup>194</sup> En sorte de donner une idée de l'importance qu'ont pris en trente années d'existence les diplômes du DELF et du DALF, seuls diplômes officiels de français langue étrangère délivrés par le MEN français, on dénombrait en 2015 près de 1.200 centres de passation DELF-DALF et TCF répartis dans 173 pays. 2,6 millions de diplômes ont été délivrés depuis 2005, année de la mise en place de la réforme du DELF et du DALF (voir sur le site du CIEP consulté le 12 juillet 2015 : [www.ciep.fr/sites/default/files/migration/delfdalf/documents/Dayez.pdf](http://www.ciep.fr/sites/default/files/migration/delfdalf/documents/Dayez.pdf)). Hors de France, le président du jury national DELF et DALF est le COCAC, l'ACE ou un ACPF, généralement un professeur agrégé. Voir l'arrêté ministériel du 10 juillet 2009 modifiant l'arrêté ministériel portant création du DELF et du DALF en date du 22 mai 1985 : [www.ciep.fr/sites/default/files/migration/delfdalf/documents/joe\\_20090730\\_0174\\_0026.pdf](http://www.ciep.fr/sites/default/files/migration/delfdalf/documents/joe_20090730_0174_0026.pdf)

<sup>195</sup> Site institutionnel de la performance publique relevant du ministère du Budget, consulté le 12 juillet 2015 : [www.performance-](http://www.performance-)

pour de nombreuses actions de coopération, notamment les formations de formateurs et l'accueil de délégations d'experts à Paris, le CIEP étant installé, outre un centre local à La Réunion, dans l'ancienne manufacture royale de porcelaine de Sèvres et y dispose de capacités d'hébergement en pension complète.

Dans le cadre de notre campagne d'entretiens conduits en Europe, en Asie et aux États-Unis d'Amérique, nous avons rencontré plusieurs agents qui ont travaillé en détachement ou en tant que contractuels au CIEP. L'importance du CIEP dans le secteur de la CLE est illustrée par le fait que deux ACE que nous avons interviewés venaient de rejoindre le CIEP, ainsi que par le parcours de Bertrand Commelin, directeur adjoint du CIEP de septembre 2014 à août 2015, qui est éclairant :

**Tableau II.3. Un itinéraire professionnel au sein du RECAC**

<b>Quelques étapes du parcours d'un spécialiste du RECAC<sup>196</sup></b>
Formation initiale :
<ul style="list-style-type: none"> <li>- diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris</li> <li>- titulaire d'une licence d'histoire</li> <li>- agrégé de sciences sociales</li> </ul>
Carrière professionnelle :
<ul style="list-style-type: none"> <li>- professeur de sciences économiques et sociales au lycée Pierre Mendès France de Tunis (Tunisie)</li> <li>- professeur de sciences économiques et sociales au lycée de Sèvres</li> <li>- chargé de mission auprès de la direction et maître de conférences en économie à l'IEP de Paris</li> <li>- COCAC adjoint à Rabat (Maroc)</li> <li>- COCAC à Bamako (Mali)</li> <li>- Conseiller technique au cabinet du ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie</li> <li>- chargé de mission au département Afrique de l'Ouest à l'Agence française de développement (AFD)</li> <li>- directeur des relations et affaires extérieures de la filiale Nestlé Waters France Belgique (2007-2010)</li> <li>- COCAC et directeur de l'Institut français [qu'il a créé] du Maroc (2010-2013)</li> <li>- directeur général de la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) Sorbonne universités</li> <li>- directeur adjoint du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) (2014-2015)</li> <li>- Secrétaire général de la Fondation Alliance française (depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015)</li> </ul>

---

[publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/html/DBGPGM\\_OBJINDPGM185.htm](http://publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/html/DBGPGM_OBJINDPGM185.htm)

<sup>196</sup> Sources : sites du CIEP et de la FAF consultés le 1er août 2015 : [www.ciep.fr/sites/default/files/atoms/files/2014\\_09\\_cp-bertrand-commelin.pdf](http://www.ciep.fr/sites/default/files/atoms/files/2014_09_cp-bertrand-commelin.pdf) et [www.fondation-alliancefr.org/?p=16261](http://www.fondation-alliancefr.org/?p=16261). Voir également en annexe 5 la liste des indicateurs LOLF en place dans le réseau (programme 185, PAP 2008).

On peut donc s'étonner du fait que le CIEP soit si peu pris en compte dans les acceptions données au RECAC, ce qui peut s'expliquer par le paradoxe suivant, à savoir que la CLE, secteur clé du dispositif de la diplomatie culturelle dite d'influence de la France est aussi son parent pauvre.

### b) ... au cœur du RECAC

Ces développements nous amènent enfin, en guise de troisième et dernier exemple, à aborder la conception du MAE quant à son «réseau culturel et de coopération» :

« Parce que la France croit aux vertus du dialogue et des échanges culturels, parce qu'elle affirme les valeurs de la diversité et de la solidarité, elle a initié il y a plus d'un siècle la création d'**un vaste réseau d'établissements culturels à travers le monde, composé des instituts et centres culturels français ainsi que des alliances françaises** »<sup>197</sup>.

La vision restrictive du RECAC communiquée sur le site institutionnel du MAE se fonde sur le réseau que l'on pourrait qualifier de traditionnel qui comprend le réseau public des services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC), les Instituts français, qui ont toujours existé sous des appellations diverses (instituts, établissements culturels, centres culturels et de coopération, etc.) et le réseau privé des alliances françaises, coordonné par la Fondation créée en juillet 2007.

D'une part, cela est cohérent avec la volonté du MAE affichée en interne auprès de ses agents de considérer le réseau des alliances françaises comme faisant partie du RECAC. L'exemple le plus parlant est sans doute à relever parmi les recommandations de la DGM mentionnées dans la fiche 18 du « vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle » :

« Le soutien du Département et des postes : des subventions et des agents expatriés

Outre les crédits versés par le Département à la Fondation en appui à son fonctionnement et à celui des délégations générales, chaque Poste peut, dans le cadre de la programmation de son enveloppe de coopération (UO poste)

---

<sup>197</sup> Site du MAE consulté le 12 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/metiers-de-la-diplomatie/metiers-et-services/article/le-reseau-culturel-et-de](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/metiers-de-la-diplomatie/metiers-et-services/article/le-reseau-culturel-et-de)

attribuer aux AF conventionnées des crédits de fonctionnement (a priori limités, selon le taux d'autofinancement de l'AF concernée) et des crédits pour des opérations selon la contribution que l'AF apporte à la politique de coopération du poste. Ces subventions sont particulièrement essentielles quand l'AF est l'opérateur principal, voire unique, de l'action culturelle et de coopération (cas des postes de présence diplomatique). Par ailleurs, afin de soutenir les actions de diplomatie d'influence menées par les Alliances françaises, le Département, en concertation avec la Fondation Alliance française, met à la disposition des Alliances locales des agents expatriés émargeant au budget du Ministère (332 ETP en 2013). Ces agents sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur et, par délégation, du conseiller de coopération et d'action culturelle. Tout agent mis à disposition d'une Alliance française se voit remettre une lettre de mission établie par le Département (DGM/DCUR) et la Fondation [...]

Recommandations :

- associer très étroitement les AF à la politique du poste, notamment en les faisant participer au Conseil Influence (voir FICHE N°1) et à toutes les réunions de concertation et de programmation.
- veiller en outre à ce qu'elles bénéficient, comme les IF, des offres de formation et accèdent aux appels à projets de l'EPIC Institut français.

Documents de référence :

- Convention tripartite du 12/06/2012 entre le MAEDI, la FAF et l'IF
- TD Diplomatie 2012-007081 et ses annexes
- Modèles de convention et de lettre de mission » (DGM, vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°18 La Fondation Alliance Française et son réseau, juin 2014, p. 2 et 3)

D'autre part, il inclut *de facto* implicitement l'opérateur Institut Français.

Ce périmètre restreint correspond au RECAC tel que nous l'avons circonscrit pour conduire nos entretiens semi-directifs. En effet, ceux-ci se sont dirigés principalement vers trois acteurs : des COCAC (13 entretiens), des ACE (9 entretiens), des ACPF (17 entretiens), des secrétaires généraux de SCAC et d'IF (4 entretiens) et

des agents en administration centrale (10 entretiens). Des entretiens ont été également conduits, outre des entretiens exploratoires élargis, avec des collaborateurs impliqués dans le RECAC à différents titres (7 entretiens) et des responsables de deux réseaux culturels étrangers (6 entretiens), soit un total de 66 entretiens (voir la conclusion de la première partie).

**Figure II.10. Le cœur du RECAC, élément central de la recherche (source : auteur)**



Le choix que nous avons fait de nous centrer sur le cœur du RECAC nous a cependant permis de recueillir un volume important de données sur le RECAC au sens élargi par le seul fait que tous les répondants ont fait référence à leurs expériences, postes et organisations de rattachement précédents, la mobilité étant, comme on a pu le comprendre, forte au sein de ce réseau. Nous proposons ainsi une visualisation du cœur du RECAC conformément au périmètre retenu par le MAE et à l'accent mis dans la présente recherche (voir *supra* figure II.10.).

#### **4) Splendeurs et misères du travail des agents de la CLE**

Nous ne saurions achever la compréhension du RECAC au travers de ses fondements, ses missions et son périmètre sans évoquer, justement, les actions que ses agents conduisent et sans débiter par trois traits distinctifs : la dimension gestionnaire,



de plus en plus prégnante dans des fonctions qui en étaient traditionnellement préservées, le caractère contraint dans le temps des missions et l'adaptabilité qu'elles requièrent. Nous nous sommes ainsi inspiré de l'intitulé de l'ouvrage « splendeurs et misères du travail des diplomates » (Piotet, Loriol et Delfolie, 2013) réalisé par l'équipe de sociologues du travail à laquelle le MAE avait commandé un rapport de recherche (Loriol, Piotet et Delfolie, 2008), seul du genre et disponible en ligne sur le site *Diplomatie*<sup>198</sup>. Ces chercheurs défendent l'idée que la carrière des diplomates est bien éloignée des lieux communs faits de réceptions mondaines ; ils évoluent au contraire au sein d'une organisation très formalisée, véritable bureaucratie professionnelle où les ambassadeurs et leurs conseillers possèdent une vraie latitude, où on demande beaucoup à des agents dont les carrières, plus ou moins brillantes, sont liées au prestige de la formation initiale et caractérisées par une forte mobilité géographique et des conditions de travail souvent difficiles, voire dangereuses<sup>199</sup>.

On retrouve en filigrane les traits distinctifs de l'activité des diplomates dans les œuvres de ceux que l'on appelle les écrivains-diplomates, dans la lignée de Paul Claudel, Jean Giraudoux, Saint-John Perse, Roger Peyrefitte, Romain Gary, Jean-François Deniau, ou plus récemment Jean-Christophe Rufin, prix Goncourt 2001, académicien depuis 2008, qui fut attaché culturel et de coopération près l'ambassade de France au Brésil de 1989 à 1990 (pays où il retournera en tant qu'attaché culturel en 1995<sup>200</sup>), puis ambassadeur de France au Sénégal de 2007 à 2010. D'anciens diplomates ont d'ailleurs ressenti le besoin d'expliquer leur carrière et leurs attributions (Destremau, 1994 ; Chambon, 1994 ; Raimond, 2010 ; Froment-Meurice, 2011 ; Le Lidec, 2014 ; Ménat, 2015) dans la mesure où, comme tous l'expriment en substance, le voile de secret qui entoure l'action diplomatique ne sert pas sa cause<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> Site du MAE consulté le 12 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapportfianl\\_sociologue.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapportfianl_sociologue.pdf)

<sup>199</sup> Voir également l'article de 2009 du diplomate belge Raoul Delcorde « L'évolution du métier de diplomate » disponible sur le site du *Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales* de l'Université Panthéon-Assas, consulté le 20 février 2015 : [www.afri-ct.org/IMG/pdf/Article\\_Delcorde.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/Article_Delcorde.pdf)

<sup>200</sup> Entretien privé avec Jean-Christophe Rufin.

<sup>201</sup> Le MAE témoigne régulièrement de son intérêt envers les écrivains-diplomates. Un récent numéro de la revue interne du MAE y a consacré à nouveau une page intitulée « diplomates-écrivains » (Les Correspondances, numéro 79 du second semestre 2015, p. 34).

Il nous semble donc pertinent de porter un regard général sur l'activité des diplomates, terme générique dont les ambassadeurs constituent la référence emblématique, avant de nous intéresser aux agents culturels chargés de la CLE.

### a) Les diplomates, entre « capacités » et « qualités »

Poser la question de l'activité des diplomates peut sembler incongru. L'introduction d'un récent ouvrage abordant cette question débute d'ailleurs ainsi :

« Que font les diplomates ? Poser la question suffit à suggérer que la réponse ne va pas de soi. Sa formulation même est ambiguë. Il suffit d'y adjoindre une conjonction de coordination ("Mais que font les diplomates ?" ou encore "Que font donc les diplomates ?") pour qu'elle perde sa neutralité et se charge d'arrière-pensées plus ou moins péjoratives » (Piotet, Lorient et Delfolie, 2013, p. 5).

Le MAE présente les rôles et missions de son réseau diplomatique à l'étranger (voir annexe 6) en quatre domaines d'action du travail diplomatique : la diplomatie politique, la diplomatie économique, la diplomatie d'influence (promouvoir la culture française, la francophonie et contribuer au développement) ainsi que les services consulaires. Il s'agit de montrer que les « métiers »<sup>202</sup> de la diplomatie sont pluriels et que ses agents opèrent sur plusieurs dimensions pour promouvoir ce qu'on pourrait qualifier d'« entreprise France ». Les agents chargés de trois domaines d'action diplomatique sont des agents de catégorie A (par exemple, rédacteurs à l'administration centrale ou assimilés A pour les contractuels culturels), tandis que les emplois B (intermédiaires) se retrouvent davantage dans les services consulaires ; les catégories C (exécutants) exercent, par exemple, dans les secrétariats des chefs de poste et des chefs de service ou comme adjoints de chancellerie<sup>203</sup>. Le champ d'action couvert est donc très large : politique, économique, culturel et consulaire. Pour autant, le « Livre blanc

---

<sup>202</sup> « les diplomates sont des fonctionnaires et exercent leur activité dans le cadre d'un statut ignorant le terme de métier. Trois notions existent dans le statut de la fonction publique : l'emploi, la fonction et le grade. L'emploi correspond à un poste budgétaire ; les emplois sont répartis entre différents corps plus ou moins spécialisés traduisant une division technique du travail. La fonction, quant à elle, explicite la division sociale du travail. Le grade, enfin, positionne l'agent dans un espace de distinction » (Lorient, Piotet et Delfolie, 2008, p. 5-6).

<sup>203</sup> « Au MAEE, contrairement à d'autres administrations, le "pouvoir" ne se mesure pas tant au nombre de subordonnés que l'on encadre, mais plutôt à la proximité avec les décideurs politiques, à la capacité à peser sur les décisions. [...] Sur les 5.700 agents titulaires du MAEE, on compte 1.450 agents de catégorie A (dont 200 agents intégrés en provenance d'autres administrations), soit un peu plus de 25 %. » (Lorient, 2009, p. 2).

sur la politique européenne de la France 2008-2020 », premier du genre en France (Béland et Bouvier, 2006, s'étonnaient que la politique étrangère française n'ait jamais fait l'objet d'un livre blanc), tentait de définir le métier de diplomate en montrant que, ne s'agissant pas d'un métier de généraliste il ne s'adresse pas à tout le monde :

« Le métier de diplomate n'est pas un métier généraliste. Il requiert une large gamme de compétences et d'aptitudes spécialisées : notamment maîtrise des langues, intimité avec la culture et la société de nombreux pays, connaissance des organisations et du droit internationaux, de l'économie internationale, des techniques de négociation, des institutions et des procédures multilatérales et européennes, que tous, ou presque, sont amenés à rencontrer dans leur parcours. Les qualités qu'il exige, capacité d'écoute et de compréhension des positions des autres, fermeté et force de conviction dans la défense des nôtres, adaptabilité à de nombreuses situations parfois dangereuses ou urgentes, ne se trouvent pas spontanément réunies : elles doivent être développées au fil de parcours professionnels diversifiés, mais où ces différentes qualités sont à un moment ou à un autre mobilisées » (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 90).

Comme l'analyse un groupe de sociologues français, « on ne naît pas diplomate, on le devient à condition cependant de posséder les savoirs mentionnés préalablement » (Loriol, Piotet et Delfolie, 2008, p. 5) sachant que l'activité ne cesse d'évoluer. En effet, les rédacteurs du livre blanc précisent que :

« il faut souligner combien la palette des qualités attendues d'un diplomate s'élargit. Aux aptitudes traditionnelles d'analyse et de négociation s'ajoute aujourd'hui une capacité entrepreneuriale pour monter des projets culturels ou de coopération et, de plus en plus lever des fonds privés ; ou encore, de façon croissante, des qualités de terrain, y compris dans des milieux dangereux voire hostiles. Cet ensemble de compétences et d'aptitudes fait du métier de diplomate et, au sens large, de l'action publique extérieure un métier à part entière » (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 90).

Force est de rejoindre l'analyse selon laquelle :

« La liste de ces savoirs, savoir-faire et savoir-être, est impressionnante et rares sont sans doute les individus possédant à la fois toutes ces capacités et qualités, certaines étant évoquées de manière particulièrement vague à l'instar des "qualités de terrain" » (Loriol, Piotet et Delfolie, 2008, p. 5)

Un tournant en termes d'activités et compétences des diplomates est apparu depuis la vague interrompue de réformes qui affectent le Quai d'Orsay, la LOLF en

constituant la pierre angulaire. Le MAE en est à la fois l'observateur, l'acteur et le promoteur :

« Une révolution culturelle s'imposera au sein du ministère des Affaires étrangères, qui doit se considérer en situation de *fournisseur* et de *client* d'analyse et d'informations d'intérêt général, indispensables à la gestion collective de nos intérêts et de nos actions d'influence » (MAE, 2007, p. 41-42).

C'est dans cet esprit que le diplomate moderne doit se repositionner :

« Dans un ministère qui se veut une tour de contrôle de l'action extérieure de l'État, il devient un coordinateur, un agent de cohérence. [...] L'évolution du contexte est aussi budgétaire, ce qui implique de lui qu'il devienne un manager » (Bazouni, 2005, p. 119).

L'auteur soutient en effet que le diplomate est désormais présenté comme un manager, un gestionnaire et un chef d'équipe pour répondre à un souci d'efficacité visant à « améliorer les méthodes de travail des diplomates » et à un souci d'économie, alors que, dans sa représentation classique :

« l'ambassadeur a toujours témoigné, sinon du mépris, au moins un désintérêt affiché pour les tâches de gestion. Celles-ci sont d'ailleurs traditionnellement dévolues au numéro deux du poste afin de permettre à l'ambassadeur de s'acquitter des tâches "nobles". Cette situation est aujourd'hui dénoncée par le discours officiel qui attribue au diplomate des responsabilités éminentes en la matière, signe de la totale réhabilitation de cette activité. L'ambassadeur moderne est très souvent présenté sous les traits d'un "chef d'entreprise", d'un gestionnaire s'inspirant des "méthodes entrepreneuriales"<sup>204</sup> » (Bazouni, 2005, p. 120).

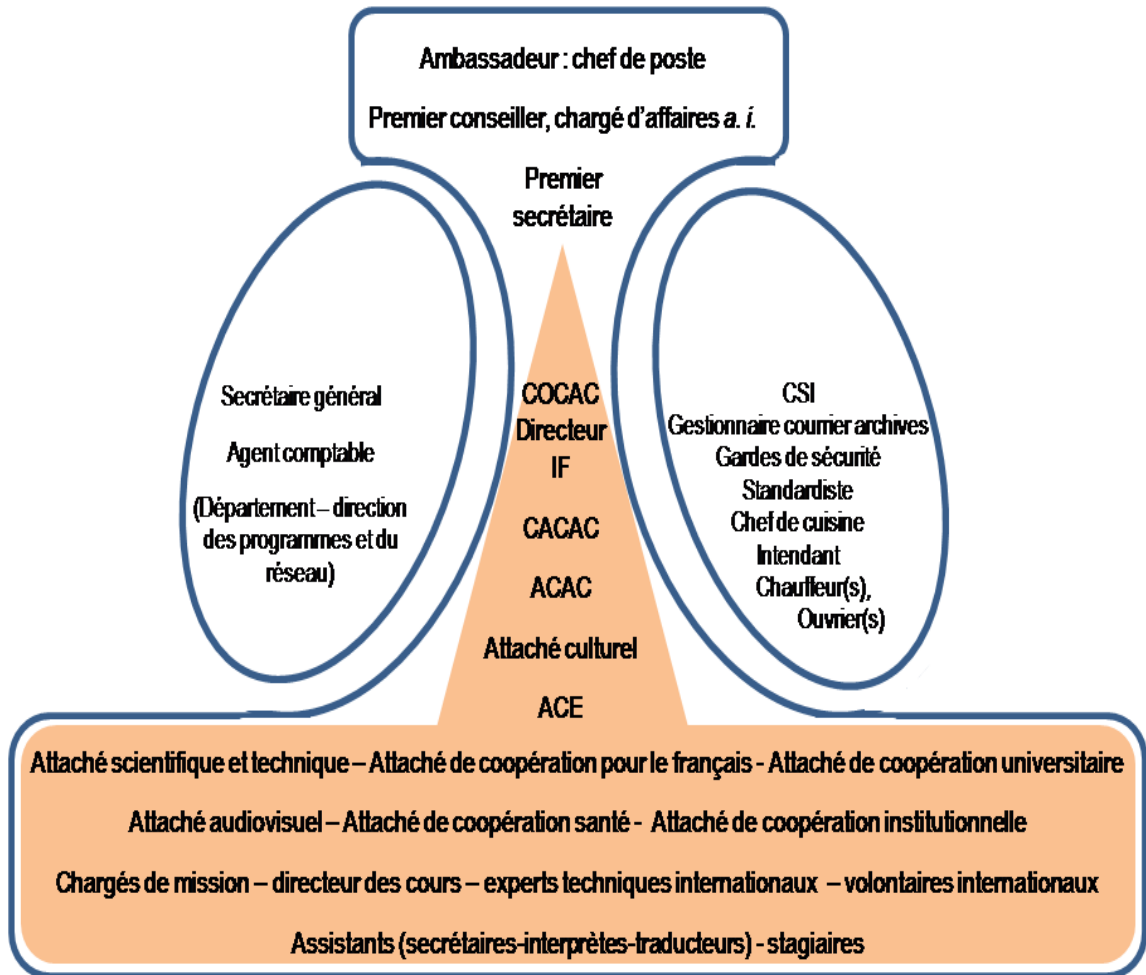
La dimension managériale de l'activité diplomatique est récente et, en dépit de nos entretiens et nombreuses observations, nous n'avons pas trouvé les traces d'une « réhabilitation » mais tout simplement celles d'une « habilitation » au MAE et à son réseau culturel comme on peut le comprendre en interrogeant l'activité des agents du RECAC. En écho à nos analyses fondées sur des travaux de Mintzberg en chapitre I, nous proposons de situer les fonctions des agents des services culturels d'un SCAC-IF de grande taille (en sorte que cela soit plus représentatif car dans certains SCAC il peut

---

<sup>204</sup> Extrait du discours d'ouverture de la IX<sup>ème</sup> conférence des ambassadeurs par M. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, Paris, 28 août 2001.

ne pas y avoir d'IF et un nombre réduit d'agents de droit local encadrés par un ou deux agents expatriés) dans l'illustration suivante (figure II.11.).

**Figure II.11. Représentation des services culturels d'une ambassade française (SCAC-IF) à partir de l'analyse des structures organisationnelles de Henry Mintzberg**



Sigles utilisés : ACAC (attaché de coopération et d'action culturelle), ACE (attaché de coopération éducative), CACAC (conseiller adjoint de coopération et d'action culturelle), COCAC (conseiller de coopération et d'action culturelle), CSI (correspondant des systèmes d'information), IF (Institut Français).

Ce schéma souligne, d'une part, que la CLE se situe dans le *continuum* LH-CO selon l'axe suivant : COCAC-ACE-ACPF-VI-assistants et stagiaires. Les acteurs les plus directement chargés de la CLE sont les ACE et les ACPF, sachant que, face aux mesures de contractions des postes, si, jusqu'au début des années 2000, la raison d'être des ACE était l'encadrement de plusieurs ACPF dans le poste, la situation des années 2010 est que certains postes n'ont plus qu'un ACE, d'autres qu'un ACPF, et que seuls quelques postes disposent encore d'un ACE coordonnant les missions des ACPF (voir

*infra* la description épaisse en section A). D'autre part, il montre une technostructure très orientée vers la gestion des ressources et la comptabilité. Cette dimension gestionnaire produit nécessairement des effets sur le travail des agents du RECAC.

### **b) La dimension gestionnaire des activités des agents du RECAC**

Le mouvement de managérialisation des fonctions a été rapidement adopté au sein du RECAC, comme en témoignent les fiches de poste présentées dans la description épaisse au début du présent chapitre. Le MAE diffuse sur son site Internet<sup>205</sup> institutionnel l'intégralité des fiches de poste de ses agents culturels expatriés dans le cadre de ses campagnes de recrutement appelées TRANSPARENCE.<sup>206</sup>

#### **Application TRANSPARENCE et procédure FANEV**

Cette procédure a été progressivement formalisée et mise en place par les services de ressources humaines de la DGM à partir de l'année 2008 et généralisée en 2010 ; conçue dans un souci d'amélioration continue, elle fait chaque année l'objet de modifications dans le cadre d'un dialogue social avec les représentants des employés<sup>207</sup> et en commission consultative paritaire<sup>208</sup>.

Elle comprend également les experts techniques internationaux (ETI) qui forment l'assistance technique déployée auprès des partenaires locaux et relèvent de l'autorité des postes. À ce titre, les ETI, tout comme les agents culturels, participent au dispositif annuel d'évaluation des personnels appelé FANEV (formulaire annuel d'évaluation), conformément au cadre réglementaire précisé par le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'application de la valeur professionnelle des

---

<sup>205</sup> Le site du MAE a été ouvert en octobre 1995 (Benoit et Do, 1998, p. 147).

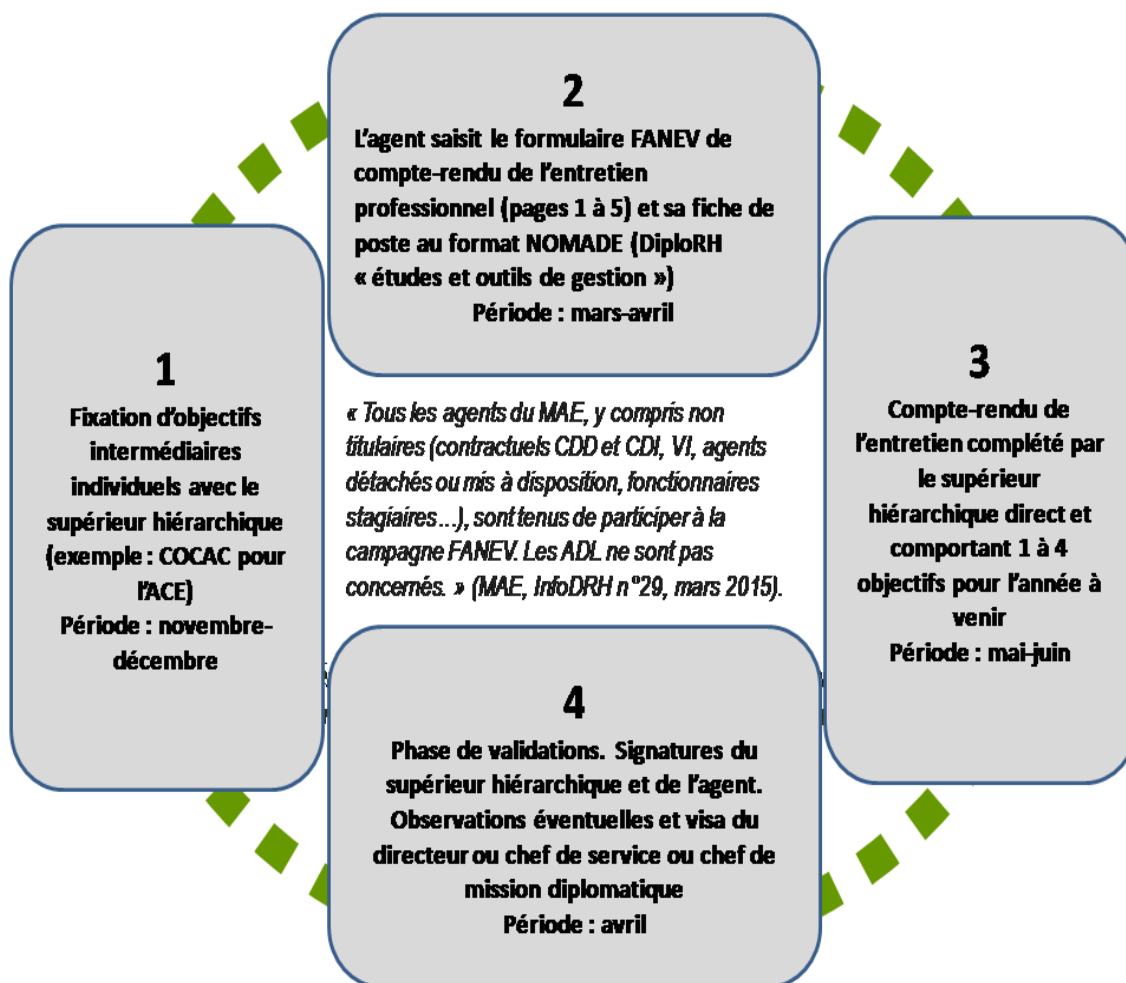
<sup>206</sup> Procédure mise en place depuis la création de la DGCID et la fusion du ministère de la Coopération et du MAE : « Les profils de poste à pourvoir sont désormais publiés sur les sites Internet du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'Éducation nationale [...]. En 1998, les profils publiés ne concernaient qu'une quarantaine de postes ; en 1999, ce sont tous les postes qui l'ont été. Pour l'année 2000, les profils des quelque 500 postes d'assistants techniques et de coopérants le sont également pour la première fois » (Dauge, 2001, p. 32).

<sup>207</sup> Entretien avec un délégué CFDT Affaires étrangères le 9 juillet 2015 et information en ligne sur le site de ce syndicat consulté le 9 juillet 2015 : <http://cfdt-mae.fr/revendications/parcours-professionnels/evaluation-inspection/formulaire-annuel-devaluation-fanev-2014-des-innovations-bienvenues/>

<sup>208</sup> Note de la sous-direction des personnels contractuels (MAE/DRH/RH3B) pour la commission consultative paritaire du 29 mai 2013 sur les parcours professionnels (évaluation, professionnalisation),

fonctionnaires de l'Etat<sup>209</sup>. L'application FANEV, disponible sur l'extranet (portail *Éole*) pour les agents du MAE, prend la forme suivante (voir *infra* figure II.12.) :

Figure II.12. Cycle annuel de la procédure FANEV d'évaluation des agents du RECAC



On retiendra que l'entretien professionnel doit être un moment privilégié d'échange entre l'agent et son supérieur hiérarchique direct d'une durée d'environ trente minutes portant principalement sur :

- l'évaluation des objectifs fixés au cours du dernier entretien ;
- la fixation d'objectifs pour l'année à venir ;
- la manière de servir ;

---

en ligne sur le site du MAE et consultée le 12 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/SCH-2014\\_-\\_Concours\\_interne\\_-\\_Redaction\\_d\\_une\\_note\\_administrative\\_cle08bab8.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/SCH-2014_-_Concours_interne_-_Redaction_d_une_note_administrative_cle08bab8.pdf)

<sup>209</sup> Extrait de la réponse en date du 23 septembre 2014 à la question n°61957 de la 14<sup>ème</sup> législature de Christophe Premat, député des Français établis hors de France : « L'ensemble des agents de droit public du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) bénéficient chaque année de la procédure d'évaluation FANEV [...]. Les fonctionnaires détachés auprès du ministère des affaires étrangères et du développement international s'inscrivent pleinement dans l'évaluation FANEV. A l'issue de ce processus, ils reçoivent copie de leur formulaire d'évaluation » (p. 8024).

- les acquis de l'expérience professionnelle ;
- les besoins de formation ;
- les perspectives d'évolution ;
- pour les agents chargés de fonctions d'encadrement, la manière dont celles-ci sont exercées, ce que le MAE entend par « management ».

Enfin, à l'occasion des campagnes FANEV, les agents sont invités à remplir puis vérifier leur fiche de poste formalisée *Nomade*, laquelle est ensuite validée par le supérieur hiérarchique direct. Ce dispositif n'existait pas avant la mise en place de la LOLF, il y a à peine dix années, c'est-à-dire qu'il correspond à une évolution de la culture organisationnelle tournée vers les résultats alors que les agents culturels n'étaient jusqu'alors pas véritablement évalués, si ce n'est à travers une fiche agent annuelle sur laquelle le supérieur hiérarchique portait un avis, souvent bref ainsi que nous avons pu le vérifier en consultant d'anciens documents.

C'est pourquoi nous nous sommes intéressé aux contenus de cette évolution du cycle recrutement-mission-évaluation de la mission dans un secteur, l'action et la coopération culturelle, où la dimension gestionnaire était réduite à sa plus simple expression, à savoir un exercice annuel de programmation budgétaire à partir des crédits de coopération octroyés par l'administration centrale à chacun de ses postes.

### **Des profils de postes culturels qui requièrent désormais des capacités en gestion**

Nous avons montré l'évolution des fiches de poste des agents culturels au travers de deux exemples tirés de cas réels dans la description épaisse. Notre propos est de mettre en exergue le fait que le MAE s'est inscrit dans une nouvelle culture gestionnaire pour s'adapter à des contraintes sur lesquelles il n'a que peu de prise. Pour vérifier cette hypothèse, nous avons collecté pendant trois années puis analysé toutes les fiches de postes dans le RECAC proposées par le MAE sur son application TRANSPARENCE ; comme nous l'avons dit, ces fiches de poste jouent un véritable rôle pivot car elles sont au cœur de ce que la défunte DGCID a qualifié de « capital humain ».

« Premier instrument de la coopération internationale, les ressources humaines sont au cœur des réflexions du ministère des Affaires étrangères. Depuis sa création en 1998, l'investissement dans son capital humain a fait partie des priorités de la direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID), soutenue par la direction des ressources humaines du ministère des Affaires étrangères. Au sein des services de coopération et d'action culturelle dans nos ambassades, dans nos centres et



instituts culturels ou dans le réseau des Alliances françaises, dans nos centres de recherche, ou comme experts de notre assistance technique, les ressources humaines constituent en 2002 : un peu plus de 7.000 agents détachés à l'étranger ; environ 5.000 personnels recrutés locaux ; 585 agents en poste à la direction générale à Paris ; 90 personnes chargées de la diffusion de la culture française au sein de l'Association française d'action artistique. [...] Une culture commune, fondée sur le partage des savoir-faire et des sensibilités de chacun, associe dans une même volonté politique les logiques de solidarité et de rayonnement, l'adhésion aux mêmes valeurs et aux mêmes objectifs, le partage d'une conception humaniste et équilibrée des relations internationales » (MAE, Vade-mecum DGCID : les instruments de coopération, 2002, p. 5 fiche n°1).

On voit poindre ici une composante sur laquelle va jouer le MAE pour son RECAC, à savoir ses employés, que nous avons appelés les managers-utilisateurs (chapitre I), à défaut d'autres leviers privilégiés dans la mise en œuvre d'une logique de moyens à une logique gestionnaire par les résultats.

Notre analyse s'est ainsi portée sur les fiches de poste publiées pour tous les postes contractuels du RECAC, à savoir l'ensemble des agents chargés de la CLE, à l'exception, bien entendu, des chefs de poste qui sont nommés par le président de la République en Conseil des ministres sur proposition du ministre des Affaires étrangères et des VI qui font l'objet d'une procédure de recrutement spécifique via *Civiweb*<sup>210</sup>.

Il nous a fallu télécharger une à une chaque fiche de poste puis les intégrer dans le logiciel d'analyse de données Nvivo10. Nous avons également créé une feuille de calcul Excel.

Une analyse quantitative portant sur les 50 fonctions proposées par le MAE pour des agents contractuels du RECAC montre une baisse continue des équivalents temps plein (ETP) de 18,5 % entre les campagnes de recrutement 2013 et 2015 (de 325 à 265 postes ouverts, sans tenir compte des transparences complémentaires qui ont lieu au fil de l'eau, soit pour proposer à nouveau des postes qui n'ont pu être pourvus faute de candidats présentant des capacités suffisantes, soit pour combler des départs anticipés, ou, plus rarement, en cas de création de poste), en nous référant au tableau de synthèse que nous avons élaboré (voir *infra* tableau II.4.).

**Tableau II.4. Profils de postes du RECAC (hors expertise technique) analysés au travers des Transparence 2013 et 2014 (prises de fonction à l'année n+1)**

---

<sup>210</sup> Site de Civiweb : [www.civiweb.com/FR/index.aspx](http://www.civiweb.com/FR/index.aspx)

<b>Fonctions</b>	<b>Nombre à la Transparence 2013</b>	<b>Nombre à la Transparence 2014</b>	<b>Nombre à la Transparence 2015</b>
Agent comptable	5	2	4
Agent comptable régional	7	8	5
Assistant social	2	0	0
Attaché de coopération et d'action culturelle (ACAC)	4	4	4
Attaché audiovisuel (AVV)	5	5	3
Attaché audiovisuel régional	1	7	2
Attaché de coopération pour le français (ACPF)	20	26	21
Attaché de coopération éducative (ACE)	7	15	7
Attaché de coopération scientifique et universitaire (ACSU)	8	9	10
Attaché de coopération universitaire (ACU)	9	7	8
Attaché culturel	16	8	15
Attaché de coopération [orienté coopération institutionnelle]	26	24	11
Attaché de coopération régional	0	0	2
Attaché scientifique et technique	7	8	6
Attaché de presse	1	0	0
COCAC adjoint, science et technologie	1	0	0
Conseiller adjoint de coopération et d'action culturelle (CACAC)	2	2	4
Chargé de mission (CM)	1	0	1
CM administratif	1	1	0
CM chercheur	18	7	4
CM médiathécaire	9	2	1
CM politique	2	0	0
CM scientifique	2	0	0
CM coopération technique	1	1	0
CM culturelle	6	7	6
CM pédagogique	7	7	5
CM pour le livre	2	0	1
CM presse	1	0	0
CM universitaire	2	2	2
COCAC	31	40	31
Conseiller adjoint de coopération	1	0	2
Conseiller culturel adjoint	1	0	1
Conseiller régional de coopération	5	4	2
Conseiller scientifique et technologique	1	3	1
Conseiller de coopération	2	0	0
Conseiller culturel	2	2	4
Cuisinier	2	0	1
Directeur adjoint d'établissement culturel	13	22	1
Directeur d'alliance française	2	4	2
Directeur d'établissement culturel	5	0	19
Directeur des cours	10	4	3
Directeur [soit des directeurs d'alliance française, soit des directeurs d'institut de recherche]	51	43	53
Directeur adjoint	10	13	6
Gestionnaire courrier archives	0	1	0
Intendant	3	0	0
Médecin	1	0	0
Médecin chef	1	1	2
Secrétaire général (SG) ambassade	1	2	1
SG adjoint culturel	1	7	2
SG établissement culturel	13	11	11
<b>Total</b>	<b>325</b>	<b>309</b>	<b>265</b>

Notre analyse s'est portée, dans un second temps, spécifiquement vers les postes concernant la CLE. D'une part, certaines fonctions invitent à suivre des projets de coopération linguistique et éducative, de façon très variable selon les postes, comme cela peut être le cas pour les ACU ; d'autre part, le cœur du RECAC est composé d'experts chargé de la CLE autour de trois fonctions qui correspondent à la majorité des entretiens que nous avons effectués, à savoir : COCAC, ACE et ACPF (figure II.5.).

**Tableau II.5. Profils de postes du RECAC orientés CLE (hors expertise technique) analysés au travers des *Transparence* 2013 et 2014 (prises de fonction à l'année n+1)**

Fonctions	Nombre à la <i>Transparence</i> 2013	Nombre à la <i>Transparence</i> 2014	Nombre à la <i>Transparence</i> 2015
Attaché de coopération et d'action culturelle (ACAC)	4	4	4
Attaché de coopération pour le français (ACPF)	20	26	21
Attaché de coopération éducative (ACE)	7	15	7
Conseiller adjoint de coopération et d'action culturelle (CACAC)	2	2	4
CM pédagogique	7	7	5
COCAC	31	40	31
Conseiller adjoint de coopération	1	0	2
Conseiller régional de coopération	5	4	2
Conseiller de coopération	2	0	0
Directeur adjoint d'établissement culturel	13	22	1
Directeur d'alliance française	2	4	2
Directeur d'établissement culturel	5	0	19
Directeur des cours	10	4	3
Directeur [soit des directeurs d'alliance française, soit des directeurs d'institut de recherche]	51	43	53
Total	160	171	158

Le résultat de notre analyse est à la fois limpide et éclairant. Il en ressort que les fiches de postes récentes - non seulement pour les agents de la CLE mais aussi pour l'ensemble des agents du RECAC - nécessitent de nouvelles compétences en gestion, en comparaison avec des fiches de postes d'avant la mise en œuvre de la LOLF et de la nouvelle gestion publique à partir de 2006<sup>211</sup>. D'ailleurs, quelques années plus tôt un rapport d'information de l'Assemblée nationale s'intéressait à cette question et alertait sur le risque de recruter des agents n'ayant pas de capacités de gestionnaires : « diverses mesures ont fait baisser la proportion des directeurs de centre issus de l'Éducation

<sup>211</sup> Voir à ce titre la description épaisse en début du présent chapitre et les fiches de poste des campagnes de recrutement 2000 et 2004 (Fiches de poste de la campagne de 2000 sur le site de l'ancienne association des ACPF consulté le 15 juillet 2015 : <http://acadmae.free.fr/post2000/lettre.html> ; site de l'association des experts du FLE et de la CLE, consulté le 15 juillet 2015 : [http://fle.asso.free.fr/aal/post2004/ac\\_fran.htm](http://fle.asso.free.fr/aal/post2004/ac_fran.htm)) d'où les compétences requises en gestion sont quasiment absentes.

nationale à 60 %. Ce pourcentage est encore trop important à notre sens car les enseignants n'ont que peu d'expérience de gestion » (Dauge, 2001, p. 32). En voici un aperçu avec des termes clés récurrents, en nous limitant aux fiches de postes concernant des agents de la CLE faisant partie du continuum LH-CO :

- «- management de projet ;
- savoir gérer une entreprise ;
- savoir diriger une équipe, concevoir et animer des projets ;
- gérer un établissement ;
- connaissance des outils de gestion ;
- expérience de la recherche de cofinancements et de mécénats ;
- développer les recettes propres de l'établissement ;
- élaborer le budget (éducatif, du poste et assurer son suivi) ;
- capacités en gestion financière, administrative, ressources humaines et management ;
- compétence avérée en supervision administrative et financière ;
- contrôle de gestion » (extraits de fiches de postes des campagnes de recrutement des *Transparence* 2013, 2014 et 2015).

Ce constat s'étend à des fonctions qui, tant traditionnellement que par leur intitulé, semblent nécessiter prioritairement des capacités didactiques et pédagogiques. La fonction de chargé de mission pédagogique ou de directeur des cours constitue en elle-même un exemple révélateur. En effet, les diplômes souhaités pour exercer cette fonction sont des diplômes en FLE et sciences du langage de niveau master tandis que les compétences attendues et les descriptifs des postes sont depuis ces dernières années avant tout orientés « gestion ». Nous prenons deux exemples récents, l'un concernant un

poste de directeur en alliance française diffusé sur le site Fle.fr, alimenté par et à destination de diplômés en FLE, l'autre étant relatif à un poste de directeur des cours en Institut français. Nous les présentons en annexe 7 sous la forme d'un tableau en indiquant *in extenso* les champs de ces deux fiches de postes.

Le paradoxe observé est donc le suivant : les fonctions des agents dits « culturels », et notamment ceux chargés de la CLE, du RECAC ont connu une évolution notable au cours des dix dernières années. Les fiches de poste, réalisées à l'initiative des postes puis utilisées par les services des ressources humaines du Département pour leurs procédures de sélection et de recrutement, mettent en fait l'accent sur des compétences de gestion, éloignées des formations initiales de ces agents. Cela est cohérent avec ce que nous confiait une responsable du recrutement d'agents de la CLE basée en Centrale lors d'une conversation informelle : « Nous avons beaucoup de mal à trouver des personnes qui correspondent bien aux profils, surtout en ce qui concerne les compétences gestionnaires »<sup>212</sup>.

### **L'apport récent des sciences de gestion dans les sciences du langage**

Observons, à cet égard, que les départements de FLE des universités françaises ont été sensibilisés à cette question, en particulier parce qu'ils entretiennent des échanges réguliers avec les agents du RECAC ; soit parce qu'ils ont été eux-mêmes détachés auprès du MAE, soit parce ce qu'ils se rendent dans des postes en tant que missionnaires (généralement pour des missions d'expertise et d'ingénierie de formation), soit encore parce qu'ils sont impliqués dans des procédures de sélection de stagiaires FLE effectuant leurs stages de master à l'étranger au sein du RECAC. Pour illustrer ce propos, mentionnons le master 2 « didactique du FLE », parcours ingénierie de formation, de l'université Paris III Sorbonne Nouvelle qui met en place, depuis 2009, des enseignements de gestion de projets de coopération linguistique et éducative sensibilisant ses étudiants aux sciences de gestion ; nous proposons à cet égard en annexe 8 un descriptif de cours qui montre que l'orientation gestionnaire dans le secteur de la promotion culturelle tend à gagner, par ricochet, les formations initiales qui constituent jusqu'alors la voie royale des fonctions de coopération linguistique et éducative à l'étranger. Pour clore cette question nous soulignerons que le MAE fait appel depuis plus d'une dizaine d'années à des étudiants de grandes écoles de

---

<sup>212</sup> Entretien du 16 avril 2014 à la DGM, Paris, site Convention.

commerce, dispositif qui participe de la professionnalisation de ses agents. Évoquant cette question, des répondants nous confiaient que le transfert de connaissances peut ainsi se faire dans un sens *bottom up* où les agents apprennent, par exemple, grâce à leurs stagiaires dans la mesure où ces derniers peuvent assurer des tâches qu'ils ne peuvent réaliser.

« C'est ça qui est difficile c'est qu'on doit faire plein de choses pour lesquelles on n'est pas forcément prêt comme lever des fonds. Moi je sais qu'aller chercher des sponsors à la base c'est pas du tout mon métier et je suis obligée de m'y mettre et ça prend du temps, demander de l'argent à des partenaires c'est quand même pas inné. Quand on n'a pas fait une école de commerce c'est pas inné, c'est un vrai exercice, qui est important et qui prend beaucoup de temps. On devient vraiment très très polyvalent alors qu'on l'est pas à la base » (entretien ACPF13, zone Europe) ;

« Je suis le nombre des inscriptions, j'essaie de suivre grâce à HANAF, le logiciel qui permet de faire beaucoup de choses qu'on pouvait pas faire avant, l'évolution de ces inscriptions, les réinscriptions. Ensuite, on essaie de distribuer des enquêtes de satisfaction, assez régulièrement. À une époque je le faisais mais je n'avais pas les moyens, au niveau du temps, de les analyser, donc ça servait pas à grand chose, et depuis le passage de ces experts de la démarche qualité j'essaie de prendre un stagiaire ou quelqu'un qui m'analyse tous ces chiffres pour gagner du temps, parce que c'était moi qui devait tout faire, donc j'ai laissé tomber. Pour essayer de voir nos faiblesses et nos forces » (entretien CO03 avec une chargée de mission directrice des cours en IF, zone Europe).

Ainsi, le MAE met en œuvre depuis 2004 un programme appelé « Langue et entreprise » qui permet aux établissements culturels du RECAC, au sens élargi, d'accueillir en stage long des étudiants de grandes écoles de commerce (Benoit, 2007, p. 52). Dans ce cadre, il est précisé que le MAE :

« offre aux étudiants inscrits dans les établissements français d'enseignement supérieur avec lesquels il a signé une convention-cadre la possibilité d'effectuer un stage à l'administration centrale (à Paris ou à Nantes), dans une Ambassade ou dans un Consulat de France. A l'étranger, vous pourrez être affecté à la chancellerie diplomatique, au service consulaire, dans un service de presse ou dans un service de coopération et

d'action culturelle. [...] Les stages, obligatoires ou non, ont une durée minimale de 2 mois et maximale de 9 mois »<sup>213</sup>.

Plus d'une centaine d'établissements supérieurs d'enseignement sont conventionnés<sup>214</sup>, tels HEC, l'ESSEC ou l'ESCP, et, lors de nos observations et entretiens, nous avons appris que cette procédure est non seulement bien connue des agents mais aussi utilisée par les postes.

Comme nous l'avions annoncé, après avoir analysé la dimension gestionnaire de plus en plus marquée de fonctions qui en étaient traditionnellement préservées, nous nous intéressons à présent à une autre caractéristique du RECAC qui est le caractère contraint dans le temps des missions.

### **c) Des activités contraintes dans le temps**

Nous avons discerné précédemment la difficulté à circonscrire le RECAC. Un réseau, par définition, est un objet mouvant, évolutif et par conséquent plus simple à saisir avec une photographie qu'un film, à l'image de la réalité comptable d'une entreprise qui serait appréhendée plus facilement par son bilan que son compte de résultats. Le MAE n'a pas fait le choix de l'image à un moment précis et met, au contraire, en avant dans ses actes de communication son évolutivité permanente. L'une des principales explications réside selon nous dans le fait que le réseau dépend fortement des individus qui l'animent. Or, au sein du RECAC, les agents présentent la particularité de déplacements rapides au gré de leurs contrats et de leurs affectations<sup>215</sup>. Non seulement ils se déplacent au sens géographique en changeant de pays et de continents, mais aussi ils se déplacent au sens organisationnel dans la mesure où ils sont recrutés, en administration centrale ou dans des postes, dans différentes organisations

---

<sup>213</sup> Site du MAE consulté le 15 juillet 2015 : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/tdstage/>

<sup>214</sup> Site du MAE consulté le 15 juillet 2015 : [https://pastel.diplomatie.gouv.fr/tdstage/liste\\_etablissement.asp](https://pastel.diplomatie.gouv.fr/tdstage/liste_etablissement.asp)

<sup>215</sup> Les contrats et temps d'affectation connaissent de légères évolutions. En 2015, la DRH propose des contrats de deux ans renouvelables une fois dans le même pays d'affectation à ses agents, avec possibilité d'une autre affectation consécutive dans un autre poste. Si l'on considère une circulaire de 2009, il est stipulé en section trois traitant des temps d'affectation : « Les durées d'affectation moyennes d'un agent sur un emploi, à l'administration centrale comme à l'étranger sont : administration centrale : 3 ans, étranger : deux postes consécutifs de 3 ans chacun. Pour répondre aux nécessités du service, l'administration s'autorisera à adapter ce dispositif, notamment en maintenant les agents une quatrième année en poste (pour leur premier comme pour leur deuxième poste), en fonction des demandes exprimées par ces derniers et leur hiérarchie » (Circulaire relative à la préparation de la TRANSPARENCE 2009 TD Diplomatie 12237 et 12238, p. 1).

relevant du RECAC élargi. Les auteurs du livre blanc dressaient un constat particulier en la matière.

« La gestion des ressources humaines au MAEE est particulièrement difficile : aux contraintes et aux rigidités générales de la fonction publique, s'ajoutent en effet les complexités qu'entraînent la mobilité et la nature spécifique du métier de diplomate. Le taux de rotation des personnels sur leurs postes est au MAEE l'un des plus élevés des administrations de l'État. La durée moyenne d'affectation d'un agent est de trois ans sur un poste. La difficulté de pourvoir dans ces conditions les postes vacants et la nécessité de réussir le mouvement annuel des personnels, sans cesse compliqués par des exigences liées à l'urgence, aux situations inattendues ou à l'attention politique portée à de trop nombreuses nominations, tendent à absorber l'énergie des gestionnaires » (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 89).

Le principe de rotation est bien ancré. Au cours de nos entretiens nous avons invité nos répondants à se présenter et à nous faire partager leur parcours professionnel, ce à quoi ils se sont bien volontiers prêtés. Une forte perméabilité entre les organisations parties prenantes du RECAC apparaît clairement au gré des affectations des agents. Nous avons conduit 60 entretiens avec des membres du RECAC. La majorité des cas pourrait illustrer cette mobilité intra-RECAC. Par exemple, deux nouveaux directeurs d'alliance française que nous avons rencontrés étaient auparavant en poste à la DGM. L'un est à présent le délégué général d'un réseau important d'alliances françaises en Amérique latine tandis que l'autre doit prochainement prendre des fonctions de direction d'un IF. Le premier répondant ainsi qu'un COCAC passé également par la DGM à la direction chargée de la gestion et du suivi du RECAC, la direction des programmes et du réseau (DPR), se sont exprimés comme suit :

« Ma vision ne diffère pas de celle que j'ai développée sur différents postes puisque comme tu le sais j'ai eu des fonctions très très diverses, aussi bien dans le réseau qu'à l'administration centrale puisque j'ai eu en fait trois postes à l'administration centrale sur des fonctions assez différentes puisque à une période j'ai été sur un poste de chef de bureau, à l'époque on appelait ça chef de bureau maintenant on dit responsable de pôle, sur la CLE, je me suis occupé de RH ensuite, et là sur mon dernier poste j'ai été comme sous-directeur de la coopération culturelle, et à la fin d'ailleurs il y a la partie audiovisuelle aussi qui avait été rattachée à mon dossier, disons. Donc cette vision elle s'est forgée au cours de mes différents postes, aussi bien à Paris que dans le réseau à l'étranger » (entretien MAE03) ;



« Moi j'ai fait un peu tous les métiers. C'est une des raisons pour lesquelles je ne suis pas un COCAC complètement nul. En réalité j'ai fait tous les métiers avant d'être COCAC. J'ai dirigé des AF, j'ai dirigé des Instituts, j'ai été attaché culturel, je me suis occupé de gouvernance, je me suis occupé de développement, j'ai créé des écoles, j'ai été président de lycée français, j'ai été chargé de recherche, j'ai dirigé un centre de recherches, donc il n'y a pas beaucoup des métiers qui sont ceux de mes collaborateurs aujourd'hui que j'ai pas faits » (entretien COCAC13).

De nombreux répondant ont ainsi alterné les postes, les pays, les fonctions et les organisations, généralement entre les SCAC-IF et les alliances françaises, même si nous avons également eu le souci de réaliser des entretiens avec des primo-partants afin de couvrir un large panel de profils et de parcours professionnels. Ensuite, les agents ne pouvant effectuant plus de huit années consécutives à l'étranger et plus de deux postes à la suite hors de France (il faut alors une période d'au moins trois années sans contrat d'expatriation avant de prétendre repartir en poste à l'étranger) se pose inéluctablement pour eux la question du retour en France, d'autant plus que l'administration centrale (essentiellement la DGM) est dans l'incapacité d'absorber les retours de poste, étant elle-même soumise à une forte pression des services de Bercy en termes d'ETP.

Les six entretiens que nous avons réalisés avec des employés d'autres réseaux culturels étrangers ont montré au contraire une stabilité de ces individus dans la même organisation tout au long de leur carrière professionnelle, mais il est vrai que les deux autres réseaux étudiés ne présentent pas la même diversité de parties prenantes que le RECAC. Ce dernier est en fait particulièrement contraint par la gestion de ses agents, et cela dans un contexte de réduction drastique des effectifs alors que les missions qui lui sont dévolues n'ont non seulement pas été réduites mais complexifiées par différentes réformes et un contexte international incertain, en termes de relations internationales et de crise économique et financière, et turbulent en raison de la forte concurrence sur le secteur de la coopération et de l'action culturelle dans le monde.

#### **d) Le MAE et son RECAC au cœur d'un processus permanent de réforme et de restrictions des moyens humaines**

L'administration française connaît un processus de réformes incessant qui se traduit par de profonds changements en termes administratifs avec une institutionnalisation de la réforme de l'État (mise en place du Comité interministériel à

la réforme de l'État en 1995, puis de la direction générale de la modernisation de l'Etat en 2005, et, plus récemment, du secrétariat général à modernisation de l'action publique en 2012), une nouvelle architecture budgétaire (LOLF) et l'accent mis sur la dimension managériale dudit processus (nouvelle gestion publique). Établissant un lien direct entre la modernisation de l'administration publique et « "l'amincissement" de l'État », Bézès avance l'argument suivant :

« Sans doute la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue-t-elle la manifestation la plus immédiatement visible de ce mouvement dans le contexte français. Certainement accentuée et systématisée dans le cadre de la loi, cette "obsession du contrôle" n'y est pourtant pas réductible, dans la mesure où elle s'est manifestée bien antérieurement dans certaines administrations et où elle a été observée depuis au moins dix ans dans plusieurs pays occidentaux » (Bézès, 2005, p. 27).

Nous pouvons effectuer le même constat appliqué au RECAC, à savoir que « la réforme est, depuis les années quatre-vingts, l'état endémique de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques » (Haize, 2010, p. 96). Un connaisseur du RECAC<sup>216</sup> s'inscrivait dans cette analyse en précisant, tant dans le contexte de la fusion des MAE et du ministère de la coopération que de la création de la DGCID en 1998, que :

« [...] d'un changement d'organigramme à l'autre - les bouleversements ayant été successivement provoqués par l'extension aux "pays du champ" des compétences exercées par le Quai d'Orsay, le retour rue Monsieur de l'aide au développement, la création et la disparition d'un secrétariat d'État aux relations culturelles internationales, l'intégration de réseaux devenus concurrents, pour s'en tenir aux "réformes" les plus marquantes - rares ont été les périodes de stabilité administrative pour l'outil officiellement chargé de conduire la politique culturelle de la France. Pendant toute la période, ses responsables paraissent obsédés par la nécessité d'adapter l'outil - "l'adaptation de l'outil" étant le thème obligé de tout discours et l'objectif fondamental de l'action entreprise, comme si, dans une course folle, l'administration cherchait en permanence à rattraper son temps sans jamais y parvenir tout à fait » (North, 1997).

---

<sup>216</sup> Xavier North, fils de diplomate, a été attaché culturel à New York, COCAC à Rome puis à Londres, directeur de la coopération culturelle et du français à la DGCID, puis délégué général à la langue française et aux langues de France (DGLFLF, service rattaché au ministère de la Culture et de la communication qui est chargé d'animer la politique linguistique de la France à l'échelon interministériel) de 2004 à 2015. Il a été promu inspecteur général des affaires culturelles en décembre 2014.

Pour autant, les réformes constantes n'ont pas empêché le réseau d'assurer ses missions : « Dans le même temps, le dispositif dans son ensemble frappe par sa stabilité, les modifications d'organigramme ne s'étant pas étendues aux structures elles-mêmes » (North, 1997). Toutefois, ce qui est indéniablement visible depuis dix ans est la baisse du nombre des agents du RECAC, même si « le nombre réel des agents du réseau est difficile à estimer » (Cour des comptes, 2013, p. 37). À cet égard, c'est la raison pour laquelle, par prudence et souci de l'exactitude, nous avons choisi de privilégier des rapports et discours officiels à des chiffres bruts. Le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, dans un référé de la même année, s'exprimait ainsi :

« Avec plus de 5.500 agents en 2001 (y compris les effectifs consacrés à la sécurité), les effectifs du réseau diplomatique ont été réduits de 5,3 % (-307) depuis 2007 en raison des contraintes budgétaires croissantes. [...] Mais l'atteinte de l'objectif fixé par la RGPP d'une réduction entre 2009 et 2011 de 465 équivalents temps plein (ETP) du "réseau diplomatique" ne peut être vérifiée, en raison de l'imprécision des conventions retenues par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) »<sup>217</sup>.

Dans le même registre des effectifs, un ancien ministre s'exprimait déjà en ces termes en 2001 en s'adressant à « ses » agents culturels :

« Nous sommes 565 agents à l'administration centrale, dont 300 cadres A. Sur ces 300, environ un tiers provient d'autres ministères (40 personnes mises à disposition et 50 personnes détachées) ; 70 d'entre eux, soit 1/4 des effectifs, vont nous quitter à l'été, pour partir à l'étranger ou rentrer dans leurs ministères. C'est un gros défi à relever en commun avec la DGA-DRH, car pour le moment nous n'avons reçu que 15 propositions de remplacement » (Védrine, 2001)<sup>218</sup>.

La baisse constante des effectifs concerne le réseau dans son ensemble et touche plus particulièrement la CLE. Une traduction financière est remarquable concernant le seul programme 185 « rayonnement culturel et scientifique », sachant qu'il est difficile d'effectuer des comparaisons au sein du programme 185 car ses intitulés et périmètre ont été modifiés à partir de 2010 et que, par exemple, les actions « enjeux globaux » et

<sup>217</sup> Référé n°65294 en date du 13 février 2013 de la Cour des comptes sur l'évolution du réseau diplomatique depuis 2007 (10 pages). Site consulté en ligne le 15 juillet 2015 : [www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-evolution-du-reseau-diplomatique-depuis-2007](http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-evolution-du-reseau-diplomatique-depuis-2007)

<sup>218</sup> Extrait du discours prononcé à l'occasion de la rencontre du ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine avec les agents de la coopération et du développement le 19 avril 2001. Site consulté le 15 juillet 2015 : <http://acadmae.free.fr/ViVedr1.HTM>

« développement international - tourisme » ont été progressivement ajoutés <sup>219</sup>; la dernière modification connue est récente puisqu'elle concerne l'année 2014 et modifie à nouveau sensiblement le périmètre de la mission « Action extérieure de l'État » et de son programme 185 qui s'intitule actuellement « diplomatie culturelle et d'influence ».

« Anne-Marie DESCOTES<sup>220</sup>. Directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats [DGM]. Responsable du programme n°185 : Diplomatie culturelle et d'influence.

Au sein de la mission "Action extérieure de l'État", le programme 185 porte les crédits destinés au service d'enseignement français à l'étranger, conformément aux missions fixées par le code de l'éducation à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), et regroupe l'ensemble des moyens destinés aux politiques culturelle, linguistique, universitaire, scientifique et relative aux échanges sur les enjeux globaux. L'élargissement des compétences du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) au commerce extérieur et à la promotion du tourisme depuis avril 2014 a conduit à une évolution du périmètre du programme 185 qui intègre désormais les activités liées à la promotion du tourisme et plus particulièrement la subvention à l'agence de développement touristique de la France "Atout France", qui a été transférée du programme 134. Tous ces domaines d'activités s'inscrivent dans le cadre de l'orientation fixée par le Président de la République pour l'action extérieure de l'État de la "diplomatie globale" » (Présentation stratégique du projet annuel de performance, projet de loi de finances 2015, mission action extérieure de l'État, 2014, p. 2)<sup>221</sup>.

Nous proposons le tableau suivant, à partir de Haize (2010, p. 73), qui montre que la CLE est l'action significativement la plus affectée. Ce constat de chute des dotations budgétaires, particulièrement pour la CLE, est récurrent depuis les années 1990. Il n'y a pas eu un seul ministre, un seul responsable du RECAC ou un seul spécialiste de la question qui n'ait manqué de le souligner.

---

<sup>219</sup> Devenu en 2010 « diplomatie culturelle et d'influence » (Gazeau-Secret, 2013).

<sup>220</sup> La fonction précédente de Anne-Marie Descôtes, normalienne, agrégée d'allemand et énarque, était celle de directrice générale de l'AEFE de 2008 à 2013, une agence dont elle assure désormais la tutelle et qu'elle connaît particulièrement bien.

<sup>221</sup> Site « Forum de la performance » relevant de la direction du budget du ministère des Finances et des comptes publics consulté le 30 juillet 2015 : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicque/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM185.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM185.pdf)

**Tableau II.6. Les dotations budgétaires fortement réduites de l'action « langue et culture française » du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » (2006-2009) (d'après Action extérieure de l'État, document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2009, Paris, 2008, p. 87)**

Programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » (en euros)					
Actions	2006	2007	2008	2009	Évolution 2009/2006
Animation du réseau	19 946 041	22 133 663	71 936 737	66 084 684	+231 %
<i>Langue et culture françaises</i>	<i>110 135 055</i>	<i>108 613 305</i>	<i>70 706 657</i>	<i>60 616 777</i>	<i>-45 %</i>
Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	63 272 232	63 077 345	55 461 473	52 856 582	-16 %
Service public d'enseignement à l'étranger [AEFE]	324 300 000	332 569 194	287 874 500	415 000 000	+28 %
Total	517 653 328	526 393 507	485 979 367	594 558 043	+15 %

La situation est générale au MAE et touche également les représentations diplomatiques et le patrimoine immobilier.

« Quatre pays n'auront bientôt plus de représentation française sur place – la Gambie, Sao Tomé-et-Principe, la Sierra Leone et le Malawi – et 13 postes (Trinidad-et-Tobago, Honduras, Jamaïque, Guinée Bissau, Cap vert, Zimbabwe, Érythrée, Brunei, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tadjikistan, Kirghizstan, Liberia) vont voir leurs missions et effectifs réduits au minimum (4-5 personnes, y compris l'ambassadeur). [...] Rigueur oblige, le ministère a engagé une sévère rationalisation de son patrimoine immobilier, à un rythme de 40 millions d'euros de cessions par an depuis 2006. Regroupements d'implantations, vente d'appartements destinés au personnel, colocalisation avec d'autres pays européens... Tous les moyens sont bons. Certaines résidences d'ambassadeurs sont touchées, à l'image de celle de l'ambassadeur auprès de l'Organisation des États américains à Washington, de la résidence d'été au Cap, en Afrique du Sud, de celle du consul général de San Francisco ou du représentant permanent à l'ONU à New York » (Fargues, 2013)<sup>222</sup>.

Cela s'inscrit dans le sens d'une baisse de 21 % des dépenses de fonctionnement et, s'agissant des effectifs, de 7 % entre 2009 et 2012, sachant que les 700 emplois retirés sur la période 2009-2011 - sur un total d'environ 16 000 agents - faisaient suite à la coupe infligée sur la période 2006-2008 où 740 emplois avaient été supprimés.

<sup>222</sup> Article de Laurent Fargues, Acteurs Publics n°793 du mercredi 4 septembre 2013.

La situation est encore davantage inquiétante concernant le RECAC. D'après un référé daté du 13 février 2013 (p. 3) de la Cour des comptes relatif à l'évolution du réseau diplomatique français, les effectifs diplomatiques *stricto sensu* ont baissé de 9 % entre 2007 et 2011, alors que les effectifs se consacrant à la coopération et à l'action culturelle ont été réduits de 15 % (sur le programme 185 « rayonnement scientifique et culturel ») et de 17 % (sur le programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement ») (Cour des comptes, 2013, p. 37).

Dans un avis présenté à l'Assemblée nationale en date du 16 octobre 2008 pour la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances de 2009 relatif au programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'État », le député du parti centriste « union des démocrates indépendants » François Rochebloine s'exprimait en ces termes :

« La Commission ne méconnaît pas les contraintes budgétaires auxquelles l'État doit faire face. Elle insiste par ailleurs sur la nécessité de faire des choix et de diriger les moyens du ministère vers les domaines prioritaires qu'elle a identifiés. Elle n'en estime pas moins nécessaire de faire valoir que le MAEE a d'ores et déjà fourni une contribution importante aux efforts accomplis ces dernières années, avec une réduction de ses effectifs de 11 % entre 1997 et 2007 et, ce qui est peut-être plus grave, une réduction en termes réels de ses moyens de fonctionnement et d'investissement de 21 % entre 2000 et 2008 [...]. Avec la nécessité d'un réseau dense, la montée des contributions aux organisations internationales, qui sont deux conditions de la présence de la France dans le monde, ses moyens d'action et d'intervention reculent continûment. On ne peut réduire indéfiniment ces effectifs et ces moyens sans remettre en cause les ambitions européennes et internationales assignées à notre action extérieure » (Rochebloine, 2008, p. 12).

Il recourait ensuite à une comparaison souvent reprise par les agents du RECAC lors des échanges que nous avons pu avoir avec eux.

« votre Rapporteur a été frappé de s'entendre dire, au cours des auditions qu'il a menées, que le coût pour l'État de l'ensemble des établissements et centres culturels ainsi que des Alliances françaises dans lesquelles le ministère affecte des agents expatriés, s'élevait à 136 millions d'euros, y compris les dépenses de personnel, soit un montant inférieur au coût annuel

d'un établissement comme l'Opéra national de Paris<sup>223</sup> ou la Bibliothèque nationale de France » (Rochebloine, 2008, p. 12)<sup>224</sup>.

Différents articles de presse vont dans le même sens, même si leur retentissement médiatique a été discret.

« Au final, le chiffre de 20 % de suppressions de postes depuis huit ans, avancé par Alain Juppé et Hubert Védrine, n'est pas exagéré. Comme l'ont expliqué, via des tribunes dans les journaux, ces deux anciens ministres des Affaires étrangères, ainsi que d'autres ex-diplomates de haut rang, cette déflation dans les effectifs, jamais aucun ministère n'en a connu de telle. [...] Partout, les ambassadeurs œuvrent avec les moyens du bord pour réorganiser les services et mutualiser les missions, comme la comptabilité. [...] Les agents doivent apprendre à travailler ensemble au sein de pôles de compétences. Cette amélioration dans la gestion ne doit pas masquer l'essentiel du problème, qui est la pénurie des moyens. Certes, la chasse au gaspi est nécessaire, mais aujourd'hui, comme le disent de nombreux diplomates, "on est arrivés à l'os". Si l'on continue à poursuivre ce travail de sape dans le fonctionnement des ambassades, la question du maintien du réseau universel, qui suppose justement des moyens, va nécessairement se poser » (Sidaner, 2010, p. 46-48)<sup>225</sup>.

Cet extrait d'article se fait l'écho d'une tribune d'anciens ministres des Affaires étrangères, d'obédiences politiques opposées, qui se disent « inquiets des conséquences pour la France d'un affaiblissement sans précédent de ses réseaux diplomatiques et culturels ».

« Le rapport investissement-efficacité de ce petit budget est remarquable : représentations permanentes, ambassades, consulats, lycées, écoles, centres culturels, programmes d'aide et de coopération. Or, en vingt-cinq ans, le ministère des affaires étrangères a déjà été amputé de plus de 20 % de ses moyens financiers ainsi qu'en personnels. Tous les ministères doivent évidemment contribuer à la réduction des dépenses publiques, mais aucune administration n'a été réduite dans ces proportions. Cela s'explique en partie parce que les préjugés sont nombreux et tenaces contre "les diplomates" »

---

<sup>223</sup> Voir l'analyse développée sur la gestion de l'Opéra de Paris : Agid, P., & Tarondeau, J.-C. (2007). *L'Opéra de Paris. Gouverner une grande institution culturelle*. Paris: Vuibert, 321 p.

<sup>224</sup> Voir également la note de synthèse des sénateurs Jacques Legendre et Josselin de Rohan, rapport n°458 pour les commissions des Affaires culturelles, des Affaires étrangères et de la Défense : « Le rayonnement culturel international : une ambition pour la diplomatie française » (p. 2). Site du Sénat consulté le 15 juillet 2015 : [www.senat.fr/rap/r08-458/r08-458-syn.pdf](http://www.senat.fr/rap/r08-458/r08-458-syn.pdf)

<sup>225</sup> Sidaner, X. (2010). « Diplomatie française : petits moyens, grandes ambitions ». *Revue Acteurs publics* du 10/11/2010.

(pourtant rémunérés selon les mêmes grilles que l'ensemble de la fonction publique), et que le métier diplomatique est rarement expliqué alors qu'il est indispensable à la défense des intérêts de notre pays. Cet affaiblissement disproportionné va encore s'aggraver du fait d'une revue générale des politiques publiques aveugle, qui souvent supprime d'une façon rigide ce qu'il faudrait absolument garder. De plus, le ministère des affaires étrangères va devoir encore, jusqu'en 2013, supprimer trois emplois sur quatre départs en retraite, soit plus que la règle générale d'un sur deux. Les économies ainsi réalisées sont marginales. En revanche, l'effet est dévastateur : l'instrument est sur le point d'être cassé, cela se voit dans le monde entier. Tous nos partenaires s'en rendent compte » (Juppé et Védrine, 2010)<sup>226</sup>.

Les sénateurs représentant l'ensemble des groupes parlementaires, qui contrôlent la mission « Action extérieure de la France », conformément à la LOLF, partageaient ce constat lors du « débat sur le rayonnement culturel de la France à l'étranger » qui s'était tenu au Sénat le 26 mars 2013. Ils avaient unanimement corroboré cette analyse faite de « contraintes » et de « baisse tendancielle des moyens ». Le constat a fait l'objet de différents articles dans la presse grand public, sans grand écho, ce qui confirme le manque d'intérêt des premiers contributeurs du RECAC, les contribuables français, envers leur principal instrument d'influence culturelle hors des frontières nationales. L'une des contributions révélatrices fut celle de Dominique Wolton, fondateur et ancien directeur de l'Institut des sciences de la communication du CNRS, qui est un expert du RECAC et un partisan affirmé de la promotion de la francophonie ; invité régulier des postes à l'étranger, instituts et alliances, dans le cadre du débat d'idées, il est également intervenu à la demande de la DGM en séances plénières et ateliers des JDR. Invitant à repenser le RECAC<sup>227</sup>, il confie que ce réseau culturel ne dispose plus des marges de manœuvre suffisantes face à une concurrence étrangère forte et manque d'une mobilisation de son sommet stratégique :

« Alors qu'un rapport sénatorial met en question l'efficacité de l'action culturelle française à l'étranger, on annonce des restrictions budgétaires pour 2009 : la coupe est pleine. Rien ne va plus au Quai d'Orsay, dans

---

<sup>226</sup> Dans une tribune accordée au quotidien français Le Monde, les anciens ministres des Affaires étrangères, Alain Juppé et Hubert Védrine, s'alarmaient des conséquences pour la France de la réduction "sans précédent" du budget du Quai d'Orsay. Article consulté le 15 juillet 2015 : [www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/06/cessez-d-affaiblir-le-quai-d-orsey\\_1383828\\_3232.html#ODts3mG52tRZPAm3.99](http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/06/cessez-d-affaiblir-le-quai-d-orsey_1383828_3232.html#ODts3mG52tRZPAm3.99)

<sup>227</sup> Entretiens avec Dominique Wolton (période 2004-2013).



l'organisation de son réseau culturel à l'étranger, incomparable maillage de centres culturels, d'Alliances françaises, d'instituts français et d'établissements scolaires à travers le monde dont l'action sur le terrain est peu connue tant elle est peu mise en valeur. Or voici qu'une réforme préparée à la va-vite se profile tandis que l'utilité des centres et des instituts était récemment contestée par un rapport sénatorial (du sénateur UMP de la Haute-Loire Adrien Gouteyron). En 2009, les budgets seraient réduits de 13 % à 3,5 %, alors que l'Allemagne annonce une augmentation de l'ordre de 7,5 % de son budget pour son action culturelle à l'étranger » (Wolton, 2008)<sup>228</sup>.

Les différents éléments que nous avons analysés se répondent tel un faisceau de présomptions mettant en lumière une combinaison de contraintes organisationnelles très fortes portant sur les ressources (humaines, financières et structurelles) et l'émergence du souci gestionnaire. Cet assemblage forme un puzzle que nous proposons de comprendre par le biais de la mise en place progressive au sein du RECAC d'un système de maîtrise de gestion.

### **C - Le puzzle d'une évolution vers un système de maîtrise de gestion**

Repenser le RECAC c'est d'abord le comprendre. Ce projet de connaissance a analysé la raison d'être de cette organisation singulière et ses difficultés récentes (décennie 2006-2015). Il convient effectivement au terme de cette analyse de comprendre le RECAC comme un réseau en crise, provoquant sans doute un certain désarroi et suscitant quelque amertume pour nombre de ses acteurs, particulièrement ceux que l'on surnomme les « anciens du réseau » auxquels nous avons eu un large accès au travers de nos entretiens, mais avant tout un réseau en transformation. Un changement subi, celui de la nouvelle gestion publique. Une mutation assumée, qui fait le pari du recours à la définition et la mise en place d'un système de maîtrise de gestion pour des utilisateurs par nature peu sensibilisés à la question.

---

<sup>228</sup> Article de Dominique Wolton « La France brade son réseau culturel à l'étranger » paru dans Le nouvel observateur du 11 décembre 2008. Site consulté le 15 juillet 2015 : <http://bibliobs.nouvelobs.com/essais/20081211.BIB2641/la-france-brade-son-reseau-culturel-a-l-039-etranger.html>

## 1) Le RECAC en crise

Ce chapitre consacré au terrain de recherche de notre étude a tenté de donner à comprendre une organisation ancienne, complexe, à champ d'action mondial, pourtant méconnue, et dans un processus de profonde transformation entamé il y a dix ans, avec la mise en place de la LOLF en 2006. On peut faire ici une analogie avec le modèle du changement en trois phases de Lewin (1958) :

- 1 : décristallisation ou dégel ;
- 2 : transition ou changement ;
- 3 : recristallisation ou regel.

Le RECAC se situe dans la phase de changement, même si le MAE n'a cessé d'être l'objet de réformes, nombreuses et souvent inachevées, depuis 1990. Nous analysons cela au travers d'une double dynamique, celle d'une volonté du sommet stratégique<sup>229</sup> et celle d'une nécessité économique dans un contexte marqué par la nouvelle gestion publique et l'intensification de la concurrence sectorielle, que nous pouvons illustrer au travers de trois analyses.

Dans un brochure intitulée « Un ministère en mouvement » (MAE, 2009) - une année après le « livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020 » (Juppé et Schweitzer, 2008) traçant les voies de réforme du MAE - qui évoquait une nouvelle réforme en l'intitulant « les 12 travaux du Quai d'Orsay », le ministre des Affaires étrangères donnait une nouvelle orientation.

« Avec l'ensemble des personnels, nous avons lancé une réflexion approfondie sur les missions de notre diplomatie, et sur les moyens d'y répondre le plus efficacement : à Paris, dans notre réseau à l'étranger, avec nos opérateurs qui sont le vecteur de notre influence » (Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, 2009, p. 3).

Il répondait, à quelques années de distance, à un rapport bien connu des agents du RECAC, celui du député Yves Dauge sur « les centres culturels français à l'étranger », qui, évoquant « un réseau en péril », pointait du doigt un triple constat :

- celui d'un « réseau sans crédits ».

---

<sup>229</sup> Décisions politiques et volontés des différents ministres de réaliser leur réforme, selon le principe qu'il « n'y a pas de grand ministre des Affaires étrangères sans grande réforme du Quai d'Orsay » (Faure, 2015). Article de Bernard Faure « La délicate réforme du ministère des Affaires étrangères » paru le 25 mai 2015 dans Mediapart et consulté le 30 juillet 2015 : <http://blogs.mediapart.fr/blog/boris-faure/250515/la-delicate-reforme-du-ministere-des-affaires-etrangees>

« Si l'on prend en compte l'ensemble des aides - subventions de fonctionnement, crédits de coopération, crédits immobiliers, mise à disposition de personnels détachés, aides diverses - accordées par le Ministère des Affaires étrangères à la totalité des établissements du réseau qui dépendent de l'État (soit 486 implantations y compris annexes, établissements franco-étrangers et alliances conventionnées), on atteint la somme de 1 milliard de francs. Ce chiffre est à rapprocher des quelque quatre milliards de francs (dont les deux tiers sont d'origine publique) dont dispose chaque année le British Council » (Dauge, 2001, p. 18) ;

- celui d'un « réseau sans unité ni mémoire ».

« Ce qui nous a profondément frappés tout au long de notre mission, c'est l'absence de coordination et de pilotage du réseau [...]. Nul ne sait, nul ne peut dire par exemple en quoi consiste la politique culturelle de la France en Roumanie ou en Allemagne, et en quoi elle se distingue de celle menée en Hongrie ou en Italie. [...] À l'évidence, la mission de réflexion générale sur les orientations stratégiques du réseau n'est pas assurée dans de bonnes conditions, les sous-directeurs et directeurs étant accaparés par des tâches purement administratives. Il est aujourd'hui urgent de pouvoir disposer à Paris d'une équipe dotée des moyens, en hommes et matériel, de gérer et d'animer le réseau. [...] Ce qui manque également cruellement au réseau culturel français, c'est tout simplement une mémoire. À partir de ressources à l'origine souvent similaires, de nombreux centres ont développé des réalisations différentes et multiples. L'observation de ces réalisations, le recensement des méthodes employées, l'appréciation des répercussions sont autant d'éléments qui, si ils étaient mémorisés et partagés, pourraient inspirer d'autres tentatives » (Dauge, 2001, p. 21 et 22) ;

- celui d'un « réseau sans vision d'avenir ».

« Sans stratégie globale, on perd la vision du long terme voire la justification des efforts entrepris ; on se focalise uniquement sur la gestion comptable à court terme et le remplissage sans cohérence d'un agenda culturel. [...] Ayant déstabilisé l'institution, la logique budgétaire se trouve alors en position de force pour justifier les coupes dans les ressources ». (Dauge, 2001, p. 23).

Dans un tel cadre, le député présentait « les conditions d'un nouveau souffle » pour un réseau qui devait « évoluer vers des espaces de dialogue et de liberté » au travers d'une plus grande autonomie, d'efforts de professionnalisation et davantage d'adaptabilité (Dauge, 2001, p. 27, 30 et 33). Le RECAC est donc un réseau qui cherche

depuis plus d'une dizaine d'années à surmonter des difficultés plurielles, ainsi qu'un ACE l'a résumé lors d'un entretien.

« Je pense qu'on peut dire qu'il est en crise. Il est en crise pour plusieurs raisons, d'une part parce que ses moyens ne cessent de baisser depuis maintenant plusieurs années. Ça a été montré par de nombreux rapports, je ne reviens pas là-dessus. Il est en crise parce que la baisse de ses moyens l'oblige à revoir ses mécanismes, ses rapports à la fois aux missions et aux partenaires, sans doute l'amène à introduire des nouvelles méthodes de management et puis, il me semble plus général, à s'inscrire dans un mouvement qui est de moins en moins dépendant des subventions de l'administration centrale et de plus en plus dépendant de sa capacité à drainer des ressources, que ce soit des ressources liées à des produits qu'il peut proposer ou bien des ressources qu'il va capter du côté d'éventuels sponsors. Donc c'est une révolution, d'une certaine façon, qui est en marche, donc ça ne se fait pas toujours facilement » (entretien ACE06).

Pour cet ACE passé par plusieurs postes parisiens et ayant officié sur trois continents, la crise du RECAC signifie une transformation de ses méthodes de travail. En effet, ainsi que nous l'a expliqué un COCAC, jusqu'aux années 2000 les agents culturels étaient éloignés des problématiques de gestion.

« En le disant, je m'aperçois qu'il y a quand même un suivi de plus en plus important parce qu'on a aussi le tableau des cofinancements qu'on va rendre dans quinze jours, ce qui n'était pas le cas avant. Au fur et à mesure les choses s'ajoutent et moi je m'en rends pas compte sur le moment mais quand tu regardes dans le rétroviseur tu t'aperçois qu'il y a quand même de plus en plus d'outils, d'instruments d'évaluation.

Et dans les années 1990 ? [question posée par le chercheur]

Rien. Moi j'étais délégué de l'AF en [pays de la zone Asie-Pacifique] entre 1994 et 1998, rien de tout ça, mais rien, rien, rien. Et il n'y avait pas d'IF, il n'y avait que des AF donc on faisait... je sais plus trop comment on faisait (rires) » (entretien COCAC 12, zone Afrique).

Les sciences de gestion, que les agents que nous avons rencontrés qualifient souvent par le terme « management », ont fait leur irruption dans un monde où elles étaient pratiquement absentes et dont la terminologie, excepté les notions de programmation budgétaire à partir de subventions annuelles octroyées unilatéralement par la Centrale, était pratiquement absente, au mieux indigente. Il fallait dépasser les

subventions peau de chagrin et adopter une nouvelle culture, un nouveau langage (Méric, 2003) pour piloter, autofinancer et gérer, ce qui devait se penser en termes stratégiques. Dans de telles conditions, comment cette organisation ancienne, bastion au sein de l'administration publique dont les « anciens » du réseau se connaissent bien pour travailler ensemble dans un nœud de relations hiérarchiques, les uns étant collègues et subordonnés des autres en poste, cette situation pouvant être inversée en fonction des affectations et des évolutions de carrière, les autres pouvant être ensuite leurs correspondants en Centrale, parfois amenés à les évaluer pour ceux devenus chefs de services, chefs de poste ou inspecteurs généraux, dans un jeu de chaises musicales où de nombreux agents nous ont confié leur sentiment d'appartenir à une « famille » ? Nous en avons déduit que la solution, imposée tout autant qu'elle a été adoptée puis adaptée, a été une nouvelle formalisation du travail prenant appui sur un dispositif de contrôle de gestion. Cette position rejoint celle d'un ancien ACPF devenu député des français de l'étranger pour qui :

« [...] dans un contexte budgétaire difficile et de concurrence accrue de la part des autres nations, il convient plus que jamais de contrôler et réformer les moyens de l'action culturelle française à l'étranger qui participe au rayonnement de la France dans le monde » (Premat, 2015)<sup>230</sup>.

En guise de conclusion de cette section, nous voyons une évolution claire quant à l'organisation du RECAC. Ce dernier, en l'espace de deux décennies (années 1990 et 2000) a subi une profonde reconfiguration. Ainsi, d'une direction générale culturelle qui assurait la définition politique, la planification stratégique (que nous avons analysée comme peu formalisée, voire inexistante), la conception des projets, leur mise en œuvre puis leur évaluation, quand elle existait, intégrait le réseau mondial des établissements d'enseignement français à l'étranger et subventionnait des alliances françaises, il est devenu protéiforme, un réseau de réseaux où de nouveaux acteurs sont apparus comme bras armés d'une administration centrale (DGM) qui a aussi vu ses crédits et ses effectifs en termes d'ETP se réduire. Nous avons montré que la raison de cette transformation au long d'incessantes réformes est la substitution d'une logique de

---

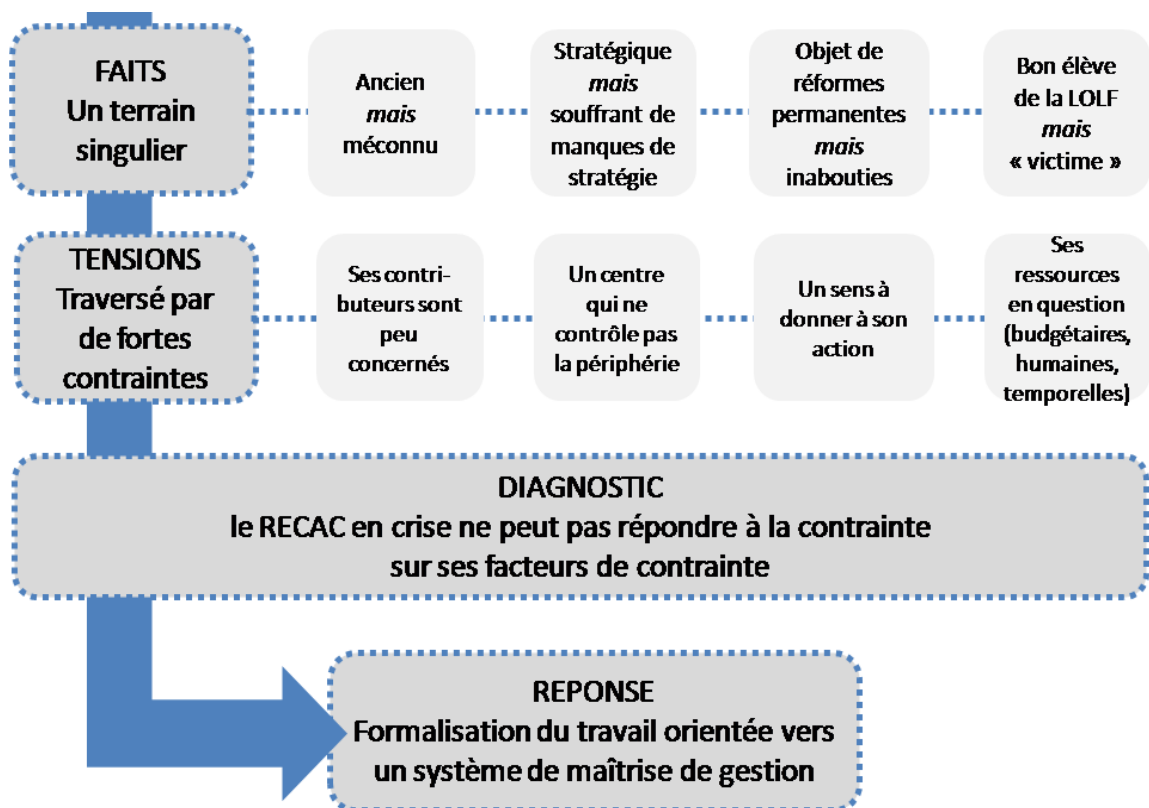
<sup>230</sup> Site de l'auteur consulté le 15 juillet 2015 : <http://christophepremat.com/2015/06/16/compte-rendu-sur-le-rapport-du-comite-devaluation-et-de-controle-des-politiques-publiques-sur-levaluation-du-reseau-culturel-de-la-france-a-letranger/>

fonctionnement basée sur le messianisme français à une logique de résultats, fruit de la mise en œuvre d'une logique générale que nous qualifions de « gestionnaire »<sup>231</sup>.

## 2) Le RECAC : le changement comme solution de la continuité

Nous avons jusqu'ici tenté de démontrer les enjeux de la survie du RECAC tels qu'ils ont été maintes fois exprimés dans des rapports internes ou officiels. Nous proposons une lecture de ce renouveau au travers d'un paradoxe, celui de la mise en place d'un SMG imposé qui, au lieu de se traduire par un contrôle logiquement contraignant (Gibert, 1995, p. 206 et 214) nous a paru capacitant et particulièrement contingent avec ses propres mécanismes appropriés (Ouchi, 1979 ; Pigé *et al.*, 2008, p. 443), sachant que le contrôle de gestion peut dépasser son caractère contraignant initial (Berland et De Rongé, 2013, p. 2).

Figure II.13. Les raisons de la mise en place d'un système de maîtrise de gestion pour le RECAC comme réponse à la contrainte (source : auteur)



<sup>231</sup> Voir également les développements portant sur « Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats », fiche 1 : la démarche de performance, Guide de la performance, édition mars 2013 pour le PAP 2014, p. 5. Site consulté le 15 juillet 2015 : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicque/files/files/circulaires/pièces\\_jointes/2013/1BLF-13-3155/guide\\_perf\\_2014.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/files/circulaires/pièces_jointes/2013/1BLF-13-3155/guide_perf_2014.pdf)

L'illustration précédente (voir *supra* figure II.13.) donne une représentation du processus qui a conduit le MAE à doter le RECAC d'un SMG, ce dernier faisant l'objet d'une analyse détaillée, au travers de ses principaux éléments de contrôle de gestion, dans le chapitre III. Nous avons construit ce schéma synoptique de manière à proposer une vision globale d'un processus de formation du SMG en synthèse de ce chapitre consacré au terrain de recherche. Nous l'avons articulé, à partir des développements précédents, en quatre étapes, un état des lieux (les faits), les difficultés principales auxquelles il est confronté (les tensions), le diagnostic que nous réalisons et la réponse que nous avons apportée grâce à nos recherches, observations, consultations d'archives et entretiens.

Les développements qui suivent reprennent un à un cette progression pour donner à la fois une explication sur l'articulation horizontale et l'articulation verticale en six points : nous allons ainsi constater quatre faits et tensions (a, b, c et d) qui nous ont conduit à formuler un diagnostic quant aux facteurs de contrainte (e) et à identifier la réponse qui a été donnée, pour conclure ce chapitre (D) quant à la formalisation du travail orientée vers un système de maîtrise de gestion.

### **a) Un terrain ancien mais méconnu**

Nous avons enquêté sur un terrain singulier qui relève d'un ministère régalien ; si ce dernier fait l'objet d'un nombre limité de travaux, notamment en sciences de gestion, ce constat est encore plus prégnant concernant le RECAC dont il assure la tutelle. Il s'agit pourtant d'un réseau mondial étendu sur la quasi-totalité des pays du monde, fer de lance de la diplomatie d'influence dite culturelle. Le RECAC, ancien, est méconnu dans la mesure où sa coalition externe de « propriétaires », le contribuable français, se sent peu concernée par une organisation mettant en place des actions à l'étranger, hors des frontières nationales, auxquelles le réseau culturel ne peut qu'exceptionnellement prendre part ; à ce titre, les Français de l'étranger, dont le nombre officiel est en augmentation<sup>232</sup>, sont susceptibles d'être concernés, voire de participer à des projets du RECAC, ainsi que le précise une sénatrice des Français de l'étranger :

---

<sup>232</sup> « Au 31 décembre 2014, on compte 1 680 594 inscrits au Registre, soit une croissance de 2,3 % par rapport à 2013 (croissance légèrement inférieure à la tendance moyenne d'accroissement de la communauté française à l'étranger observée au cours des dix dernières années, moyenne de l'ordre de

« Il existe un paradoxe entre l'État qui fait tout pour que les Français de l'étranger restent liés à la communauté nationale - réseau diplomatique de premier rang, établissements d'enseignements français, alliances et instituts français - et l'image plutôt négative et souvent fausse que nos compatriotes ont de ceux qui ont tenté l'aventure hors de France »<sup>233</sup>.

À l'évidence, cette caractéristique n'est pas de nature à pousser les décideurs, essentiellement politiques, à consacrer des efforts particuliers envers une organisation qui ne leur apportera pas de crédit politique et ne rencontrera pas un écho significatif auprès d'une opinion publique qui a tendance à assimiler les agents culturels à des diplomates - ce qu'ils peuvent d'ailleurs être, comme les entretiens que nous avons réalisés en attestent, ou au moins en avoir les attributs, par exemple les passeports diplomatiques - « héritiers de privilèges d'un autre âge, [qui] cumulent salaires, primes et indemnités, roulent en voiture de fonction, et occupent, aux frais de la princesse, des adresses de rêve » (Stefanovitch, 2007).

### **b) Un terrain stratégique mais pour lequel on recherche une stratégie claire**

Nous avons compris que la diplomatie culturelle s'inscrit dans la diplomatie d'influence qui aurait été inventée par la France - justement grâce au RECAC - et popularisée par les anglo-saxons puis théorisée par Joseph Nye avec le concept de *soft-power*, que l'on pourrait aussi entendre par « *smart power* », « accepté par tous comme un attribut de puissance dont l'importance va croissant » (Lane, 2011, préface de Xavier Darcos, alors président de l'Institut français, p. 9). En effet, la France est le précurseur de l'action culturelle hors des frontières nationales et possède le plus important réseau du genre dans le monde, ce dont témoigne le libre blanc qui avait préconisé de

---

3 %). Toutefois, l'inscription au registre mondial n'est en rien obligatoire, même si elle est vivement conseillée, notamment pour des raisons de sécurité. De ce fait, et particulièrement en Europe et en Amérique du Nord, un certain nombre de nos compatriotes français expatriés ne se font pas connaître des services consulaires. On estime entre 2 et 2,5 millions, le nombre de Français établis hors de France, de manière plus ou moins permanente ». Site du MAE consulté le 30 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/inscription-consulaire-et/article/la-communaute-francaise-inscrite](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/inscription-consulaire-et/article/la-communaute-francaise-inscrite)

Les estimations diffèrent selon les sources. Un article indique qu'il y aurait plus de 2,5 millions de Français établis à l'étranger. Site du quotidien Le Figaro consulté le 5 octobre 2015 : [www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/10/05/01016-20151005ARTFIG00069-42-des-francais-expatries-sont-inquiets-a-l-idee-de-rentrer.php](http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/10/05/01016-20151005ARTFIG00069-42-des-francais-expatries-sont-inquiets-a-l-idee-de-rentrer.php)



« maintenir l'universalité du réseau » (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 85) ; ce qui a été fait : « Le renforcement de notre diplomatie culturelle passe par une adaptation de notre dispositif à la nouvelle géographie du monde. Comme vous le savez, je suis attaché au principe d'universalité de notre réseau. »<sup>234</sup>. Cela peut être perçu comme un avantage concurrentiel si l'on considère qu'il existe une concurrence interétatique vive (Cour des comptes, 2013, p. 11) mais c'est d'abord, et avant tout, un facteur clé de succès inexploité s'il n'est pas (re)connu, apprécié et valorisé en interne, c'est-à-dire au sein de l'appareil d'État. Pourtant, le RECAC souffre d'un déficit stratégique.

« Bien que le ministère des Affaires étrangères ait fait preuve d'un souci constant d'adaptation, il ne dispose pas encore, à l'été 2013, d'une stratégie suffisamment claire, tant sectorielle que géographique, qui soit étayée sur des analyses pertinentes des situations régionales et locales ou qui ait défini les objectifs et les impacts recherchés. Malgré leur nombre, les priorités de l'action culturelle sont souvent secondes dans les plans d'action des ambassades » (Cour des comptes, 2013, p. 142).

Un COCAC confirme et justifie cette analyse :

« Il n'y a pas de stratégie monde du Département et je ne crois pas que ce soit bien qu'on en ait une parce que le monde il change tous les jours. Deuxièmement, le monde est extrêmement divers, tu ne peux pas travailler avec le Ghana comme tu travailles avec l'Indonésie, tu ne peux pas travailler avec l'Indonésie comme tu travailles avec l'Allemagne. Ça n'aurait pas beaucoup de sens d'avoir une stratégie qui serait pertinente dans ces trois pays-là par exemple. L'une des forces de la coopération française c'est qu'on a inventé le soft power, comme on dit aujourd'hui, on l'a inventé avant tout le monde puisque la première AF à l'étranger dans le monde c'est Mexico qui va bientôt fêter ses 130 ans, les premiers instituts français de recherche, que à l'époque on appelait Instituts français, en Europe d'abord, c'est au XIX<sup>ème</sup>, le Service des œuvres, qui est l'ancêtre de la DGM aujourd'hui, c'était les années 1920. Donc ça fait très longtemps qu'on promeut au-delà de nos frontières une certaine manière de voir le monde et qu'on encourage les coopérations scientifiques, artistiques, intellectuelles et autres. Et puis progressivement s'est mise en place toute la coopération dans le domaine du développement qui là date plutôt de la fin de la seconde

---

<sup>233</sup> Site de Hélène Conway-Mouret, sénatrice des Français de l'étranger, consulté le 30 juillet 2015 : [www.helene-conway.com/2014/04/les-francais-et-lexpatriation-une-enquete-realisee-par-ipsos-pour-la-banque-transatlantique/](http://www.helene-conway.com/2014/04/les-francais-et-lexpatriation-une-enquete-realisee-par-ipsos-pour-la-banque-transatlantique/)

<sup>234</sup> Journées du réseau, services de coopération et d'action culturelle, discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international, Paris, 16 juillet 2014.

guerre mondiale et de la décolonisation. Une stratégie monde, je pense qu'il y a quelques paramètres structurants et structurels qui sont les mêmes depuis très longtemps, à savoir qu'on est fondamentalement là pour mettre notre expertise, notre savoir-faire au service de nos partenaires, mais tu n'amènes pas la même expertise quand tu travailles avec l'Allemagne, l'Indonésie ou le Burkina-Faso parce qu'ils n'ont pas les mêmes besoins et il n'ont pas non plus les mêmes capacités en face, soit de cofinancement, soit d'absorption, soit de mise en œuvre directe, parce que par exemple la formation initiale des gens avec qui tu parles n'est pas forcément la même. C'est plutôt une offre de coopération et d'expertise monde qu'ensuite il faut adapter à chacun des contextes dans lesquels elle se met en œuvre » (entretien COCAC 13).

Il ressort de notre analyse qu'il pourrait en fait en être difficilement autrement et que cela pourrait être dû au fait que le RECAC se connaît mal lui-même.

### **Le dialogue de gestion...**

Notre démonstration nous amène à considérer que le RECAC n'est pas ce « bateau ivre » que l'on pourrait croire de prime abord. D'une part, le RECAC se connaît bien car le principe de rotation des employés Département-postes que nous avons étudié précédemment permet à ses agents de cumuler expériences de Centrale et connaissance des terrains. Le chapitre III consacré aux résultats illustre ce constat que nous avons fait ; nous développerons donc la caractéristique de mobilité géographique et fonctionnelle des agents, qui fera également l'objet d'un point de discussion du chapitre IV.

D'autre part, et cela s'inscrit dans ce constat, le Département doit nécessairement faire confiance aux postes car eux seuls sont à même de définir sur le terrain des stratégies locales, voire régionales. Nous verrons en chapitre IV que c'est la stratégie sur laquelle s'appuie le Goethe Institut allemand. Cela coïncide avec la flexibilité et la marge de manœuvre octroyées aux postes qui s'inscrivent dans ce cadre dans un « dialogue de gestion » formalisé, défini par le MAE pour ses agents au sein des postes et correspondant à une logique d'assemblage au travers d'un dialogue Département-postes relevant d'interactions entre des instruments de gestion et ses employés : programmation budgétaire, PAA, plans d'action<sup>235</sup>, missions de l'IGAE et du Département ainsi que dispositifs de communication via les télégrammes diplomatiques,

---

<sup>235</sup> Voir « outil 57 » (Selmer, 2013, p. 180).

les dépêches et la messagerie extranet, etc. La figure II.14. précise ce que le MAE entend par dialogue de gestion.

**Figure II.14. Définition du dialogue de gestion du MAE pour le RECAC (source : intranet MAE, cellule contrôle de gestion, 2015)**

**Diplonet** <http://intranet.diplomatie.gouv.fr/spip.php?article35049>

---

> Administration > Contrôle de gestion > Cellule ministérielle de contrôle de gestion > Gestion et Performance > Gestion > Dialogue de gestion

**Au sein du poste**

---

Le dialogue de gestion relatif au contrôle de gestion et à la performance au sein du poste s'articule entre :

- le chef de poste et ses chefs de service,
- les chefs de service et leurs collaborateurs.

Ce dialogue de gestion interne au poste s'appuie sur :

- les « tableaux de bord d'indicateurs de gestion par programme » au niveau des chefs de service
- le « tableau de bord du chef de poste » qui peut constituer une sélection de ces indicateurs.

Des « **comités de contrôle de gestion** » doivent se tenir à un rythme infra annuel (au moins deux fois dans l'année, voire tous les trimestres), et être formalisés par un « rapport de contrôle de gestion ». Ces comités doivent également permettre :

- d'**analyser les écarts** entre les résultats obtenus et les « valeurs cibles » des indicateurs de gestion,
- **prévoir / réviser les « valeurs cibles »** attendues pour ces mêmes indicateurs pour la période suivante.

Dans la mesure du possible, les indicateurs de gestion retenus dans le tableau de chef de poste doivent permettre de suivre les objectifs définis dans le plan d'action de l'ambassade, déclinés au niveau de chaque programme.

Sans ce dialogue de gestion en deux temps (dialogue de gestion interne aux postes, puis dialogue de gestion postes-Département), qui d'après nos recherches et échanges avec des employés du MAE daterait de dix ans et serait directement lié à la mise en place de la LOLF (voir extrait de TD présenté en annexe 9), nous rejoindrions l'argumentation développée par Albert Salon, que nous avons déjà présentée, selon laquelle le RECAC est (était) une organisation sans stratégie définie, ce qui est cohérent avec le fait que les décideurs connaissent bien mal l'objet de leurs décisions. Justement, le RECAC délègue aux postes le soin de proposer leur stratégie domestique sachant

qu'il n'est pas en mesure de le faire, ne connaissant ni les terrains, ni les partenaires, et qu'une évaluation est réalisée en permanence au travers du dialogue de gestion et parce que les agents du Département étaient eux-mêmes (et seront prochainement) dans des postes à l'étranger. Notre position, bien qu'éloignée de celle de Salon, est rejointe par l'ancien ambassadeur lorsqu'il explique que les postes jouissent d'une grande autonomie. Il ne saurait effectivement y avoir définition stratégique des postes sans flexibilité de conduire cette stratégie.

### **... implique une réelle autonomie des postes et de leurs agents culturels**

Salon souligne que la mission du RECAC, qui se construit dans le temps, à long terme, a un corollaire qui est la spécialisation, ou la professionnalisation, de ses agents, fussent-ils issus du corps diplomatique. Une illustration en est que les conseillers et attachés des secteurs culturels, scientifiques et techniques :

« sont spécialisés dans leurs tâches et ne sont chargés ni d'affaires politiques ni de la presse et de l'information, contrairement à la pratique suivie par les États-Unis, l'Allemagne et la plupart des autres puissances culturelles. Il en va de même, *a fortiori*, pour les agents de diffusion qui relèvent de leur autorité, ainsi que pour les agents en coopération mis à la disposition des États » (Salon, 1981, p. 396).

À cet égard, nous mettons en exergue qu'il pourrait difficilement en être autrement vu la charge de travail qui leur incombe. Les entretiens que nous présentons dans la présente recherche sont éloquentes à cet égard puisqu'il est fréquent que le temps de travail réel des agents à l'étranger approche ou égale le double du temps de travail légal en France. En outre, les agents du réseau culturel et de coopération français à l'étranger jouissent d'une réelle autonomie à l'égard de la chose politique, qui concerne essentiellement les diplomates affectés dans les chancelleries politiques. Albert Salon y voit un second effet très positif, qui fait également office de preuve, en ce que cette autonomie joue un rôle d'amortisseur lorsque surgissent des tensions bilatérales, ce qui permet de préserver les intérêts politiques de long terme. En effet, comme le souligne Albert Salon, nombre d'agents de ce réseau « n'hésitent pas, au demeurant, à contester plus ou moins ouvertement divers aspects de la politique française intérieure et extérieure » (Salon, 1981, p. 396) et il affirme que cette situation que nos partenaires connaissent bien, dans la mesure où elle dénote des pratiques diplomatiques, les encourage à maintenir les relations culturelles avec la France en dépit des vicissitudes

affectant les relations bilatérales. Mais ce fait n'est pas nouveau en France. Il a des racines profondes : les congrégations religieuses - tout comme une partie du corps diplomatique et consulaire - poursuivaient au XIX<sup>ème</sup> siècle leur action tout en étant en désaccord avec la politique laïque, ainsi que des décisions fustigées comme anticléricales, de la Troisième République. Aujourd'hui, cette autonomie du RECAC et des postes peut s'expliquer par des raisons budgétaires et la stratégie globale récente de diplomatie économique qui a indéniablement produit une inflexion du discours des agents du réseau culturel et de coopération, comme nos entretiens de terrain le montrent. On peut dresser un parallèle avec les alliances françaises.

« [le] principe d'autonomie financière reste à la base du fonctionnement des 1.300 comités de l'Alliance Française qui existent actuellement dans le monde, quelle que soit leur taille, qui varie entre une vingtaine et plusieurs milliers de membres. Leurs activités et leurs moyens ont crû parallèlement, avec le correctif de l'aide que le Gouvernement Français donne aux plus actifs. Cette aide, devenue non négligeable, reste cependant modeste et n'entame guère le principe d'autonomie précité » (Salon, 1981, p. 691) ;

« il est vrai que par cette voie le Gouvernement Français atteint un remarquable effet multiplicateur des crédits publics » (Salon, 1981, p. 692) ;

« Les alliances de l'étranger [...] font appel, pour l'animation culturelle, aux membres, aux élèves eux-mêmes, à leurs enseignants recrutés localement. Ceux-ci se regroupent autour du ou des jeunes professeurs détachés par "Paris" et d'abord du premier d'entre eux : le "directeur des cours". Il doit, en véritable Maître-Jacques, se consacrer totalement, avec enthousiasme, à la fois à ses cours, à la direction de ceux des autres professeurs, à l'animation culturelle, à la gestion des personnels, à celle des locaux loués ou possédés par l'Alliance, au fonctionnement de la bibliothèque, aux réunions et discussions avec les membres du Comité devant lequel il rapporte. Il mobilise des bénévoles sans qui lui-même et ses quelques collaborateurs et secrétaires (dans les meilleurs des cas) ne pourraient soutenir l'activité débordante de cette véritable "entreprise économique-culturelle" qui tient [...] de la "maison des jeunes et de la culture", et d'une "mission" religieuse... » (Salon, 1981, p. 697-698).

« Dans des pays où les Alliances jouent un rôle important et où il n'existe pas de fédération, le Conseil d'Administration de l'Alliance de Paris confie une "Délégation Générale" le plus souvent à un professeur détaché et rémunéré par le gouvernement français. Le Délégué Général y coordonne

l'ensemble des activités de l'Alliance et est le représentant sur place du Boulevard Raspail. Il en existant dans 18 pays en 1977 » (Salon, 1981, p. 699).

Certes, les technologies d'information et de communication ont tellement évolué au cours des deux dernières décennies que l'on peut comprendre pourquoi il était difficile pour le Département de définir des stratégies pour ses postes. Mais surtout, le MAE a peu à peu fixé un axe stratégique général qui est celui du développement des cofinancements (dans la conception et la mise en œuvre des projets de coopération) et de l'autofinancement (les postes doivent générer eux-mêmes des recettes) car les crédits centraux se sont taris. Les différentes réformes entreprises par le MAE n'ont pas toutes été couronnées de succès.

### **c) Un RECAC objet de réformes permanentes et souvent inabouties**

Nos développements ont visé à mettre l'accent sur le fait que le RECAC est l'objet d'évolutions importantes dans ses modalités de fonctionnement que les discours et rapports officiels qualifient de réformes et de modernisation du réseau. Une réforme de 1990 menée à bien avait consisté en la création d'une agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'AEFE, pour alléger son coût sur crédits centraux mais dont la subvention annuelle du MAE représente toujours une part très forte de ses crédits alloués à la diplomatie culturelle. La création d'établissements à autonomie financière (EAF) tels les centres culturels et de coopération en 1996, visait également à alléger le poids financier du réseau en facilitant la possibilité de générer des recettes locales. Dans cet esprit, la création de l'Institut français (voir chapitre III de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État)<sup>236</sup> avait pour objectif un transfert de ressources humaines et financières du Département vers un EPIC dont il assurerait la tutelle. Cela a donné lieu à une expérimentation inscrite dans l'article 11 de cette loi :

« Pendant un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement conduit une expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger. Dans un délai ne pouvant excéder six mois à compter de la publication de la présente loi, le ministre des affaires étrangères désigne des missions diplomatiques, dont

---

<sup>236</sup> Site Legifrance consulté le 30 juillet 2015 : [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022521532&categorieLien=cid](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022521532&categorieLien=cid)

le nombre ne peut être inférieur à dix, choisies pour constituer un échantillon représentatif de la diversité des postes en termes d'effectifs, de moyens et d'implantation géographique. Chaque année jusqu'au terme de ce délai de trois ans, le Gouvernement remet aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport d'évaluation prospective des résultats de cette expérimentation. Si le Gouvernement décide, au terme de l'expérimentation, qu'elle n'est pas concluante, dès lors que des personnels ont changé de statut dans le cadre de l'expérimentation, leur rétablissement dans leur statut initial est de droit. Les modalités de ce rétablissement et la liste des postes concernés sont déterminées par voie réglementaire. Un cahier des charges conclu entre l'Institut français et sa tutelle précise les modalités de cette expérimentation et de son suivi régulier » (article 11 de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat)

La liste des 13 postes dans lesquels a été conduite l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du RECAC fut établie ainsi qu'il suit : Cambodge, Chili, Danemark, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Grande-Bretagne, Inde, Koweït, Sénégal, Serbie, Singapour, Syrie (qui a été retirée pendant l'expérimentation en raison des événements dans le pays). Nous avons obtenu des entretiens avec des agents en poste dans ces pays, ou lors de leur affectation précédente. Le sentiment qui domine est une déception face à cette réforme inaboutie, notamment parce que décriée par les chefs de poste craignant une perte d'influence dans leur diplomatie, justement, d'influence. Cette réforme au sein du MAE n'a pas été poursuivie :

« on ne va pas généraliser ce qu'on a appelé cette expérimentation du réseau. Donc le risque c'est que l'on ait un espèce de costume mal taillé avec un outil à Paris, l'IF, qui va toujours dépendre de sa tutelle de manière très forte, à la fois pour l'attribution de ses moyens de fonctionnement mais aussi des moyens d'intervention, et puis qui va dépendre de sa tutelle aussi pour les questions de personnel puisque les agents continueront à être recrutés directement par le MAE » (entretien ACE 06)

En revanche, une réforme imposée au MAE a été suivie et mise en œuvre dans tout le RECAC. Il s'agit de la LOLF qui représente une étape marquante de la vie du RECAC.

« De façon convergente avec les réformes entreprises dans les autres pays de l'OCDE, la LOLF tend à transformer en profondeur les modalités et les finalités de la gestion publique. Elle y parvient en modifiant l'architecture des lois de finances, en restaurant les conditions d'un débat politique autour

de leur adoption et en renforçant les capacités d'évaluation et de contrôle du Parlement sur les finances publiques. » (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2008, p. 257).

#### **d) Le RECAC, « bon élève » mais aussi « victime » de la LOLF ?**

En ce qui concerne la France, où la mise sous tension de la gestion des organisations publiques a pris son essor dans les années 1960-1970 avec la RCB, nous avons précisé qu'une initiative parlementaire avait permis un événement majeur dans le droit budgétaire français, à savoir le vote de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) le 1<sup>er</sup> août 2001. Offrant une nouvelle architecture des lois de finances, la LOLF renforce les capacités d'évaluation et de contrôle du Parlement sur les finances publiques et cette vaste réforme financière s'est diffusée, progressivement, dans toute l'administration française. Imposant un « dialogue de gestion », cette modernisation des organisations relevant de l'État – au moins dans leur dimension gestionnaire – se traduit par des changements dans le fonctionnement de ces organisations et la gestion de leurs personnels. On peut ainsi dire que la NGP, au travers de la LOLF, se pose avec une acuité nouvelle et touche des organisations jusqu'alors épargnées par de telles considérations, à l'instar du MAE, et notamment du RECAC. La mise en place depuis 2006 de la LOLF est une réforme qui présente l'avantage non seulement de préserver mais aussi d'accentuer l'autonomie des employés ; elle a ainsi épousé l'une des caractéristiques du travail des agents du RECAC que nous avons présentée et peut expliquer pourquoi son intégration s'est faite avec une réticence limitée de la part des agents du RECAC<sup>237</sup>.

« Elle [la LOLF] fait, en outre, appel à une responsabilisation accrue des gestionnaires dans la mise en œuvre des politiques publiques, appuyée par une liberté d'action plus grande dans la gestion de leurs moyens » (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2008, p. 257).

En effet, cette culture de responsabilité et de liberté d'action est intrinsèquement liée aux métiers de la coopération et de l'action culturelle, comme nos entretiens l'établissent clairement. Personne en effet ne dit à un COCAC ou un ACPF qui il doit



aller voir, quels sont les projets de coopération qu'il doit monter et comment les mettre en œuvre. Les agents qui y ont fait la majeure partie de leur carrière - et y ont souvent servi dès leur plus jeune âge (c'est-à-dire entre 20 et 25 ans grâce à des stages ou des contrats de volontariat tels les VI, ou la conscription en tant que coopérant du service national à l'étranger jusqu'à la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national) - savent faire bon usage de cette marge de manœuvre pour exercer leur mission. Par exemple, pour développer de nouvelles filières bilingues francophones dans des établissements d'enseignement locaux, l'agent devra lui-même réaliser un diagnostic, évaluer les partenaires envisageables, aller à leur rencontre, les convaincre de la pertinence du projet en sorte qu'ils se l'approprient et le revendiquent comme étant leur, programmer la construction de ce projet, penser à son évaluation et l'inscrire dans une certaine pérennité. Au mieux il pourra demander conseil à ses collègues, du COCAC (exceptionnellement du chef de poste) aux ADL ; il existe de nombreux échanges formels (JDR, Ateliers de l'IF, séminaires de réflexion organisés par les postes au niveau local ou régional, forum en ligne pour les agents gestionnaires, etc.) et informels en la matière (contacts avec le Département, échanges avec des collègues de pays de la région et parfois avec des prédécesseurs sur le poste occupé par l'agent). En outre, un agent du RECAC conduit généralement de front plusieurs projets, de dimensions et durées variables, et il n'est pas rare qu'un ACPF ait en portefeuille annuel une dizaine, voire une vingtaine, de projets de coopération impliquant un nombre important de partenaires. Un cas particulièrement intéressant de projet de coopération est ce que l'on appelle, selon la terminologie en usage dans le RECAC, le « FSP ».

### **Le dispositif FSP, préfiguration du SMG du RECAC**

Nous estimons que le fonds de solidarité prioritaire (FSP), créé en 2000, constitue la première pierre posée à l'édifice du projet SMG du RECAC. Il a facilité la transition des agents du RECAC vers la logique de résultats et la culture gestionnaire. Conçu concomitamment à la LOLF, il peut être perçu comme une préfiguration du SMG du RECAC dans la mesure où, dispositif de gestion très formalisé et marqué par des caractéristiques de transparence, de flexibilité et de réparation, il propose une nouvelle approche de l'organisation du travail de coopération, notamment dans le secteur de la

---

<sup>237</sup> Il y a eu davantage de résistance de la part des diplomates de carrière, souvent réfractaires aux indicateurs de performance comme outils de management, alors qu'ils sont largement favorables à la modernisation de leur administration. Voir Boussard et Lorient, 2008 (p. 717).

CLE. Il fera l'objet d'une analyse plus poussée en regard du contrôle capacitant dans le chapitre III de la seconde partie concernant la section relative au SMG du RECAC.

### **Le RECAC victime consentante de la LOLF**

Doté de cette culture de responsabilité (ainsi que nous l'avons évoqué au début de ce chapitre, il s'agit plus précisément de redevabilité), d'engagement (nous établissons ici un lien avec nos développements précédents sur le messianisme) et d'autonomie, le RECAC était un prétendant naturel à une mise en place réussie de la LOLF. D'ailleurs, en 2006, le MAE fut le premier ministère à signer un contrat triennal de modernisation avec le ministère des Finances. Ainsi que nous le confiait un ancien responsable du contrôle de gestion du RECAC, le réseau culturel était le bon élève souvent cité en exemple par les agents de Bercy quant à la mise en œuvre de la LOLF et le ministre des Affaires étrangères précisait en juin 2010 que le MAEE était particulièrement impliqué dans la Révision générale des politiques publiques (RGPP), puisque, bien que représentant seulement un peu plus de 1 % du budget de l'Etat, il mettait en application près de 10 % de l'ensemble des mesures adoptées<sup>238</sup>.

Dès 2002, le MAE a préfiguré un bureau du contrôle de gestion, d'abord une petite pièce occupée par deux agents dans les anciens locaux de la DGCID au 244 boulevard Saint-Germain, à Paris ; puis, une cellule de « contrôle de gestion et de pilotage de la performance » a été constituée par des non-spécialistes de la gestion évoluant toujours au sein du RECAC<sup>239</sup>, cette terminologie confirmant les recherches actuelles en sciences de gestion (Chauvey, 2010)<sup>240</sup>. De taille modeste (trois à quatre employés, et parfois des stagiaires) elle s'est progressivement adjoint les services de spécialistes du contrôle de gestion et est aujourd'hui placée au sein de la puissante direction des programmes et du réseau (DPR) de la DGM, au 27 rue de la Convention, à

---

<sup>238</sup> Entretiens avec Max Brunner, 2007-2010.

<sup>239</sup> Celui que l'on peut considérer comme l'un des initiateurs de cette cellule était jusqu'en août 2015 COCAC et directeur d'IF dans un pays qui conduit une forte coopération culturelle avec la France : « Actualité du réseau culturel / Chine - 10<sup>ème</sup> anniversaire du festival "Croisements". Du 10 avril au 10 juillet 2015. Héritier des années croisées France-Chine 2003-2005, le festival "Croisements" fête ses dix ans. Événement pluridisciplinaire ayant attiré depuis sa création plus de 8 millions de spectateurs dans toute la Chine, il est devenu le plus grand festival culturel français à l'étranger et le plus important festival culturel étranger en Chine » (Diplonet du mercredi 20 mai 2015).

<sup>240</sup> « Cette évolution [du contrôle de gestion] s'est d'abord traduite par un élargissement du champ et des ambitions du contrôle qui est bien résumé par l'évolution de la terminologie qui met désormais en avant le pilotage (et moins le contrôle) de la performance (et plus seulement de la gestion) » (Chauvey, 2010).

Paris. Nous montrerons en seconde partie de cette recherche qu'en quelques années le RECAC est passé d'une culture de moyens à celle orientée sur les résultats.

« Elle [la LOLF] se donne, enfin, pour objectif de faire prendre aux administrations une orientation nouvelle en les incitant à passer d'une "culture de moyens" à une "culture de résultats", à systématiser la gestion de la performance et à donner ainsi toute leur place aux résultats et à l'évaluation des actions au travers de la "démarche de la performance" » (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2008, p. 257).

Toutefois, ce bon élève de la LOLF a sans doute payé un tribut élevé pour son exemplarité. Comme nous l'avons souligné, ses ressources humaines (ETP) et financières (dotations budgétaires sur programmes LOLF) ont fondu et les perspectives en la matière ne sont guère réjouissantes pour les membres du RECAP, ainsi que le rappelait le ministre du MAE dès l'introduction de son discours aux JDR 2015 :

« Mesdames et Messieurs les Présidents et Directeurs, Mesdames et Messieurs les Conseillers et les Attachés, Mesdames et Messieurs, Chers Amis. Je suis heureux d'être parmi vous. C'est un rendez-vous annuel qui est un moment d'échanges important pour moi, comme il l'est, je l'espère, pour vous. Et cela me fait plaisir d'être parmi vous pour l'édition 2015 des Journées du réseau. M. Masset<sup>241</sup>, qui est notre secrétaire général, a ouvert ces Journées et il a évoqué le "ministère des Affaires étrangères du 21<sup>ème</sup> siècle". Les observateurs auront noté que le 21<sup>ème</sup> siècle ira jusqu'en 2099 et j'ai toujours considéré qu'il était très important à la fois pour un ministre et surtout pour son administration de gérer l'actuel et de se projeter dans le

---

<sup>241</sup> « Ambassadeur au Japon depuis 2011, Christian Masset succèdera en août [2014] à ce poste prestigieux à Pierre Sellal, nommé ambassadeur auprès de l'Union européenne à Bruxelles par François Hollande, également sur proposition de Laurent Fabius. Au Quai d'Orsay, le secrétaire général assiste tout à la fois le ministre dans l'orientation générale et la conduite des affaires et supervise et coordonne l'action des différents services du ministère, en relation avec le cabinet du chef de la diplomatie. Dans ses fonctions, il peut représenter le ministre lors de réunions interministérielles ou à l'occasion de réunions internationales, comme être amené à se rendre à l'étranger pour des missions délicates. Né le 23 janvier 1957 à Sète (Hérault), Christian Masset, 57 ans, est diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris ainsi que de l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC). À sa sortie de l'École nationale d'administration (ENA), il choisit le ministère des Affaires étrangères. Au cours de sa carrière, il a été en poste à Londres, Pretoria et Bruxelles, travaillant aussi entre autres entre 1997 et 1999 au cabinet de Hubert Védrine, alors chef de la diplomatie. En 2009, Christian Masset avait pris à Paris la tête de la nouvelle Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats, créée au Quai d'Orsay ». Article paru en ligne dans le quotidien régional *Midi libre*. Site consulté le 30 juillet 2015 : [www.midilibre.fr/2014/07/16/christian-masset-nouvel-homme-fort-du-quai-d-orsay-est-natif-de-sete,1025704.php](http://www.midilibre.fr/2014/07/16/christian-masset-nouvel-homme-fort-du-quai-d-orsay-est-natif-de-sete,1025704.php). Ministre plénipotentiaire hors classe, Christian Masset a été élevé à la dignité d'ambassadeur de France en Conseil des ministres du 8 septembre 2016.

futur. L'actuel passe, je le sais, par toute une série de soucis concrets et je n'écarte pas la question des moyens » (Fabius, 2015)<sup>242</sup>.

Évoquant de nouveau le futur en fin de discours, le ministre n'a pas rassuré ses équipes quant aux contraintes financières.

« La langue française est un fondement incontestable de notre influence dans le monde. Ce sont des choses que l'on répète, mais ce n'est pas parce qu'on les répète qu'elles sont inexactes. C'est beaucoup plus qu'une langue de communication, elle porte des valeurs, une certaine exigence d'éducation et de citoyenneté, un certain mode de pensée et une diversité d'expressions culturelles. La promouvoir fait partie de nos missions fondamentales. [...] Promouvoir notre langue, c'est donc une partie de nos missions fondamentales, non pas en étant refermés sur soi-même mais en expliquant que c'est notre expression, celle de beaucoup d'autres pays et qu'il faut la défendre et la promouvoir. Pour cela nous avons un réseau tout à fait exceptionnel pour la mettre en œuvre. L'AEFE d'abord, dont je veux saluer l'action, a fêté en avril ses 25 ans. L'AEFE, c'est aujourd'hui près de 500 établissements scolaires - beaucoup de problèmes à résoudre -, implantés dans 135 pays et qui scolarisent près de 330.000 élèves. Ce n'est pas facile la tâche de l'AEFE parce que, comme on dit, "il faut faire bonne chair avec peu d'argent" et, compte tenu de ce que je sais des finances publiques de la France, je n'ai pas l'impression que tout à coup les choses vont devenir plus faciles. Et les exigences sont de plus en plus grandes » (Fabius, 2015)<sup>243</sup>.

Qualifié de bon élève, le RECAC a sans doute réussi son examen de passage à la LOLF mais cela ne s'est pas fait sans questionnements ni doutes.

### **e) Un réseau en tension traversé par de fortes contraintes**

Ces doutes qui traversent le RECAC doivent être compris comme un ensemble de tensions qui s'ajoutent les unes aux autres, ce qui ne simplifie guère l'exercice de missions difficiles des agents en poste au Département, mais surtout à l'étranger, même si les types et degrés de complexité diffèrent selon les zones géographiques, les pays,

---

<sup>242</sup> Journées du réseau 2015, discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international (Paris, 17 juillet 2015). Site consulté le 30 juillet 2015 : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2015-07-17.html#Chapitre7>

<sup>243</sup> Journées du réseau 2015, discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international (Paris, 17 juillet 2015). Site consulté le 30 juillet 2015 : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2015-07-17.html#Chapitre7>

voire les villes d'affectation. Nous avons distingué quatre tensions principales concernant la présente recherche :

- la coalition externe des contributeurs : le contribuable français, en particulier, ne se sent pas concerné par l'action du RECAC, donc les promoteurs de ce dernier ne peuvent prendre appui sur l'opinion publique. Des secteurs proches tels ceux du sport de haut niveau et du spectacle peuvent davantage compter sur la mobilisation de l'opinion publique et du monde médiatique pour alerter sur leurs difficultés et malaises ;

- l'autonomie des postes à l'égard du Département ne fait que s'accroître, ce qui implique une relation de confiance grandissante entre le centre et ses périphéries et des dispositifs pour gérer cette autonomie ;

- la situation du RECAC n'est pas stabilisée. Les vagues de réformes, plus ou moins achevées, se succèdent et il n'y a pas de raison que cela change ; cependant, le RECAC a pris appui sur la principale réforme relevant d'une loi organique qui s'est traduite par une « gestionnarisation » et une « managérialisation » de ses fonctions, comme les fiches de poste de ses campagnes de recrutements d'agents culturels en attestent ;

- enfin, les ressources à sa disposition se sont non seulement considérablement amoindries - et la CLE apparaît comme le secteur le plus contraint, en dépit des discours officiels sur l'importance de la langue française et de la coopération linguistique et éducative - mais vont sans doute continuer à baisser. C'est pourquoi, selon nous, le MAE a souhaité disposer de structures à autonomie financière à l'étranger pour générer des recettes et faciliter les cofinancements. Il a également mis en place une batterie de formations pour ses agents au Département, avant leur départ en poste (par exemple lors des stages nouveaux partants) et en activité à l'étranger sur les thématiques de la levée de fonds, des cofinancements et de diverses composantes de son système de maîtrise de gestion (des outils tels que le FSP ou des applications informatisées en ligne) ; mentionnons à cet égard que la Fondation Alliance Française, l'Institut Français et le CIEP, pour ne citer qu'eux, ne sont pas en reste sur ces questions et suivent la même voie.

Dans cet esprit, « l'émergence d'un nouveau rôle de cadres », pour reprendre l'expression de deux chercheurs français, constitue :

« un enjeu de la modernisation managériale [qui] est l'émergence de nouvelles compétences et leur valorisation. La mise en œuvre de la LOLF et de nouvelles règles de comptabilité publique créent de nouveaux savoirs,

détenus par les comptables et les chefs de service administratif et financier [SAF] et par les cadres qui s'investissent dans cette nouvelle rhétorique gestionnaire et les pratiques qui lui sont associées. Certains chefs de service administratif et financier dans les postes à l'étranger se positionnent en conseillers des ambassadeurs, responsables en dernier recours des dépenses. Ils estiment devoir les alerter, leur montrer les écarts de dépenses et les possibilités (fongibilité des fonds, etc.) bien plus qu'avec l'ancien système qui laissait finalement moins de marges de manœuvre. C'est donc une nouvelle expertise qui est revendiquée, donnant aux chefs de service administratif et financier un rôle plus important. Cette expertise est d'autant plus cruciale dans le nouveau cadre du regroupement budgétaire et de la centralisation des crédits matérialisés dans la création des services financiers unifiés (SAFU)<sup>244</sup>. Le chef de service administratif et financier devient le contrôleur budgétaire de l'ensemble des fonds du poste et est donc amené à avoir une vue d'ensemble de la rationalité des choix de gestion de l'ambassadeur. "J'espère que la LOLF mettra en lumière la véritable dimension de la fonction de gestion et de gestionnaire et permettra d'établir l'impact que peut avoir une politique de gestion sur la politique tout court. Par exemple, demain, le parlementaire, au titre de la LOLF, va regarder à quoi ont servi les crédits et ce qui ressort de cette décision ; moi je suis capable de dire, en tant que gestionnaire des crédits de l'État, que la décision prise par l'ambassadeur pose des questions et en tant que fonctionnaire aussi, je dis que c'est de l'argent qui est fichu en l'air" (un chef de service administratif et financier) » (Boussard et Lorient, 2008, p. 725-726).

Cela s'inscrit dans « un processus de mutualisation aux effets positifs »<sup>245</sup> qui ressort de la réforme dite de la fusion des SCAC/EAF de 2009 à 2013. Il s'agit d'un :

---

<sup>244</sup> Le premier SAFU fut créé en 2001 à l'ambassade de France à Hanoi à l'initiative du chef de poste, Antoine Pouillieute, Conseiller d'État, qui était précédemment directeur général de l'Agence française de développement (1995-2001). Nous étions en situation d'observation participante (voir figure IV.11.) au CCC de Hanoi lors de la montée en puissance du SAFU et de son impact de plus en plus prégnant sur notre mission. D'autres SAFU ont été créés, principalement dans des « postes importants » (« PME », voir annexe 1).

<sup>245</sup> Nous reprenons l'expression du sénateur des français de l'étranger Louis Duvernois, défenseur revendiqué du RECAC, dans son avis n°160 en date du 21 novembre 2013 présenté au Sénat au titre du projet de loi de finance 2014 de la mission Action extérieure de l'État : « la fusion s'est concrétisée par : - un processus de mutualisation aux effets positifs. La fusion a permis de conserver des outils de coopération performants dans un contexte budgétaire contraint, tout en réalisant une meilleure programmation des activités et une mise en synergie des moyens existants. En outre, dans les pays comprenant plusieurs établissements, la fusion en un EAF unique intégrant le SCAC permet la mise en œuvre d'une stratégie cohérente ; [...] - une gestion financière plus cohérente. L'élaboration d'un budget unique, l'harmonisation des procédures de suivi, l'apport de crédits complémentaires issus des recettes propres des établissements et de leurs capacités de cofinancements ont eu des effets positifs, notamment au profit des secteurs de la coopération linguistique et universitaire ».

« dispositif unique intégrant le SCAC et ces établissements culturels dans un périmètre commun (culture, francophonie et attractivité) géré dans le cadre de l'autonomie financière [qui] permet la mise en œuvre d'une réelle stratégie nationale unifiée, avec une gestion unique et un principe de solidarité et de redistribution entre les différentes antennes au regard des enjeux locaux. [...] La double fonction désormais exercée par le COCAC, responsable du SCAC et directeur de l'EAF, a permis la mise en place d'un pilotage unifié, une plus grande fluidité dans la circulation de l'information et une harmonisation des pratiques de travail entre les services » (DGM, vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°10 La fusion SCAC/EAF, juin 2014, p. 1, voir annexe 10).

Ces tensions nous ont conduit à former un diagnostic de la situation du RECAC au cours des années 2000 et soulignent toutes l'importance pour le RECAC de disposer de nouveaux dispositifs et d'une nouvelle culture gestionnaire, entrepris à la fois à marche forcée et avec bonne volonté avec l'introduction de la LOLF à partir de 2006.

## **D - Conclusion du chapitre II : l'analyse du RECAC fait ressortir le besoin de la mise en place d'un système de maîtrise de gestion**

Les différentes sources sur lesquelles nous nous sommes appuyé pour construire notre analyse et aboutir à un diagnostic nous ont amené à adopter le raisonnement suivant : menacé et jouant probablement sa survie, le RECAC en crise ne pouvait répondre à la contrainte sur les facteurs que nous avons identifiés. Il n'avait pas de marge de manœuvre ou de négociation vis-à-vis de ces tensions. Au contraire, ces tensions allaient s'intensifier et, avec un recul de près de dix années, les faits abondent en ce sens. D'ailleurs, rappelons que le ministre français des Affaires étrangères l'avait souligné le 17 juillet 2015 en clôture de l'édition 2015 des JDR : « compte tenu de ce que je sais des finances publiques de la France, je n'ai pas l'impression que tout à coup les choses vont devenir plus faciles. Et les exigences sont de plus en plus grandes »<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> « L'élargissement des compétences du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) au commerce extérieur et à la promotion du tourisme depuis avril 2014 a conduit à une évolution du périmètre du programme 185 qui intègre désormais les activités liées à la promotion du tourisme [...]. Ainsi, l'objectif de la politique culturelle et d'influence française à l'étranger est de conforter et de promouvoir les positions économiques, politiques et culturelles françaises. Cette politique vise en particulier le développement des relations avec les pays émergents (Chine, Inde, Russie, Brésil) et les pays méditerranéens, mais également avec les "nouveaux émergents" (Afrique du Sud, Indonésie, Viêt-Nam, Colombie, Mexique, Turquie) ». Extrait du PLF 2015 Action extérieure de l'État, programme 185, projet annuel de performances, version du 7 octobre 2014, page 2 « Présentation stratégique du projet annuel de performances. Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du

Au lieu que les missions dévolues au RECAC soient réduites à mesure que ses ressources pour les conduire s'amenuisaient, elles ont au contraire été élargies et amplifiées, sous l'effet, pour ne mentionner que deux exemples, de la mise en avant de la diplomatie économique et de l'ajout du tourisme au portefeuille du MAE, et par conséquent des missions des agents culturels (voir annexe 11). Le ministre posait d'ailleurs cette question aux agents du RECAC en conclusion de son discours des JDR 2015 au centre de conférences ministériel : « Mesdames et Messieurs, Chers Amis, Vous le voyez, la feuille de route est vaste, on vous demande beaucoup. Comment, diront certains, concilier autant de missions sans en sacrifier aucune ? ».

Comment, effectivement, demander à des employés de faire autant sinon plus qu'auparavant sans disposer de moyens supplémentaires ? Il n'y a pas d'autre alternative que de leur demander de « faire mieux ». Leur imposer n'a pas été la voie retenue ; celle du « dialogue de gestion » a été privilégiée.

C'est pourquoi nous défendons l'hypothèse selon laquelle, pour « faire mieux », le RECAC s'est doté d'une formalisation du travail mettant l'accent sur le développement de son propre système de gestion. Pour cela, il nous a fallu procéder à une analyse de la littérature liée à la qualité capacitante des SMG puis présenter notre compréhension d'un terrain méconnu qui nous a paru en adéquation avec le cadrage théorique retenu. Ainsi, en tentant de démontrer les enjeux de la survie du RECAC à partir d'une description épaisse, d'une perspective historique et d'un diagnostic organisationnel, nous proposons de lire le renouveau du RECAC par le biais du paradoxe de la mise en place d'un SMG non pas par la contrainte qui devrait logiquement découler d'une réalité justement marquée par son caractère limitatif, mais pour l'inscrire dans une approche du contrôle de gestion dépassant son caractère contraignant initial.

C'est ce qui nous a peu à peu conduit à poser la question qui fonde la présente recherche en envisageant un mode de contrôle qui, au lieu d'être une réponse à la contrainte par davantage de contrainte, y répondrait par la compréhension de ce problème organisationnel au travers d'un contrôle capacitant conjuguant facilitation et habilitation.





## **Conclusion de la première partie**

-

### **Le questionnement épistémologique et la démarche méthodologique**

« Le fait que DPR ait développé une méthodologie d'approche en un seul document technique qui couvre à peu près le champ de tous les domaines de la coopération en termes de publics, de financements, de cofinancements, d'étude de la mobilité étudiante, de tout ça, c'est assez bien fait et quand on l'a fait une fois on peut l'améliorer, on peut le revoir, c'est un très bon outil de dialogue, voilà, ce document de suivi et de contrôle de gestion » (entretien COCAC11, zone Asie).

La phase conclusive de cette première partie vise à mettre en évidence la dynamique d'une démarche méthodologique articulant deux volets empirique et théorique.

Notre projet de connaissance est nécessairement qualitatif dans la mesure où il entend donner à voir et à comprendre des acteurs (inter)agissant avec des systèmes de maîtrise de gestion. Nous expliquerons les raisons qui nous amènent à préciser notre questionnement épistémologique inscrit dans le courant interprétativiste, ainsi que la raison de la démarche méthodologique qui nous place en méthodologie mixte à dominante qualitative. Cette conclusion volontairement développée a, par conséquent, pour objectif d'être une charnière entre les deux parties en montrant comment, à partir des éléments théoriques et empiriques, nous sommes parvenu aux résultats présentés dans le chapitre III et discutés dans le quatrième et dernier chapitre.

Elle s'articule en deux temps qui nous conduisent à préciser tout d'abord notre projet de connaissance (lié aux réalités et aux conditions de la recherche), pour ensuite expliquer le positionnement du chercheur lors de la mise en œuvre de la recherche et présenter le protocole méthodologique choisi.

## **A - Le projet de connaissance**

Nous avons attentivement évalué les enjeux de la présente conclusion de la première partie. Tout en souhaitant conserver le caractère équilibré de l'architecture générale de la thèse en deux parties de deux chapitres chacune, nous avons souhaité lui faire jouer un rôle de « charnière » dans notre démonstration générale qui symbolise les allers et retours constants entre les éléments théoriques et les éléments empiriques (voir le canevas de la recherche en annexe 2). C'est la raison pour laquelle nous entendons dépasser une conclusion de partie qui se bornerait à reprendre les principaux éléments évoqués dans les deux premiers chapitres (les conclusions sont d'ailleurs intégrées aux chapitres) pour la relier à la seconde partie. La dynamique du développement nous a décidé à dédier cette conclusion de première partie à une transition entre les parties qui analyse le questionnement épistémologique et explique le protocole méthodologique retenus dans cette recherche, ce qui a été possible en fonction des contraintes et des réalités de ce projet de connaissance en sciences de gestion.

### **1) Le projet de connaissance s'inscrit dans le parcours du chercheur...**

Un travail de recherche c'est d'abord un projet de connaissance dans lequel un apprenti chercheur s'engage, et cela pour différentes raisons qui relèvent de son projet professionnel et personnel. Alors autant clarifier notre situation à cet égard car nous croyons que dans tout engagement professionnel la démarche méthodologique joue un rôle déterminant, comme l'illustre le *verbatim* précédent. Dans ce sens, la méthodologie n'a pas été définie *a priori* mais s'est continuellement adaptée aux enjeux et aux conditions de réalisation de cette recherche, dans un souci déontologique d'honnêteté intellectuelle et de transparence.

Nous avons, depuis notre formation universitaire initiale, toujours été attiré à la fois par une démarche de connaissance en termes de savoirs académiques et une démarche d'action en sorte de favoriser une synergie entre les deux avec un goût pour la gestion et la découverte des richesses culturelles qu'offre l'aventure humaine.

Selon cette logique, nos études universitaires s'étaient dirigées vers les sciences de gestion et les sciences humaines. Cet itinéraire nous avait conduit à candidater en tant que VI (ex-CSN) dans le cadre du service national. Nous avons alors été recruté comme enseignant d'économie et gestion à l'Institut polytechnique national de Hanoi et coopérant au bureau de coopération linguistique et éducative (BCLE) des services culturels près l'ambassade de France au Vietnam. À l'issue de cette première expérience professionnelle au sein du

RECAC, nous avons obtenu l'agrégation externe en économie et gestion puis été détaché auprès de la direction de la Technologie du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette activité professionnelle nous avait remis en contact avec le ministère des Affaires étrangères qui nous avait sélectionné dans les fonctions d'ACPF, d'abord à Hanoi, puis à Helsinki, pendant quatre années dans chaque poste. La riche expérience professionnelle en termes de sciences de gestion que nous vivions nous avait amené à réaliser un master par télé-enseignement à l'université Paris III Sorbonne Nouvelle et à soutenir un mémoire basé sur une recherche quantitative (Benoit, 2007). Nous nous inscrivions alors dans une démarche d'observation participante.

À notre retour en France, dans des fonctions de professeur agrégé (PRAG) affecté dans un département de gestion en IUT, nous avons porté un regard distancié sur le RECAC en étant placé dans une position extérieure mais en nous y intéressant toujours, par exemple en faisant intervenir devant nos étudiants le responsable de la cellule de contrôle de gestion de la DGCID ou la responsable de la démarche qualité de la Fondation Alliance Française<sup>247</sup>.

Nous expliquons cet itinéraire dans la mesure où ces faits constituent les fondements de notre choix envers la présente recherche doctorale. De la sorte, nous nous sommes dirigé vers le laboratoire interdisciplinaire de recherche en sciences de l'action (LIRSA) pour y faire une première présentation de notre projet de thèse. Les échanges qui en avaient résulté, puis la difficulté initiale d'accès au terrain (cf. la section E du troisième chapitre), nous avaient alors conduit à revoir ledit projet de connaissance pour l'adapter aux réalités (c'est-à-dire à l'intérêt qu'il pouvait présenter, notamment eu égard à l'angle mort de la recherche francophone sur le contrôle capacitant) et à sa faisabilité (capacité d'enquêter sur le terrain choisi tout en assurant un service d'enseignement à temps complet).

## **2) ... et dans les réalités de la recherche**

Il y a plusieurs réalités qui se sont imposées à nous depuis l'idée de la recherche jusqu'à son terme. La première est celle, comme nous l'avons expliqué, d'un terrain très intéressant mais à saisir avec délicatesse. Intéressant car il n'avait pas encore été investi dans le champ du contrôle de gestion. Intéressant toujours parce qu'il faisait ressortir un fait surprenant : l'organisation, bien que confrontée à des restrictions sévères, parvenait à faire aussi bien,

---

<sup>247</sup> Nous dispensons des cours magistraux et des travaux dirigés en contrôle de gestion en formation d'IUT, de diplôme supérieur de comptabilité et de gestion (DSCG) et en master 2 en Institut d'administration des entreprises (IAE).

voire mieux qu'auparavant, en assurant une mission complexe et toujours plus exigeante (voir la section E du chapitre II). Pressenti en raison de notre sensibilisation au terrain, ce fait nous est apparu plus nettement lors des entretiens exploratoires et d'une première étude de la documentation. Il est à la base du « problème », à savoir de la question de recherche (Dumez, 2013a, p. 181). Intéressant encore dans la mesure où ses acteurs, n'ayant pas de culture gestionnaire, ont mis en œuvre avec succès, comme nous le montrons en répondant à la question de recherche en conclusion générale, des pratiques gestionnaires, plus précisément de contrôle de gestion.

Il convenait également de faire preuve de délicatesse pour l'aborder. Ce terrain était en effet difficile d'accès, même si, comme nous le montrons dans la conclusion de la seconde partie, nous pensons que les ouvertures réalisées récemment par le sommet stratégique permettront plus aisément d'y conduire de futures investigations. Ainsi, il s'agit d'un terrain où le chercheur doit chercher à comprendre la réalité en faisant montre d'empathie, ce qui est révélateur de l'expérience vécue par les acteurs (Perret et Séville, 2007, p. 15, tableau 1.1). Pour ce faire, il convenait de générer un « dialogue entre théorie et matériau empirique » qui est « de l'ordre de l'échange continu et rectificateur » (Dumez, 2013a, p. 184 et 185). En effet, nous devions (nous) assurer que la recherche réalisée était inscrite dans une démarche scientifique, c'est-à-dire qu'elle soit valide, sachant que la démarche qualitative est souvent critiquée sur son caractère subjectif, comme le souligne le directeur de l'Institut interdisciplinaire de l'innovation et du Centre de recherche en gestion de l'École polytechnique :

« On demande rarement à un physicien ou à un économètre de justifier la scientificité de sa démarche (peut-être devrait-on d'ailleurs le faire plus souvent...). Par contre, le chercheur qui adopte une démarche compréhensive se sent, lui, obligé de le faire. [...] Parce que la recherche compréhensive s'intéresse aux acteurs, à leurs motivations, à la façon dont ils agissent et interagissent, et parce qu'elle le fait sans forcément s'appuyer sur la modélisation formelle ou sur les méthodes quantitatives, le risque d'interprétation subjective du chercheur serait plus grand dans ce type de démarche que dans l'étude des interactions entre particules. Cette thèse est communément admise, mais Popper la conteste vigoureusement » (Dumez, 2013a, p. 179 et 180).

C'est la raison pour laquelle, même s'il faut écarter une thèse couramment admise, « celle selon laquelle les sciences sociales en général, et tout particulièrement la démarche compréhensive, seraient moins scientifiques que les sciences de la nature parce que le chercheur y serait plus dépendant de sa subjectivité » (Dumez, 2013a, p. 180), nous avons

réfléchi au meilleur dialogue entre théorie et matériau empirique. Une réalité consiste dans le fait que nous avons recueilli une grande quantité de données, primaires et secondaires, dont le recueil et l'analyse diffèrent, comme l'illustre le tableau CONC-I.1. (voir *infra*).

**Tableau CONC-I.1. Les contraintes inhérentes aux données primaires et secondaires (d'après Baumard et Ibert., 2007, p. 95)**

	<b>Données primaires</b>	<b>Donnée secondaires</b>
<b>Difficultés de recueil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il est essentiel de maîtriser un système d'interaction complexe avec le terrain.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• le chercheur dispose d'une moins grande latitude pour constituer sa base de données ;</li> <li>• le recueil implique l'accès à des bases de données existantes.</li> </ul>
<b>Difficultés d'analyse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• le fait d'être « juge et partie » peut introduire des distorsions dans l'analyse des données produites (poursuite d'un modèle implicite dans l'analyse).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• le chercheur ne peut que rarement compléter ou clarifier des données partielles, ambiguës ou contradictoires.</li> </ul>

Nous avons ainsi recueilli et analysé 2 274 documents produits par et pour le RECAC, y compris des rapports parlementaires, de la Cour des comptes, des thèses de doctorat et des articles de presse. Pour ce faire, les outils numériques ont joué une importance cruciale pour obtenir ces données secondaires, comme cela était le cas avec les bases de données académiques telles la francophone *CAIRN*, et les anglophones *Science Direct* de l'éditeur Elsevier ou *Business Source Premier* de EBSCO. Nous avons également fréquenté régulièrement des bibliothèques universitaires. Même s'il est considéré que « le chercheur ne peut que rarement compléter ou clarifier des données partielles, ambiguës ou contradictoires » (Baumard et Ibert, 2007, p. 95), les recoupements d'informations entre les données secondaires nous ont permis d'obtenir une vision claire de la réalité du RECAC ; remarquons à cet égard que, en plusieurs occasions, les données chiffrées divergeaient entre les rapports, généralement parce que les éléments analysés ne se correspondaient pas tout à fait. C'est par exemple le cas de l'analyse des PAP et des RAP qui sont accessibles sur un site très riche pour le chercheur en management public<sup>248</sup>.

Concernant les données primaires, à savoir celles produites par le chercheur, elles ont joué un rôle de premier plan dans l'analyse du RECAC et font l'objet d'une analyse poussée en seconde partie. Il s'agit de 60 entretiens semi-directifs conduits auprès d'agents du RECAC et de six entretiens semi-directifs réalisés avec des agents des réseaux britannique et allemand (respectivement British Council et Goethe Institut, qui sont exploités dans le cadre d'une analyse comparée avec le RECAC dans le quatrième chapitre). La stratégie d'obtention des entretiens fut celle de « la boule de neige », également appelée « chaîne » (Biernacki et

Waldorf, 1981, p. 141), qui « identifie de bons cas grâce à des personnes qui connaissent d'autres personnes qui connaissent des cas riches en information » (Miles et Huberman, 2013, p. 60) et « est une procédure utilisée pour les populations difficiles à identifier » (Royer et Zarlowski, 2007, p. 201) ; nous avons toutefois veillé à ce qu'il y ait une réelle diversité parmi les répondants, ce que nous n'avons pas eu besoin de demander puisque cela s'est fait naturellement : la caractéristique de mobilité géographique et fonctionnelle des agents expatriés du RECAC constitua une réelle opportunité dans la mesure où les rotations rapides nous ont dirigé tant vers des collègues de postes des cinq continents que vers ceux du Département, certains nouveaux, d'autres expérimentés. L'annexe 12 présente une synthèse des origines géographiques des répondants en considérant leur poste lors de l'entretien ainsi que leur poste précédent, les agents se référant fréquemment à leurs expériences précédentes et particulièrement celle immédiatement antérieure.

En outre, pour éviter le fait que « d'être "juge et partie" [puisse] introduire des distorsions dans l'analyse des données produites » (Baumard et Ibert, 2007, p. 95), nous avons, d'une part, réalisé un grand nombre d'entretiens jusqu'à obtenir un effet de saturation théorique, si bien que nous avons mis fin à notre série d'entretiens lorsque nous n'obtenions plus de nouvelles informations significatives (Glaser et Strauss, 1967). Ainsi, on ne peut savoir *a priori* combien d'unités d'observation seront nécessaires et il est de la responsabilité du chercheur « d'estimer s'il est parvenu au stade de saturation » sachant que l'« on ne peut jamais avoir la certitude qu'il n'existe plus d'information complémentaire capable d'enrichir la théorie » (Royer et Zarlowski, 2007, p. 220) ; ce principe qui est « observé empiriquement » constitue, avec la réplication (Miles et Huberman évoquent une « action *itérative* », 2013, p. 63), les « deux principes essentiels qui visent à accroître la validité interne » (Royer et Zarlowski, 2007, p. 221).

C'est la raison pour laquelle nous avons, d'autre part, suivi le chemin emprunté dans une thèse doctorale qui a été de partager et de faire lire à certains de nos répondants - au Département et dans des postes - des parties de notre analyse, car ils nous ont tous fait savoir qu'ils ne disposaient pas du temps matériel pour lire l'intégralité de notre recherche :

« [...] j'ai systématiquement soumis mes écrits aux acteurs et leur ai demandé de les commenter. Selon qu'ils parvenaient ou non à se reconnaître ou à reconnaître l'organisation, je pouvais continuer ou ajuster le propos de manière à restituer

---

<sup>248</sup> Site « Forum de la performance publique » administré par la direction du Budget du ministère des Finances et des Comptes publics : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/)

leurs constructions en pratique. J'ai également opté pour des outils de réflexivité du chercheur, le seul fait de me questionner à ce sujet étant un acte réflexif » (Joannides, 2009, p. 192).

Eu égard au questionnement réflexif évoqué par le chercheur, nous proposons une analyse de notre position de chercheur en « observation post-participante » (OPP) dans le point 7 du chapitre IV.

Enfin, le dernier aspect de la réalité de ce projet de connaissance que nous souhaitons évoquer concerne le mode de raisonnement mobilisé. Il s'agit d'une question complexe car elle n'est pas tranchée. Les travaux de Charles S. Peirce, sémiologue et philosophe américain (1839-1914), font référence en la matière ; il distingue trois méthodes de raisonnement qui sont des inférences - il s'agit de mouvements de pensée qui rajoutent de l'information à l'information existante pour la rendre plus explicite, ce qui implique une part d'interprétation - et qu'il perçoit en tant qu'étapes du processus de la découverte scientifique :

- la déduction : ce type de raisonnement part du général pour aller vers le particulier, par exemple si la mise en place d'un système de contrôle de gestion est bénéfique pour une organisation et que le RECAC a mis en place un tel système, alors ce dernier lui est bénéfique. Un raisonnement est déductif s'il s'appuie uniquement sur la règle de déduction ; il est qualifié d'hypothético-déductif s'il s'appuie sur au moins l'une des règles d'abduction ou d'induction. C'est le cas de l'étude de Guibert et Dupuy (1997) qui est mobilisée dans le point 2 du chapitre IV. Dans notre cas basé sur de l'abduction, il peut apparaître à certains égards hypothético-déductif si l'on considère que le fait de mettre en place un système de contrôle de gestion doit entraîner des bénéfices pour l'action organisationnelle ;

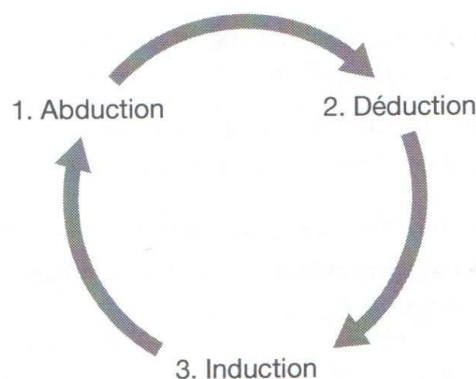
- l'induction peut apparaître en miroir du raisonnement déductif en énonçant une théorie générale à partir d'un cas ou de plusieurs cas particuliers observés. Par exemple, un raisonnement inductif pourrait consister à observer que le système de contrôle de gestion du RECAC serait bénéfique pour lui et que d'autres organisations mettent en place leurs systèmes de contrôle de gestion, si bien que cela serait bénéfique pour elles. Nous avons adopté une démarche inductive vis-à-vis de la construction du guide d'entretien en nous basant sur le cadre étendu proposé par Ferreira et Otley (2009) que nous considérons comme un « cadre interface » (voir le point 6 du chapitre IV). Comme les auteurs l'indiquent, ils ont eux-mêmes élaboré de façon inductive ce cadre (Otley, 1999, p. 363 ; Ferreira et Otley, 2009, p. 264, 276 et 277 ; Berry *et al.*, 2009, p. 7). Nous l'avons à notre tour mobilisé dans une visée inductive pour observer notre objet d'étude et, en quelque sorte, légitimer le guide d'entretien pour de futurs travaux de recherche sur les systèmes de maîtrise de gestion ;



- l'abduction est plus complexe à appréhender dans la mesure où « Pierce a lui-même donné des dizaines de définitions de l'adduction, elles-mêmes assez différentes les unes des autres » (Dumez, 2013a, p. 188). Appelée parfois « adduction » (Blaug, 1982) ou « exploration hybride » (Charreire-Petit et Durieux, 2007, p. 72), l'abduction (terme employé par Umberto Eco, 1992) est souvent la démarche adoptée par les chercheurs en sciences de gestion qui explorent des contextes complexes, recueillent de très nombreuses observations et doivent travailler « sur un matériau riche et peu structuré » (Dumez, 2013a, p. 188). Il y a donc une difficulté à savoir ce qu'est précisément l'abduction. On peut caractériser l'abduction par un processus d'allers et retours durant toute la recherche entre les observations empiriques et les connaissances théoriques mobilisées, en sorte de donner du sens aux observations issues du terrain. Procédant par tâtonnements successifs à la manière de la « méthode du détective », selon Umberto Eco, l'abduction est le seul mode de raisonnement qui permette d'aboutir à des connaissances nouvelles, en démarrant avec un « fait surprenant » (Dumez, 2012a, p. 4) et en mobilisant une théorie qui oriente le raisonnement (*orienting theory*, voir le premier chapitre). Il en ressort que l'abduction nécessite imagination, intuition et créativité, ce qui se traduit notamment par la méthodologie mise en œuvre et qu'il s'agit, non pas de partir d'une hypothèse, mais d'y parvenir (Gaudez, 2005), comme nous avons progressivement formulé notre question de recherche.

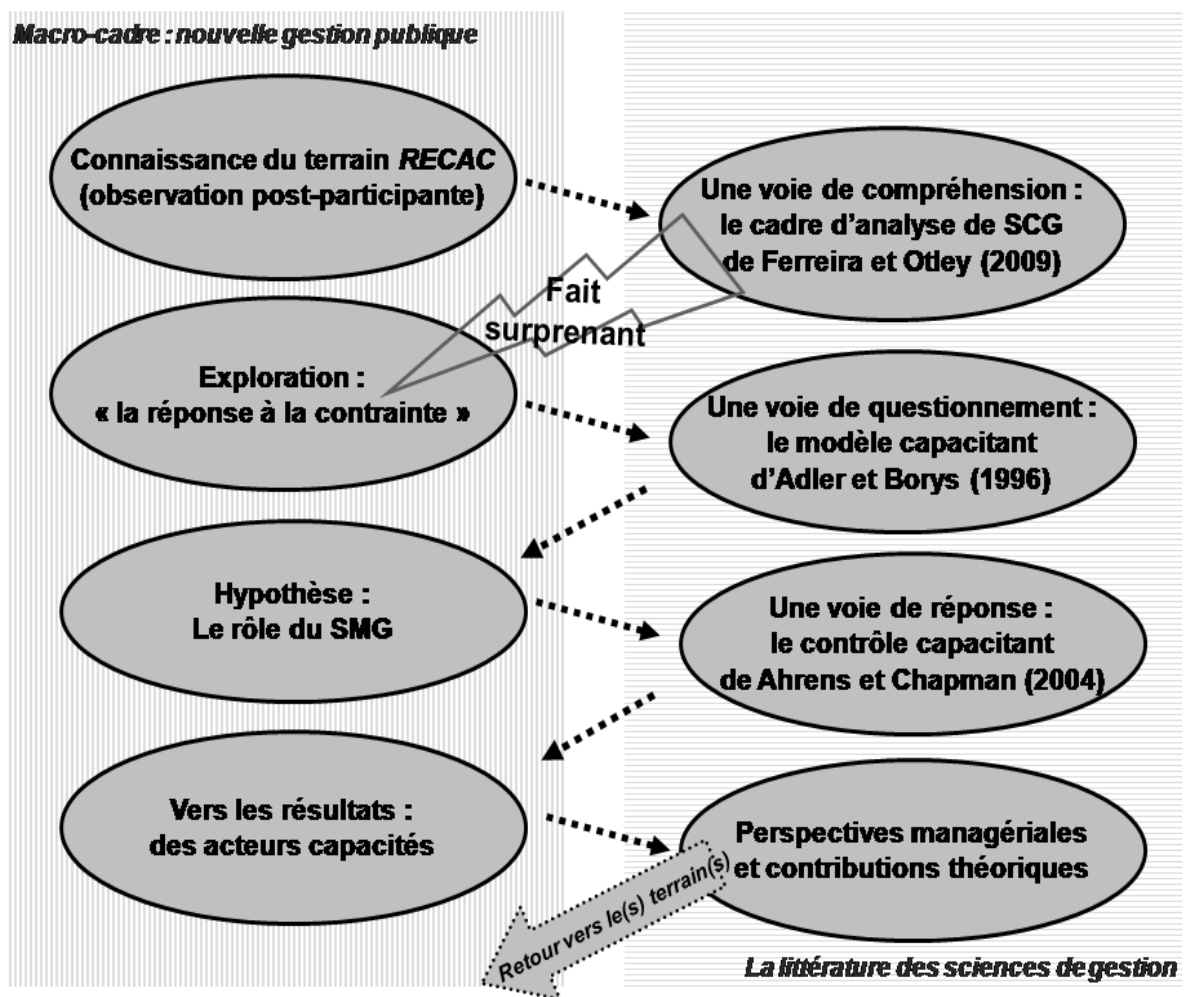
Enfin, il convient de mobiliser les modes de raisonnement selon une dynamique de recherche au lieu de les opposer. C'est ce qu'expriment des chercheurs qui « considèrent que les deux modes de raisonnement déductif et inductif doivent être mobilisés de façon itérative, voire associés à l'abduction, dans une boucle récursive. Le processus de recherche modélisé comme un ensemble de boucles [abduction - induction - déduction] laisse une place à l'intuition et à l'imagination » (Chatelain-Ponroy et Vidal, 2015, p. 151) (voir *infra* figure CONC-I.1.).

**Figure CONC-I.1. Le processus de recherche modélisé comme un ensemble de boucles [abduction - induction - déduction] (d'après Chatelain-Ponroy et Vidal, 2015, p. 151)**



Nous avons réalisé, tout au long de la recherche, des allers et retours entre les éléments empiriques et les éléments théoriques, à savoir le modèle conceptuel du contrôle capacitant, et cela en nous appuyant sur les éléments méthodologiques, en premier lieu le guide d'entretien appréhendé comme un point de rencontre entre les acteurs et adossé à un « cadre interface ». Nous proposons une représentation de notre démarche d'abduction illustrant les interactions permanentes entre éléments empiriques et théoriques (voir *infra* figure CONC-I.2.).

Figure CONC-I.2. La démarche d'abduction de la recherche et les interactions entre les éléments empiriques et théoriques (Benoit, 2015, p. 8)



Ces allers et retours nous ont progressivement permis de définir, préciser et affiner l'objet d'étude et la question de recherche. Notre démarche abductive s'inscrit dans un questionnement épistémologique associé à une démarche méthodologique.

## **B - Le questionnement épistémologique et la méthodologie mise en œuvre**

L'analyse de la littérature montre que des méthodologies qualitatives ou mixtes sont appliquées à la quasi-intégralité des recherches en contrôle capacitant et visent généralement à interroger les MU quant à leurs usages des SMG au moyen d'entretiens semi-directifs, individuels ou de groupes (voir le troisième levier de compréhension dans le premier chapitre). Le présent travail est une recherche mixte à dominante qualitative. Nous avons conçu et mis en œuvre une démarche méthodologique *ad hoc* adaptée au terrain, à la question de recherche et aux réalités de ce projet de connaissance (2) que nous situons dans un questionnement épistémologique dit interprétatif (1).

### **1) Comprendre la réalité du SMG du RECAC en nous inscrivant dans le courant épistémologique interprétativiste...**

Il importe de porter un regard critique sur notre rapport au projet de connaissance et à la recherche scientifique. La façon dont le chercheur précise sa conception sous-jacente de la connaissance induit des conséquences sur sa production scientifique. D'ailleurs, si nous évoquons la question épistémologique, formée des mots grecs « science, connaissance vraie » (*épistémè*) et « réflexion, discours » (*logos*), c'est parce nous nous situons dans les sciences sociales, et, plus encore, dans les sciences de gestion : ainsi, évoquer l'épistémologie en tant qu'étude des sciences et des activités scientifiques dans notre champ de recherche signifie que nous tenons pour acquis la réalité des sciences de gestion que l'on peut définir ainsi :

« Sciences de l'action et de la décision, les sciences de gestion s'appuient sur de nombreuses disciplines des sciences exactes et des sciences humaines. Elles constituent un corps autonome de connaissances qui a pour objet d'éclairer la conduite de l'action collective par des groupes humains organisés : entreprises, associations, administrations, etc. » (FNEGE, 2016, p. 4)<sup>249</sup>.

Si l'on entend l'épistémologie au sens de Piaget comme « l'étude de la constitution des connaissances valables » (1967, p. 6) où il apparaît que la connaissance est autant un processus qu'un résultat, cela conduit le chercheur à se situer par rapport à ce qu'est la connaissance (gnoséologie), comment elle est générée (méthodologie) et quelle est sa valeur

---

<sup>249</sup> « Classement 2016 des revues scientifiques de gestion par le Collège Scientifique de la FNEGE ». Site de la Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises (FNEGE) consulté le 10 juillet 2016 : <http://fr.calameo.com/read/001930171df650a182b95>

(axiologie) (Le Moigne, 2012). Il existe différentes approches en sciences de gestion qui se réclament de la notion de paradigmes épistémologiques au sens de Kuhn, même si ce dernier n'a pas défini de façon définitive ce qu'est un paradigme (Dumez, 2011b, p. 56) :

« [Un paradigme naît] d'une découverte scientifique universellement reconnue qui, pour un temps, fournit à la communauté de chercheurs des problèmes type et des solutions [...]. L'utilité d'un paradigme est de renseigner les scientifiques sur les entités que la nature contient ou ne contient pas et sur la façon dont elles se comportent. Ces renseignements fournissent une carte dont les détails seront élucidés par les travaux scientifiques plus avancés. En apprenant un paradigme, l'homme de science acquiert à la fois une théorie, des méthodes et des critères de jugement, généralement en un mélange inextricable » (Kuhn, 1972, p. 11 et 155).

Même si les sciences de gestion sont récentes, les chercheurs peuvent s'appuyer sur des paradigmes qui constituent des grilles de lecture permettant l'interprétation de données par la mobilisation d'outils théoriques spécifiques et qui exercent une influence sur le statut de la connaissance créée et son mode d'élaboration. Il en existe plusieurs. Leur nombre est en développement<sup>250</sup> et cette pluralité est une richesse qui renforce le champ des études en sciences de l'action en permettant aux chercheurs de pouvoir mieux appréhender les questions organisationnelles actuelles (Amis et Silk, 2008, p. 475)<sup>251</sup> dans notre champ de recherche ; ils ne sont d'ailleurs pas immuables car, selon Kuhn, ils peuvent être remplacés (Kuhn, 1972, p. 114) ; ces approches ne sont donc pas compartimentalisées, ni figées puisque des chercheurs distinguent différents paradigmes, qui peuvent apparaître comme des variantes et des évolutions de précédentes approches :

« Alors qu'un certain nombre de paradigmes épistémologiques ont émergé au cours des 30 dernières années [...], la plupart des recherches en sciences de gestion ne s'inscrivent pas dans ces paradigmes épistémologiques mais dans une tradition issue du positivisme logique, fréquemment qualifiée aujourd'hui de "post-positiviste" ou encore "moderniste" (Boisot & McKelvey, 2010) » (Avenier et Thomas, 2012, p. 14-15 et tableau page 27).

---

<sup>250</sup> La conférence inaugurale de la journée doctorale du 37<sup>ème</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité était donnée par Catherine Thomas sur le thème : « L'épistémologie pour un doctorant en sciences de gestion ». La conférencière soulignait que « de nombreux paradigmes [sont] en compétition » (diapositive 2 sur 30) et y avait particulièrement présenté le « réalisme critique ».

<sup>251</sup> « [...] pluralism is not problematic; quite the opposite, it speaks to the very vitality of the field of organizational studies » [« [...] le pluralisme n'est pas problématique ; bien au contraire, il parle à la vitalité même du champ des études organisationnelles »] (Amis et Silk, 2008, p. 475).

On peut les distinguer selon la nature de la connaissance produite, qu'elle soit la représentation du monde réel, comme c'est le cas avec l'épistémologie positiviste qui est dominante, ou selon que l'on considère que la connaissance est une représentation du monde construite dans et par les interactions avec ce monde, à l'instar des paradigmes constructiviste, interprétativiste ou réaliste critique. Trois paradigmes épistémologiques usuellement identifiés comme étant les principaux repères épistémologiques en sciences de l'organisation sont présentés sous forme de tableau en annexe 13. Il s'agit du positivisme, que l'on considère comme le paradigme dominant en sciences de gestion, de l'interprétativisme et du constructivisme.

Dans cet esprit, le débat entre les chercheurs est vivant, il suffit de se référer aux échanges entre Marie-Josée Avenier, Catherine Thomas et Hervé Dumez dans la revue *Le Libellio d'AEGIS* (se référer notamment aux volumes 7(1) printemps 2011 et 8(4) hiver 2012). Que l'on parle de paradigme comme une manière de voir le monde (Dumez, 2011b, p. 56) ou comme « cadre épistémologique ayant des hypothèses fondatrices et des principes d'élaboration de connaissances et de justification des connaissances précisément explicités et acceptés par certaines communautés de recherche » (Avenier et Thomas, 2012, p. 14) - dans ce cas Dumez préfère parler de travail « épistémique » (Dumez, 2011b, p. 60 ; Avenier et Thomas, 2012, p. 13) - , nous avons pour notre part considéré la question épistémologique eu égard à la présente recherche et à ses spécificités (« on a besoin d'éléments de réflexion épistémologique, mais pas plus (j'insiste : pas plus), pour faire de la recherche » (Dumez, 2011b, p. 53)). En effet, nous ne nous sommes pas intéressés à la recherche de causes et de lois générales mais avons tenté de réaliser une description fine de notre objet de recherche en sorte de faire connaître et partager une réalité (et non pas LA réalité objective qui serait observable par les chercheurs s'intéressant au RECAC, objectif qui nous semble inatteignable, ne serait-ce qu'en raison des interactions avec l'objet de recherche) tout en acceptant sa dimension subjective ; des auteurs expliquent qu'il existe non pas une réalité mais des réalités multiples, produits de constructions mentales individuelles ou collectives susceptibles d'évoluer au cours du temps (Guba et Lincoln, 1994). L'aspect subjectif apparaît alors inhérent au fait que, selon nous et dans le cadre de cette recherche (car nous pourrions adopter d'autres approches pour d'autres recherches en sciences de gestion), les points de vue des acteurs sont prédominants ; d'une certaine façon, nous nous situons aux côtés des individus observés : « [le chercheur] se distingue d'eux par les connaissances dont il dispose et auxquelles il peut rattacher ce qu'il observe, ce qui l'autorise à pratiquer une "lecture" des phénomènes sociaux qu'il étudie » (Chatelain-Ponroy et Vidal, 2015, p. 145). Ces auteurs se réfèrent ainsi aux

capacités d'empathie développées par le chercheur (pour développer une compréhension des réalités sociales qu'il observe, il doit par exemple s'appropriier le langage et les terminologies propres aux acteurs afin d'atteindre les réalités telles qu'elles sont vécues par les acteurs) et au caractère idiographique des recherches qui s'intéressent à des événements singuliers, ce qui nous renvoie au principe de la *thick description* (description épaisse) dont l'anthropologue américain Clifford Geertz (1926-2006) est, comme le précisent différents auteurs, le chercheur de référence (Avenier et Thomas, 2015, p. 71, tableau 1) :

« Les chercheurs interprétativistes reconnaissent que tous les acteurs, tout comme le chercheur, peuvent être considérés comme des interprètes et des analystes. Ils considèrent les personnes, non seulement comme produits, mais également comme producteurs de leur contexte. Le processus de création de la connaissance passe par la compréhension du sens que les acteurs donnent à la réalité et suppose donc de recourir à des techniques de collecte qualitatives approfondies, des analyses de discours, des comptes-rendus des justifications que les agents donnent de leurs actes. L'objectif de la recherche n'est donc pas de découvrir des lois générales mais d'explicitier le sens que des actions sociales ont pour les acteurs (Geertz, 1973) » (Chatelain-Ponroy et Vidal, 2015, p. 146).

De la sorte, nous avons choisi d'emprunter au courant épistémologique dit interprétativiste pour rendre notre démarche la plus solide qui soit (Dumez, 2011b, p. 61) car « l'essentiel [est] qu'une recherche débouche sur des résultats fondés et féconds » (Dumez, 2011b, p. 60). Nous avons cherché à nous poser les bonnes questions en amont mais aussi pendant la recherche en adoptant une démarche qui nous permette de nous centrer « sur les acteurs agissant et interagissant, c'est-à-dire pensant, parlant, décidant, de manière routinière ou novatrice » (Dumez, 2013a, p. 6-7). Cette réflexion a présidé lors de nos questionnements concernant notre démarche méthodologique pour mener à bien cette recherche.

## **2) ... pour saisir la réalité de la mise en œuvre du SMG du RECAC avec une méthodologie mixte**

Il n'est pas évident d'aborder un terrain « vierge » (en sciences de gestion) comme celui du RECAC. Mais cela rend l'exercice encore plus passionnant. Nos questionnements se sont portés sur le type de recherche que nous devions mettre en œuvre (a) et l'outillage à mobiliser (b) pour « capaciter » le chercheur en sorte de rendre la démarche solide et d'être en mesure de présenter dans la seconde partie des résultats cohérents (chapitre III), puis de développer une réflexion sous forme de dialogue avec la communauté des chercheurs en contrôle de gestion (chapitre IV, notamment la section B).

### a) Identifier la démarche méthodologique globale de la recherche

Nous avons conçu et développé une démarche méthodologique globale sur-mesure qui présente une analogie avec le processus tandem du contrôle capacitant. Il était légitime, dans le cadre d'une recherche portant sur le contrôle capacitant de, justement, « capaciter » le chercheur. Nous la qualifions de « méthodologie mixte à dominante qualitative ». Si « les études qualitatives, et plus particulièrement les études de cas, se sont fortement diffusées dans les recherches en systèmes d'information, organisation et management » (Avenier et Thomas, 2015, p. 62), il en est également de même pour les méthodologies dites mixtes au cours des trois dernières décennies. Des auteurs distinguent les méthodes de recherche mixtes (*mixed methods research*) des recherches qualitatives et des recherches quantitatives en soulignant qu'elles se veulent pragmatiques et constituent « une approche de la connaissance (théorique et pratique) qui tente d'examiner plusieurs perspectives, positions et points de vue (en intégrant toujours les points de vue de la recherche qualitative et quantitative) » (Johnson *et al.*, 2007, p. 113)<sup>252</sup>. Dressant un historique des méthodes mixtes, ces auteurs précisent que Campbell et Fiske furent les premiers, en 1959, à formaliser le fait de combiner plusieurs méthodes de recherche (Johnson *et al.*, 2007, p. 113) puis que la proposition de la notion de « triangulation » par Webb, Campbell, Schwartz et Sechrest (1966) a permis à la communauté scientifique de découvrir « véritablement la plus-value d'une recherche métissée » (Lechat, 2014, p. 201). Dans cette veine, la triangulation sera définie comme « la combinaison de méthodologies dans l'étude d'un même phénomène » (Denzin, 1978, p. 291) que nous commentons dans le point 5 du chapitre IV. La méthodologie mixte apparaît également flexible dans le sens où, comme Guba et Lincoln affirmaient que les méthodes qualitatives et quantitatives peuvent être utilisées de manière appropriée avec n'importe quel paradigme de recherche (1994, p. 105)<sup>253</sup>, les mêmes auteurs ont précisé plus tard qu'appliquer des stratégies de recherche mixtes peut être tout à fait opportun avec n'importe quel paradigme (Guba et Lincoln, 2005, p. 200)<sup>254</sup>. En outre, des auteurs français s'interrogent sur le fait de savoir si la distinction entre qualitatif et quantitatif passe par la nature même de la donnée,

---

<sup>252</sup> « [...] Mixed methods research is, generally speaking, an approach to knowledge (theory and practice) that attempts to consider multiple viewpoints, perspectives, positions, and standpoints (always including the standpoints of qualitative and quantitative research) » (Johnson *et al.*, 2007, p. 113).

<sup>253</sup> « Both qualitative and quantitative methods may be used appropriately with any research paradigm » (Guba et Lincoln, 1994, p. 105).

<sup>254</sup> « [...] within each paradigm, mixed methodologies (strategies) may make perfectly good sense » (Guba et Lincoln, 2005, p. 200).

sachant que la donnée (surtout primaire) porte mal son nom (rien n'est moins donné (Baumard et Ibert, 2007, p. 89)) et que c'est une représentation qui est nécessairement subjective. Pour certains les données qualitatives se présentent plutôt sous la forme de mots que de chiffres (Miles et Huberman, 1991) et « selon Yin (1989, p. 88) les "données numériques" apportent des preuves de nature quantitative, tandis que les "données non numériques" fournissent des preuves de nature qualitative » (Baumard et Ibert, 2007, p. 97). Ils estiment néanmoins que « le chercheur peut très bien procéder, par exemple, à un traitement statistique et, par conséquent, quantitatif avec des variables nominales » (Baumard et Ibert, 2007, p. 97). Cette souplesse apparaît dans la définition des recherches mixtes proposée par Patricia Bazeley, actuelle présidente de l'association internationale de recherche en méthodes mixtes<sup>255</sup> et spécialiste du logiciel NVivo, qui nous avait conseillé lors d'un entretien le 17 juin 2015 à Montpellier :

« Les méthodes de recherche mixtes impliquent l'utilisation de plus d'une approche ou d'une méthode de conception, de collecte de données ou d'analyse de données dans une seule recherche, avec l'intégration de ces différentes approches ou méthodes durant la recherche, et pas seulement en conclusion. Notez que je ne limite pas cela uniquement à une combinaison de recherche qualitative et quantitative, mais plus largement à la combinaison de toutes approches / méthodes / données / analyses » (Johnson *et al.*, 2007, p. 119)<sup>256</sup>.

Johnson *et al.* proposent de retenir l'idée selon laquelle une recherche mixte est un *mix* réalisé dans une seule recherche spécifique qui correspond à l'idée d'une approche contingente de la recherche méthodologique et que la gradation du *mix* peut s'apprécier selon un *continuum* qualitatif-quantitatif (Johnson *et al.*, 2007, p. 123), comme cela est présenté en figure CONC-I.3. (voir *infra*). Sans avoir encore eu connaissance de cette publication, nous avons envisagé notre démarche méthodologique, dès le canevas de la recherche, comme relevant d'une recherche mixte à dominante qualitative. Il était donc heureux d'en trouver une définition reconnue et adoptée dans une nouvelle publication qui fait à présent référence, le *Journal of Mixed Methods Research* :

---

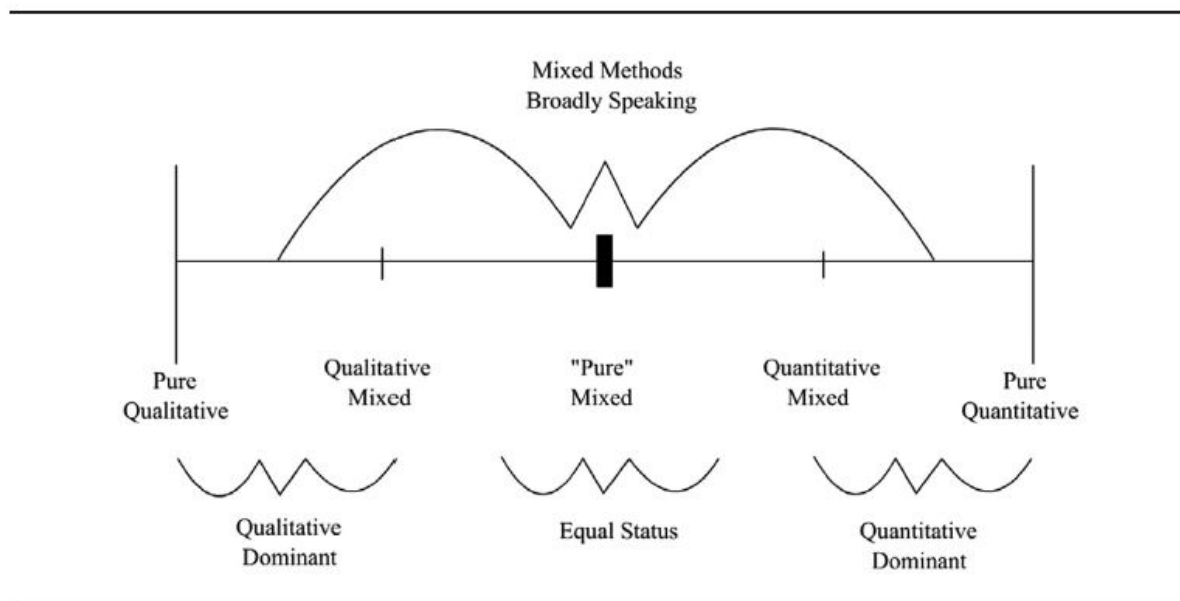
<sup>255</sup> Site de MMIRA consulté le 20 juin 2016 : <http://mmira.wildapricot.org/>

<sup>256</sup> « Mixed methods research involves the use of more than one approach to or method of design, data collection or data analysis within a single program of study, with integration of the different approaches or methods occurring during the program of study, and not just at its concluding point. Note that I am not limiting this to a combination of qualitative and quantitative research only, but more broadly, combinations of any different approaches/methods/data/analyses » (Johnson *et al.*, 2007, p. 119).



« Les méthodes de recherche mixtes à dominante qualitative sont un type de recherche mixte dans lequel on se fonde sur une vision qualitative, constructiviste-poststructuraliste-critique du processus de recherche, tout en reconnaissant en même temps que l'ajout de données et des approches quantitatives sont susceptibles de bénéficier à la plupart des projets de recherche » (Johnson *et al.*, 2007, p. 124)<sup>257</sup>.

**Figure CONC-I.3. Représentation du *continuum* qualitatif-quantitatif en recherche mixte (Johnson *et al.*, 2007, p. 124, figure 1)**



En outre, le recours à une méthodologie mixte présente l'avantage de ne pas avoir à opposer « qualitatif » à « quantitatif » puisque les deux apparaissent comme liés et complémentaires ; le qualitatif n'empêche pas d'utiliser des données chiffrées, et inversement. Dans cette optique, Dumez précise qu'il a « personnellement horreur de l'expression "recherche qualitative" parce qu'elle tend à poser que le qualitatif s'oppose au quantitatif » (Dumez, 2011b, p. 55). Il propose l'expression « démarche compréhensive » qu'il qualifie d'« approche orientée par la recherche de la compréhension, de l'analyse du sens donné par les acteurs eux-mêmes, pouvant mobiliser différents outils » (Dumez, 2011b, p. 55) et qui s'inscrit tout à fait, si nous avons bien saisi son propos, dans la recherche mixte (Dumez,

<sup>257</sup> « Qualitative dominant mixed methods research is the type of mixed research in which one relies on a qualitative, constructivist-poststructuralist-critical view of the research process, while concurrently recognizing that the addition of quantitative data and approaches are likely to benefit most research projects » (Johnson *et al.*, 2007, p. 124).

2013, p. 11)<sup>258</sup>. De la sorte, nous soulignons deux points avant de préciser l'outillage que nous avons mobilisé pour réaliser notre démarche méthodologique.

D'une part, ce travail s'inscrit dans une démarche de type « exploratoire » qui concerne :

« [...] en général des sujets peu étudiés [c'est le cas du RECAC], ou pour lesquels il n'existe pas de loi ou de théorie à tester. Dans ces conditions la déduction est impossible et l'on "explore" un terrain vierge et inconnu. Dans une démarche exploratoire, l'objectif de construction des connaissances est donc de décrire un phénomène le plus richement possible, afin de proposer des explications qui n'ont jusque-là jamais été proposées » (Chatelain-Ponroy et Vidal, 2015, p. 152).

Cela correspond à la position partagée par Marie-Josée Avenier et Hervé Dumez qui est de :

« [...] considérer qu'une recherche qualitative peut être menée de manière inductive ou abductive, les résultats étant alors considérés comme exploratoires et à mettre à l'épreuve via des répliques et/ou de nouvelles confrontations avec des faits » (Dumez, 2011b, p. 60).

C'est justement parce que le terrain du RECAC pouvait être qualifié de « vierge » et de relativement « inconnu », en tout cas en sciences de gestion, que nous avons cherché à le comprendre et à faire partager cette compréhension le plus finement et le plus richement possible ; nous avons ainsi proposé un diagnostic original assis sur une description épaisse et une analyse de données secondaires (chapitre II) afin d'introduire les résultats qualitatifs et quantitatifs (chapitre III) et de suggérer un renforcement du principal modèle théorique mobilisé (chapitres I et IV), par exemple avec de futures recherches qui permettraient des répliques et/ou de nouvelles confrontations sur le terrain du RECAC ou des terrains similaires tels ceux du British Council et du Goethe Institut (voir la conclusion générale). C'est pourquoi nous nous situons, pour traiter la question de recherche (voir l'introduction générale), dans une étude de cas offrant un *theory refinement* (raffinement ou renforcement théorique) correspondant à l'interprétativisme (Avenier et Thomas, 2015, p. 86-87, tableau 2).

D'autre part, l'objectif étant de « comprendre » (notion de *Verstehen* développée par Weber, 1965) (Dumez, 2013, p. 15), nous rejoignons la proposition d'Hervé Dumez d'une recherche « compréhensive », « [...] c'est-à-dire sur la nécessité de donner à voir les acteurs

---

<sup>258</sup> Il est à noter que des chercheurs qualifient de « représentation compréhensive élargie des systèmes de contrôle de gestion » le cadre proposé par Ferreira et Otley (2009) que nous avons mobilisé pour construire notre guide d'entretien (Alcouffe *et al.*, 2013, p. 9).

pensant, éprouvant et agissant » (Dumez, 2014, p. 28). Pour éviter l'écueil d'un effet inverse<sup>259</sup>, les agents du RECAC constituent l'unité d'analyse déterminée (Dumez, 2012b, p. 30 ; Yin, 2014, p. 31), et cela conformément au premier levier de compréhension que nous avons identifié (se référer au premier chapitre). Notre position de chercheur en situation d'OPP (voir nos développements en point sept du chapitre IV) a également joué en notre faveur pour l'accord des répondants, la réalisation des entretiens et la nécessaire empathie dont il fallait faire preuve.

### **b) Préciser l'outillage mobilisé pour la recherche « compréhensive »**

Les recherches dites interprétatives (*interpretive case studies*) ont conduit des auteurs à proposer des méthodes comme les sept principes de Klein et Myers (1999), les critères de Sandberg (2005) ou la méthodologie « à la Gioia » (Gioia, Corley et Hamilton, 2012 ; voir aussi la réflexion critique proposée par Dumez, 2013c). Nous avons, dans le cadre de ce travail, tenté d'exploiter au mieux la méthodologie de la démarche compréhensive proposée par Hervé Dumez (2013a). L'outillage que nous avons mobilisé pour recueillir, analyser et faire comprendre les données primaires issues du terrain et les données secondaires issues de la documentation dans le cadre de cette recherche mixte à dominante qualitative repose sur sept éléments de notre assemblage « démarche méthodologique » : le guide d'entretien, l'environnement numérique, l'attention flottante, la description épaisse, l'application qualitative NVivo, l'application quantitative SAS et le dialogue avec les acteurs de terrain. Nous les explicitons et montrons dans une synthèse conclusive la cohérence inter-éléments.

### **Le guide d'entretien, un point de rencontre qui témoigne de la dominante qualitative de la recherche mixte**

Le guide d'entretien constitue l'élément pivot de la recherche. C'est parce qu'il est de nature qualitative que nous avons qualifié ce travail de « recherche mixte à dominante qualitative ». En effet, ce guide est à la base du recueil des données primaires avec 66 entretiens semi-directifs, dont 60 avec des agents du RECAC en poste et au Département, et six entretiens réalisés auprès de managers-utilisateurs en poste à l'étranger et en administration centrale pour le British Council et le Goethe Institut, réseaux à la fois

---

<sup>259</sup> « Il arrive par exemple, à l'issue d'une thèse de quatre cents pages croyant avoir adopté cette approche, que le lecteur se dise qu'à aucun moment de ces pages il n'a vu les acteurs, penser, agir, développer des projets, réussir, échouer, interagir » (Dumez, 2012b, p. 30).

concurrents et partenaires du réseau culturel français. La population du RECAC est composée de 46 agents chargés de la CLE (9 attachés de coopération éducative (ACE), 17 attachés de coopération pour le français (ACPF), 7 collaborateurs (CO) et 13 conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC)), ainsi que d'agents de la technostructure décentralisée (4 secrétaires généraux (SG)) et de 10 agents en administration centrale (MAE). Cet échantillon n'a pas de prétention de représentativité au sens statistique du terme mais répond à nos critères de pertinence quant à l'objet de la recherche. Ces entretiens ont représenté 4.500 minutes d'enregistrements, soit 75 heures d'entretiens pour une durée moyenne de 1h09 par entretien ; en comptant les entretiens ainsi que les salutations de début et de fin, les présentations et les dialogues *off the record*, cela représente plus de cent heures avec les répondants. Nous avons également bénéficié d'entretiens prolongés autour d'un verre ou au restaurant, d'observation de quelques séances de travail et d'invitations à des événements culturels, notamment la JDR qui s'est tenue le 18 juillet 2016 à Paris. Pour réaliser le guide d'entretien, nous avons utilisé le cadre étendu proposé par Ferreira et Otley (2009), nous nous sommes inspiré de l'ouvrage de Simon sur les leviers de contrôle (1995) pour construire le tableau « rôle dual » exploité dans le cadre de l'analyse factorielle des correspondances multiples (AFCM, section D du chapitre III) et avons intégré un questionnaire portant sur les données démographiques et professionnelles des répondants. De la sorte, le guide d'entretien nous est apparu comme un « point de rencontre » entre les acteurs porté par un cadre théorique « interface », ce qui fait l'objet d'une analyse réflexive développée dans le point six discuté en section B du chapitre IV.

Nous avons pu tester l'opérationnalité de ce guide lors des trois premiers entretiens, et particulièrement du premier, sachant qu'au fur et à mesure des entretiens il y a eu un effet d'apprentissage qui nous a permis de mieux le maîtriser. Il s'agissait effectivement de faciliter « la spontanéité du discours [qui] permet l'émergence de l'affectif, du subjectif et du non-rationalisé, trois éléments indispensables à l'explication des comportements » (Chatelain, 1996, p. 359).

Le guide d'entretien fut formalisé autour de trois thèmes comportant chacun des sujets (soit un total de 14 sujets, dont le tableau « rôle dual ») de façon progressive pour respecter un enchaînement logique avec les répondants :

- la présentation des acteurs, en début d'entretien et, si nécessaire, avec des compléments en fin d'entretien et des recommandations auprès de collègues dans le cadre de la stratégie de « la boule de neige » évoquée précédemment. Nous avons garanti un strict respect de l'anonymat des répondants ainsi que notre neutralité et indépendance vis-à-vis du

RECAC de par notre qualité de chercheur universitaire, si bien que les répondants nous ont permis d'enregistrer sur support numérique les entretiens en vue de leur retranscription intégrale ;

- thème 1 et sujets 1 à 3 : la présentation de leur organisation par les acteurs, qui permet notamment de comprendre leur intelligibilité du dispositif organisationnel interne (local) et global (lien avec les caractéristiques-clés de transparences) ;

- thème 2 et sujets 4 à 9 : les acteurs par rapport à la démarche de contrôle de gestion ;

- thème 3 et sujets 10 à 14 : les interactions entre les acteurs et les dispositifs de contrôle. Ce thème inclut le tableau « rôle dual » présenté *in vivo* aux acteurs en fin d'entretien et ponctué par une question finale sur l'idée du système de contrôle de gestion idéal selon eux, et des commentaires éventuels. En demandant aux répondants d'identifier les termes qui « leurs parlaient », cela a permis de mieux saisir leur perception du contrôle de gestion du RECAC et une exploitation pour l'AFCM.

#### Figure CONC-I.4. Le guide d'entretien (source : auteur)

Nom de code de l'entretien	THEME 3 : INTERACTIONS AGENTS ET DISPOSITIF DE CONTRÔLE
Date :	Sujet 10. Évolution du dispositif de contrôle de gestion
Durée : de = mn	Sujet 11. Solidité et cohérence des composantes du SCG
Lieu :	Sujet 12. Voies d'amélioration du SCG
Fonction officielle du répondant :	Sujet 13. Tableau « rôle dual » et 4 principes
Contact via :	1 Motive :
Formation en gestion :	2 Récompense :
Administration centrale :	3 Guide :
	4 Favorise les apprentissages et la créativité :
	5 Flexibilité :
Présentation du répondant :	6 Efficacité technique :
	7 Bonnes pratiques :
	8 Proactif :
THEME 1 : ORGANISATION	11 Coercitif :
Sujet 1. Mission	12 Punitif :
Sujet 2. Stratégie	13 Contrôle du travail fourni :
Sujet 3. Facteurs clés de succès	14 Freine l'innovation :
	15 Rigidités, lourdeurs, inutilités :
	16 Illusion de contrôle :
THEME 2 : AGENTS ET CONTRÔLE DE GESTION	17 Dysfonctionnements :
Sujet 4. Sensibilisation au contrôle de gestion	18 Réactif :
Sujet 5. Principales mesures d'activité	TI :
Sujet 6. Fixation des objectifs	TG :
Sujet 7. Évaluation des résultats	F :
Sujet 8. Récompenses des agents	R :
Sujet 9. Flux d'information	Sujet 14. SCG idéal
	Commentaires :

Nous proposons un résumé du guide en figure CONC-I.4. (voir *supra*) et l'intégralité du guide en version bilingue (pour les six entretiens réalisés en anglais avec des répondants du British Council et du Goethe Institut) en annexe 14.

Nous terminons en indiquant que ce guide a été conçu par et pour le chercheur et n'a jamais été transmis aux répondants, qui ont tous répondu par rapport à ce guide. Néanmoins, le chercheur dispose d'une marge de manœuvre quant à l'utilisation du guide qui ne doit pas être administré de façon mécanique. En fonction des besoins et de l'évolution naturelle des entretiens - de nombreux répondants faisant naturellement les transitions entre les questions - le guide a permis une flexibilité à l'intérieur d'un cadre formalisé. L'étape suivante fut celle de la retranscription des entretiens (voir l'étape 9 du point six de la section B du chapitre IV et la figure IV.9.). L'environnement numérique spécifique de travail que nous avons mobilisé a constitué une véritable aide dans le travail d'analyse et de compréhension.

### **L'environnement numérique**

Quoi de plus naturel que de s'interroger sur les interactions chercheur-environnement numérique de travail pour qui s'intéresse au contrôle capacitant ? Nous ne pouvions manquer d'évoquer brièvement cet aspect de la recherche. Nous avons effectivement eu recours à plusieurs dispositifs relevant des technologies numériques pour le traitement des données primaires et secondaires.

Concernant les premières, les enregistrements et saisies des entretiens ont été effectués avec une solution Olympus (enregistreur VN-711-PC et kit de transcription Olympus AS-2400) qui permet de générer une base de données comprenant l'ensemble des entretiens : la pédale associée à l'application DSS Player permet un contrôle du fichier vocal (contrôle par commandes sonores et au pied) pour saisir en parallèle dans un traitement de texte (contrôle par commandes visuelles et clavier manuel) pour un gain de temps et une forte ergonomie. En outre, les recherches textuelles relatives aux entretiens ont été réalisées directement avec l'application NVivo10 en utilisant les fonctions d'analyse par entretien, sur la totalité des entretiens, par thèmes et sujets du guide d'entretien (codage thématique) et sur les nœuds (définis par l'utilisateur).

En ce qui concerne les données secondaires, les articles de presse et les travaux académiques, nous avons utilisé l'application gratuite Mendeley de gestion bibliographique qui permet des recherches par mots-clés et en hypertexte sur le corpus téléchargé<sup>260</sup>.

---

<sup>260</sup> Site de Mendeley : [www.mendeley.com/](http://www.mendeley.com/) (l'auteur remercie Jonathan Maurice, MCF à l'IAE de Toulouse).

## **Transcription et attention flottante**

Même si nous nous sommes appuyé sur un environnement numérique facilitateur, le travail de transcription intégrale des 66 entretiens fut long et parfois fastidieux. Certains doctorants bénéficient de financements pour le faire ; cela n'a pas été notre cas mais cette tâche se révéla formatrice et nous avons trouvé un avantage précieux dans le fait de l'avoir réalisée nous-même. D'un point de vue pratique, nous avons essayé de réaliser les transcriptions à la suite de la conduite des entretiens. Toutefois, l'enchaînement des entretiens, le travail poursuivi de recherche et notre service d'enseignement se sont traduits par un décalage parfois important dans le temps entre les entretiens et leur saisie. Même si nous avons bénéficié d'un environnement numérique facilitant (voir le point précédent), les transcriptions ont nécessité de longues soirées de saisie. Nous estimons à six heures en moyenne la saisie de chaque entretien, soit un total de l'ordre de 400 heures. Chaque entretien a été transcrit dans un cadre formaté avec le logiciel *Word* (voir annexe 15) : il en a alors résulté 66 fichiers Word au format Rtf, tous rendus anonymes. À l'issue de la phase de transcription, nous avons consolidé les transcriptions ; il en a résulté un fichier de 652 pages au format A4 (police Times New Roman, taille 11, interligne un) qui a été imprimé et relié en deux tomes. Ce document et notre carnet de bord ont constitué nos supports écrits pour le traitement des entretiens, le reste des supports étant numérique.

Nous avons ainsi expérimenté une immersion profonde dans les entretiens, pendant leur réalisation et *a posteriori* avec le travail de saisie (et la compréhension qui y est associée), de relecture et d'analyse. Cela nous a éclairé quant au fait surprenant d'un RECAC qui réussissait à assurer sa mission en dépit des handicaps qui l'affectaient et nous a offert une forte compréhension des perceptions exprimées par les acteurs. Les deux tomes d'entretiens sont devenus pendant plusieurs mois notre livre de chevet.

Nous avons retrouvé notre démarche dans un article d'Ayache et Dumez (2011) concernant l'analyse de Gambetta (2006) portant sur une recherche sur la mafia : « le codage n'est pas le seul instrument possible de traitement d'un matériau qualitatif volumineux, hétérogène et complexe : l'attention flottante peut constituer une approche alternative intéressante » (Ayache et Dumez, 2011, p. 45). Cette approche qualifiée d'« attention flottante » est issue de la psychanalyse (Freud, 1967 ; Dumez, 2013a, p. 69). Elle permet de faire émerger des idées et des thèmes et contribue à gérer le risque de circularité (voir la section A du chapitre IV). Il est ainsi suggéré que les techniques d'attention flottante et de codage peuvent « être utilisées en complément l'une de l'autre à des moments différents de la recherche (par exemple, la démarche d'attention flottante faisant suite, à quelques mois

d'intervalle, à une démarche de codage de type multithématique) » (Ayache et Dumez, 2011, p. 45). Dans notre cas, l'attention flottante a précédé le codage thématique et elle nous a guidé dans notre tentative de description épaisse.

### **La description épaisse, une voie de compréhension en recherche qualitative**

Selon Dumez, « la description est au centre de la recherche qualitative et de l'étude de cas et [...] elle en constitue l'originalité et la richesse par rapport aux méthodes quantitatives et de modélisation formelle » (2010, p. 28). Cette affirmation forte ne pouvait que susciter notre intérêt, et ce à double titre. En effet, la présente recherche mixte se revendique d'une approche qualitative dominante et elle est basée sur une étude de cas (Avenier et Thomas, 2015, p. 82 et 84). En outre, « la nature même de la recherche qualitative [étant] d'être compréhensive, c'est-à-dire de donner à voir » (Dumez, 2013a, p. 29), nous avons tenté de « donner à voir » au lecteur. Encore fallait-il cerner comment le faire. En effet, la description dense explicite est relativement peu utilisée en sciences de gestion.

D'une part, dans ses présentations de l'étude de cas, Yin (1994) oppose approche descriptive et approche reposant sur des propositions théoriques en considérant cette dernière comme nettement supérieure à la première. À partir de la cinquième édition de son ouvrage de référence *Case Study Research*, Yin évoque la description épaisse pour affirmer que les études de cas n'ont pas nécessairement besoin d'y avoir recours (Yin, 2014, p. 19)<sup>261</sup> ; dans les éditions précédentes, il ne consacrait aucun développement particulier à la description, ce qui avait conduit Dumez à écrire que « Yin explique l'étude de cas sans chercher à montrer comment en faire une » (2010, p. 28).

D'autre part, il existe peu d'écrits sur la méthodologie de la description en sciences de gestion alors qu'il y a une abondante littérature sur la question en ethnologie et en sociologie. De même, notre participation à deux écoles doctorales, et des échanges avec d'autres doctorants, nous ont amené à penser que la formation des chercheurs en gestion sur la question la description épaisse devrait être accentuée puisqu'il y a un nombre sans cesse croissant de thèses et d'articles de recherche qui relèvent de la recherche qualitative.

Nous avons ainsi pu saisir une opportunité au cours de notre recherche en soumettant une contribution à un atelier méthodologique d'un colloque où nous faisons une communication. Un *Pre-Colloquium Paper Development Workshop*, initialement consacré à l'exploitation du logiciel NVivo en recherche qualitative fut, en raison d'une réorganisation

---

<sup>261</sup> « As a further example, case study research need not always engage in the *thick description* (Geertz, 1973) or detailed observational evidence that marks most forms of qualitative research » (Yin, 2014, p. 19).



des ateliers et de difficultés inhérentes à la mise en place d'un tel atelier, modifié et consacré aux descriptions épaisses (*PDW parallel session "Writing thick descriptions", Colloquium EGOS 30* à Rotterdam). Cette formation et la lecture de travaux sur le sujet, ainsi que celle de descriptions épaisses qualifiées de réussies, nous ont amené à en proposer une dans le cadre de la présente recherche doctorale, dont nous précisons les objectifs en section A du deuxième chapitre (voir *supra*) en guise d'introduction à la description épaisse.

Il en ressort que l'atout principal de la description dense est l'originalité et la richesse qu'elle apporte dans le projet de connaissance et de compréhension d'une situation organisationnelle. Il s'agit d'une question complexe car la description peut prendre une infinité de formes, que son champ des possibles est immense et qu'elle ne peut se faire qu'au contact des acteurs étudiés eux-mêmes, à l'instar de la description épaisse de Clifford Geertz sur les combats de coqs balinais (1980), rédigée à la première personne du singulier. Nous nous en sommes humblement inspiré et avons modestement tenté de réaliser une description à partir de notre connaissance de la fonction d'attaché de coopération pour le français (ACPF), acteur clé de notre terrain de recherche. Cette description repose sur l'idée d'une combinaison d'éléments de « décrire comme » qui vise à faciliter la compréhension de l'organisation et de la situation des employés au travers d'un texte court (quatorze pages) et à illustrer les mécanismes à l'œuvre en termes d'interactions entre l'organisation, ses acteurs et la technologie de la formalisation du travail de cette bureaucratie professionnelle, à savoir le SMG. Ainsi, en choisissant une unité de temps et de lieu (voir *supra* encadré II.1.), la période charnière entre la fin d'un poste en vue de la prise de nouvelles fonctions - à savoir la fin du mois d'août dans le cas du RECAC - et en dirigeant nos regards vers les acteurs de la CLE, du chef de poste au VI, nous avons proposé une description dense dans la première section du chapitre II consacré au terrain d'étude (section A).

La réalisation (par l'émetteur) et la lecture (pour le destinataire) de la description épaisse est de nature à permettre une meilleure compréhension non seulement de la situation organisationnelle au regard de la démarche de contrôle de gestion mais aussi de l'exploitation des *verbatim* qui est au cœur de l'analyse qui fait ressortir les résultats qualitatifs et quantitatifs (chapitre III).

### **Le traitement qualitatif avec l'application NVivo10**

L'objectif de l'analyse avec l'application NVivo10 (dernière version disponible lorsque nous avons entamé ce travail) était de nous aider dans l'organisation et le traitement d'une masse conséquente de données primaires (la taille du fichier Word intégrant tous les

entretiens est de 2 962 Ko, soit, comme nous l'avons indiqué précédemment, 652 pages). Outre l'attention flottante, nous avons très vite ressenti le besoin de recourir à des technologies numériques. Observons que des chercheurs en contrôle capacitant ont aussi eu recours à NVivo (Mundy, 2010, p. 504<sup>262</sup>; Dowling et Leech, 2014, p. 234 ; Englund et Gerdin, 2015, p. 282). C'est pourquoi nous avons suivi un séminaire FNEGE portant sur la méthodologie de la recherche en mai 2012 avant notre inscription en thèse, puis les formations à la recherche qualitative et quantitative en école doctorale. Nous avons également suivi trois « *webinars* » en ligne organisés par *Qualitative Solutions and Research* (QSR), l'éditeur australien de NVivo. Surtout, nous avons proposé et organisé un séminaire d'une journée financé par le laboratoire Montpellier Recherche en Management (MRM) ; cette formation fut intégrée au programme de l'école doctorale de Montpellier et dix doctorants et chercheurs y prirent part le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Cette formation fut assurée par Claude Julie Bourque, « élève » de Pat Bazeley, formatrice en troisième cycle de méthodologie de la recherche à l'université de Sherbrooke et formatrice accréditée QSR. Cette rencontre a joué un rôle important pour nous. Nous lui avons en effet présenté notre projet et elle nous apporté un soutien constant, dont nous la remercions. Cela nous a confirmé dans notre choix de l'application NVivo10 pour entreprendre notre recherche interprétative (Bazeley, 2002, p. 229 ; Bourque et Bourdon, 2016, p. 2)<sup>263</sup>.

Ainsi, l'approche choisie en termes de codage est déterminante car elle conditionne la validité de la recherche, sachant que « la méthode de codage mise en œuvre est rarement exclusive. Elle se réfère à différents auteurs, et finit par devenir éclectique » (Trébuçq, 2013a, p. 23). Chaque chercheur doit déployer une démarche adaptée à la recherche qu'il conduit. Il n'y a pas de voie universelle, notamment en matière de codage, et les fonctionnalités offertes par NVivo10 permettent de choisir celles qui sont le plus à même de correspondre à l'objet de la recherche ; dans notre cas, comprendre la démarche de contrôle de gestion au travers des éléments de l'assemblage SMG et des perceptions des acteurs, que nous avons appelés managers-utilisateurs. Une recherche récente montre l'importance - s'il fallait encore le souligner - du guide d'entretien par rapport au codage :

---

<sup>262</sup> Mundy a eu recours à l'application NUD\*IST développée de 1981 à 1997, puis appelée N2 jusqu'à N6 ; Nvivo, sorti en 1999, a opéré une consolidation avec N6 en 2006 pour former NVivo7. Selon Claude Julie Bourque, « l'interface est devenue vraiment facilitante à partir de NVivo7 » (entretien du 11 décembre 2014).

<sup>263</sup> « Developments in Qualitative Solutions and Research (QSR software) from N3 through to NVivo have impacted not only on the convenience of using the program but also on the capacity of the researcher to undertake interpretive analysis » (Bazeley, 2002, p. 229).

« Les données obtenues ont été codées à l'aide du logiciel de recherche N'Vivo (Version 10) afin de mener une analyse et un traitement pertinent de données qualitatives (Bazeley et Richards, 2000). Le codage initial a été effectué selon les thèmes initiaux du guide d'entretien (ex. harmonie, famille, face, moralité, équilibre, etc.) définis a priori puis enrichis au fur et à mesure du codage. Le contenu des réponses a été analysé d'abord de manière thématique pour chaque entretien puis de manière transversale afin de rapprocher les récits. Le codage a été effectué indépendamment par les deux chercheurs français et chinois. Ce double codage a pour intérêt de réduire les biais liés aux différences d'interprétation (Miles et Huberman, 2003). Le taux d'accord inter-codage obtenu est de 88% et il représente un critère de fiabilité qui peut résulter du hasard (Zwick, 1988), mais qui justifie une grande proximité des interprétations des deux chercheurs » (Meriade et Qiang, 2015, p. 308).

Toutefois, observons que, à la différence de la recherche de Meriade et Qiang (2015), et dans la mesure où nous avons fait le choix de l'interprétativisme, nous n'avons pas effectué de double codage pour assurer l'objectivité scientifique du traitement des entretiens, si bien que nous ne pouvons prétendre à ce que les résultats soient généralisables (Dumez, 2011b, p. 61), même si la généralisation pourra être mise sous tension au travers d'autres études qualitatives (Avenier et Thomas, 2015, p. 87, tableau 2).

Il existe une grande variété de méthodes de codage. Johnny Saldaña, professeur émérite de théâtre à l'université de l'Arizona spécialisé en recherche qualitative, a entrepris un recensement qui l'a amené à identifier 32 méthodes de codage (Saldaña, 2013). Ce travail de typologie des méthodes de codage fut présenté par Stéphane Trébuçq lors des Ateliers de Thésée du 4 octobre 2013 à l'IAE de Bordeaux<sup>264</sup>. Observons que :

« Par l'activité de codage, on entend le fait d'attribuer à la partie d'une source documentaire (texte, image, bande son, vidéo) un label ou une étiquette, résumant son contenu et/ou sa signification [de telle sorte que] le code peut [...] porter sur tout ou partie de la source documentaire [et que] le fait de coder implique a minima un travail de description, et plus généralement d'interprétation. Il ne faut naturellement pas résumer l'analyse qualitative à la seule activité de codage, même si celle-ci peut prendre un temps considérable (activité chronophage), et peut parfois en arriver à détourner le chercheur de son objectif initial et de sa question de recherche [...]. Le fait de coder une source documentaire permet d'extraire des connaissances ou de tester des hypothèses à partir de données souvent non structurées » (Trébuçq, 2013, diapositive 4).

---

<sup>264</sup> Trébuçq, S. (2013). Codage des données qualitatives : une synthèse des 32 méthodes référencées par Johnny Saldaña, Ateliers de Thésée – FNEGE, CRECCI – IAE de Bordeaux (26 diapositives). L'auteur remercie Stéphane Trébuçq pour ses conseils avisés.

Saldaña précise également que le codage est le terme générique d'une activité comprenant décodage et encodage :

« Quand nous réfléchissons au passage des données au déchiffrement de leur sens de base, nous faisons du *décodage* ; lorsque nous déterminons son code approprié et l'étiquetons, nous faisons de l'*encodage*. Pour faciliter la compréhension dans ce manuel, le *codage* sera le seul terme utilisé. Il suffit de comprendre que le codage est le processus de transition entre la collecte des données et une analyse plus approfondie de ces données » (Saldaña, 2013, p. 5)<sup>265</sup>.

Ainsi, en termes de codage, nous avons eu recours à deux techniques utilisant les nœuds dans NVivo10, sachant que, comme le souligne Stéphane Trébucq, le codage n'est pas une activité objective et implique donc une forme de subjectivité puisque le codeur n'est jamais sûr d'avoir effectué les bons choix et que la qualité du codage dépend de l'expertise du codeur (Trébucq, 2013, diapositive 7). C'est la raison pour laquelle nous avons entretenu un dialogue avec des chercheurs experts du logiciel NVivo, à savoir Pat Bazeley (Australie), Claude Julie Bourque (Canada) et Stéphane Trébucq (France).

La première méthode retenue est la plus classique. Elle a consisté en la définition de nœuds et l'apposition d'étiquettes sur des extraits des entretiens. Il s'agit, comme le font remarquer les spécialistes du codage, d'une méthode chronophage, d'autant plus si l'on doit traiter une masse importante de données car elle nécessite d'analyser l'intégralité du corpus pour obtenir une organisation *a posteriori*. Nous avons choisi de traiter un ensemble de 34 nœuds qui nous ont permis de porter un regard plus précis sur des aspects apparaissant moins avec la seconde méthode ; à titre de comparaison, dans son travail doctoral Maurice a eu recours à 35 nœuds (Maurice, 2012, p. 123, figure II.3). Nous proposons une copie d'écran en annexe 16. Cela fut donc une méthode complémentaire à la seconde.

La seconde méthode est celle sur laquelle nous nous sommes le plus appuyé. Elle est directement liée au guide d'entretien, dont nous avons montré le rôle de « point de rencontre » (voir *supra* et point sept du chapitre IV), qui en constitue en quelque sorte l'épine dorsale. Il s'agit d'une méthode associant attributs, répondant à une logique de métadonnées qui caractérisent les sources, et les entretiens qui sont transformés en tant que nœuds (Bazeley,

---

<sup>265</sup> « When we reflect on a passage of data to decipher its core meaning, we are *decoding*; when we determine its appropriate code and label it, we are *encoding*. For ease of reference throughout this manual, *coding* will be the sole term used. Simply understand that coding is the transitional process between data collection and more extensive data analysis » (Saldaña, 2013, p. 5).

2003). Nous qualifions cette méthode de « codage thématique avec attributs »<sup>266</sup>. Cette analyse thématique qui permet un codage structurel nécessite un travail minutieux de préparation, au risque de s'apparenter à du « bricolage » (Bazeley, 1999, p. 280). Pour résumer, la procédure fut la suivante. Après avoir saisi les entretiens dans le cadre formalisé présenté en annexe 15 en utilisant la feuille de style *ad hoc* (« titre 1 » pour les thèmes et « titre 2 » pour les sujets, les *verbatim* devant respecter scrupuleusement la structure définie), nous avons conçu sous Excel un tableau consolidé de l'ensemble des données - que nous avons qualifiées de « démographiques » - appelé « Entretiens import » et comportant en première colonne « Cas » (en fait les entretiens) où chaque « cas » correspond à un fichier d'entretien au format Rtf et à un nœud. Le fichier Excel a ensuite été intégré en « données externes » en sorte de créer une « feuille de caractéristiques ». De la sorte, chaque fichier Word d'entretien est un « cas » ; chacun des 66 « cas » comprend dans NVivo10 ce fichier et la ligne Excel des attributs associés, et cela en étant structuré par rapport au guide d'entretien. Nous avons également créé des nœuds d'aide pour le chercheur (à savoir « description », « citations » pour coder certains verbatim qui paraissaient importants, et « problèmes » en vue d'une analyse ultérieure, consulter l'annexe 16). Cette méthode de codage est très pertinente pour le chercheur qui dispose d'entretiens nombreux intégralement retranscrits selon un guide d'entretien formalisé. En effet, ce codage structurel permet de disposer de nœuds structuraux pour réduire les données par thèmes et sujets plutôt que par entretiens. Ainsi, le chercheur est en mesure de mener une analyse transversale des entretiens et d'explorer chaque thème et sujet par lecture et requête des mots-clés pour une analyse compréhensive. Enfin, nous avons également eu recours à la fonction « matrice de croisements », que nous commentons dans le point 5 du chapitre IV et dont nous présentons un exemple avec la procédure détaillée en annexe 17 ; elle est fréquemment utilisée par les chercheurs codant avec NVivo (Trébuq et Bourion, 2012, p. 247, tableaux 5 et 6).

Après avoir codé les données par thèmes et sujets, nous avons transformé les données qualitatives en variables et en valeurs pour faire une analyse des correspondances en croisant les variables entre elles.

### **L'analyse factorielle des correspondances multiples (AFCM) avec l'application SAS**

L'AFCM correspond à l'analyse quantitative de cette recherche. Les données exploitées ressortent des entretiens et d'un tableau Excel consolidé semblable à celui utilisé dans NVivo

---

<sup>266</sup> L'auteur remercie Claude Julie Bourque, alors chercheuse post-doctorale à l'université Toulouse II, pour l'avoir guidé dans cette démarche (séance de travail à l'université Toulouse II du 11 décembre 2014).

(voir annexe 18). Par souci de cohérence, nous avons choisi de présenter dans un seul développement cet outil, la démarche d'analyse détaillée que nous avons suivie et le principal résultat qui en est ressorti (section E du chapitre III).

### **Le dialogue avec les acteurs de terrain**

Enfin, le dernier des sept éléments de l'assemblage de la « démarche méthodologique » retenue dans cette recherche consiste dans le fait de poursuivre un dialogue avec les acteurs du terrain en sorte d'avoir un retour sur la poursuite de la mise en place du SMG du RECAC et par rapport à notre analyse. Cette démarche a indéniablement nourri notre démarche compréhensive.

Nous proposons ci-après une synthèse de ces développements qui constituent la charnière entre les deux parties de ce travail.

#### **Encadré CONC-I.1. Éléments structurants de la conclusion de la première partie**

À la charnière entre les parties I et II, le questionnement épistémologique et la démarche méthodologique choisie montrent que des allers et retours incessants entre les éléments théoriques et les éléments empiriques fondent le présent projet de connaissance sur un terrain peu observé en sciences de gestion. Le questionnement épistémologique influence l'objectif de création de connaissance et son mode d'élaboration.

Dans ce travail, il s'agit de générer des connaissances nouvelles sur le terrain de la coopération et de l'action culturelle extérieure et de proposer un raffinement du modèle du contrôle capacitant. Ainsi, dans cette recherche mixte à dominante qualitative, nous avons choisi d'emprunter au courant épistémologique dit interprétativiste en sorte de rendre la démarche méthodologique la plus solide qui soit ; cette dernière a été faite sur-mesure dans le cadre d'une recherche qualifiée de « compréhensive ». Ainsi, nous avons mobilisé un « outillage » pour recueillir, analyser et faire comprendre les données qui repose sur un assemblage de sept éléments :

- le guide d'entretien, point de rencontre qui témoigne de la dominante qualitative de cette recherche mixte ;
- l'environnement de travail du chercheur reposant sur le recours à des technologies numériques ;
- l'attention flottante qui s'est fortement manifestée à partir du travail de retranscription ;
- la description épaisse qui est centrale en analyse qualitative et doit apporter originalité et richesse par rapport à la compréhension d'une situation organisationnelle ;
- les traitements qualitatifs avec l'application NVivo10 en utilisant des codages thématiques simples et avec attributs ;
- l'analyse factorielle des correspondances multiples utilisant les données issues des entretiens ;
- un dialogue continué avec les acteurs de terrain, répondants et nouveaux agents, conformément au principe de mobilité géographique et fonctionnelle.

La démarche méthodologique retenue a permis d'aboutir à des résultats de nature qualitative et de nature quantitative (chapitre III) et de développer une réflexion critique avec dix points de discussion soumis à la communauté des chercheurs en sciences de gestion (chapitre IV).



## Seconde partie

-

### Résultats et discussion issus des interactions entre éléments théoriques et empiriques

« Je trouve qu'on a de quoi aussi être aidés. On s'appuie, c'est formidable d'ailleurs, sur un réseau, donc il y a toute sorte de types d'interlocuteurs, il y a toute une histoire. On a quand même une sacrée expérience dans ce domaine, on est aussi attendus, parce qu'on est la France et tout ça fait qu'on n'est pas seuls, ça s'est sûr. Il y a des échéances, des personnes, des programmes, des critères, oui, on veut plutôt notre réussite que notre échec, ça c'est très clair. [...] D'avoir été à Paris au Département est extrêmement utile. Quand on n'a été qu'en poste on a l'impression que Paris est une hydre sans visage, sans rien. En réalité il y a des personnes avec qui on peut et on doit dialoguer qui sont toujours là pour répondre et quand même vraiment pour aider. En plus, c'est assez marrant parce qu'il y a presque une distribution de jeu de rôle qui se met en place naturellement alors que c'est presque du théâtre : quand je passe du jour au lendemain du Département au réseau je suis de l'autre côté de la barrière et, si je puis dire, j'ai du respect pour le Département, vous voyez je vais changer de costume en deux jours sans... je sais pas comment dire, ça se fait très naturellement en fait. Et donc d'avoir le regard sur les deux... et en plus j'ai été ici en poste comme expatrié, comme maintenant, mais j'ai aussi été ici en contrat local ou sous l'IF, enfin toutes sortes de statuts et en fait, oui, maintenant je vois bien comment ça marche, il y a une vraie logique, solide, qui est le fruit de l'expérience, qui s'affine quand même avec le temps » (entretien ACE03, zone Europe).



## Seconde partie - Introduction

En écho à la première partie, cette seconde partie a pour objectif de poursuivre et d'apporter une contribution au dialogue entamé précédemment autour de notre projet de connaissance en contrôle de gestion capacitant. Il convient de préciser que la traduction du processus de recueil et d'analyse des données empiriques dans une forme rédactionnelle ne représente qu'imparfaitement la réalité de la recherche ; cette dernière s'est en effet nourrie d'allers et retours, produits des interactions entre les éléments théoriques et empiriques et les résultats en ont été issus grâce à un dispositif méthodologique *ad hoc* (voir la conclusion de la première partie). Nous nous sommes néanmoins efforcé d'en restituer le cheminement, les lignes de force et la richesse sans en négliger la complexité et les limites.

Dans ce cadre, il convient de rappeler que le premier chapitre dédié à la revue de littérature avait pour objectif de présenter notre analyse du modèle conceptuel du contrôle capacitant autour de l'idée de tension entre savoir et non savoir. Ainsi, en mobilisant le contrôle capacitant en tant qu'*orienting theory*, nous avons montré des connaissances manquantes en soulignant le triptyque technologie-homme-organisation sous-jacent du concept fondamental qui distingue ce modèle : « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches ». Nous avons ainsi mis en exergue trois leviers de compréhension qui permettent d'éclairer les résultats de ce travail de recherche. Ces leviers correspondent à chacun des éléments du triptyque technologie-homme-organisation. Ils permettent de mieux comprendre l'interrogation méthodologique quant à l'observation des terrains capacitants, de dégager le levier implicite de l'unité d'analyse qui correspond au manager-utilisateur et de mettre l'accent sur le SMG en tant que levier technologique fondamental en contrôle capacitant. C'est pourquoi le chapitre III s'attachera à identifier le SMG à l'œuvre sur notre terrain de recherche.

En effet, les données issues du terrain sur lesquelles nous nous sommes appuyé pour construire notre analyse et aboutir à un diagnostic nous ont conduit au raisonnement suivant : le RECAC en crise ne pouvait pas répondre à la contrainte sur les tensions que nous avons identifiées dans la mesure où il n'avait pas de marge de manœuvre et que ces tensions s'intensifiaient. En outre, les missions que ses personnels doivent remplir ont été élargies, particulièrement pour les agents culturels ; en effet, renforcer par exemple le rôle de la diplomatie économique et du tourisme ne modifie que marginalement le travail que les diplomates des chancelleries politiques - et plus encore les attachés économiques - doivent accomplir mais alourdit sensiblement la tâche des agents culturels. Dans ce sens, comment demander à des employés de faire davantage alors qu'ils disposent de moyens identiques, sinon moindres ? Il n'y a pas d'autre issue que de leur demander de « faire mieux ». C'est pourquoi il a fallu, selon notre point de vue, que le RECAC se dote d'une technologie de formalisation du travail mettant l'accent sur le développement d'un dispositif de maîtrise de gestion. Il s'agit du SMG qui fait l'objet des deux premières sections du chapitre III. À partir de ce levier de compréhension et du recours à un cadre-interface, nous analysons les résultats qualitatifs issus des entretiens conduits au sein du RECAC. Ces résultats sont complétés, en fin de chapitre, par une étude quantitative (basée sur une analyse factorielle des correspondances multiples) qui en dévoile un résultat complémentaire. Nous les qualifions de « leviers de réussite » ou de « leviers de renforcement du contrôle capacitant ». Nous sommes ainsi en présence d'un mécanisme d'allers et retours entre éléments théoriques et empiriques appliqué ici avec une méthodologie mixte.

Notre contribution s'articulera ensuite, dans le quatrième et dernier chapitre, autour de trois axes : des propositions pour enrichir le modèle du contrôle capacitant, une réflexion par rapport à des débats théoriques en contrôle de gestion ainsi que des préconisations concernant le terrain d'étude et les aspects méthodologiques.

L'apport cumulé de ces résultats et de la discussion ouvrira la conclusion générale portant sur une réflexion concernant la nature et la qualité du contrôle de gestion capacitant.



## Chapitre III

-

### **La fabrique d'un assemblage « système de maîtrise de gestion » au cœur des résultats de la recherche empirique**

« C'est un système solide et cohérent, je pense que c'était étonnant auparavant que ça n'existe pas » (entretien ACE01, zone Asie).

Ce troisième chapitre s'inscrit dans la progression de notre projet de compréhension de l'interaction entre les éléments théoriques et empiriques ; les fondements étudiés dans la première partie vont être interprétés de façon à présenter l'assemblage du SMG du RECAC (section B) à l'aune de notre perception du SMG en contrôle capacitant<sup>267</sup>, après avoir montré le rôle facilitateur joué par l'introduction de l'instrument FSP (section A) qui constitue, selon nous, un élément préfigurateur dans la fabrique du SMG. La deuxième section comporte des développements détaillés concernant les principaux éléments de l'assemblage SMG du RECAC. Il s'agit effectivement de donner à comprendre et de montrer les résultats issus de l'interprétation des entretiens semi-directifs conduits auprès de soixante répondants exerçant au Département et dans des postes, ainsi que des documents et des discours relatifs à l'organisation que nous avons recueillis. Puis, nous nous attacherons aux résultats des entretiens, toujours en nous appuyant sur le cadre étendu de Ferreira et Otley (2009), qui nous a permis, comme nous l'avons expliqué en conclusion de la première partie, de construire le guide d'entretien, pivot du dispositif méthodologique, pour donner à voir les principaux résultats de la recherche empirique avec les notions de

---

<sup>267</sup> Cf. chapitre I avec le premier levier de compréhension qui a fait l'objet de la section D.

« dialogue capacitant » (section C), de « sens de la mission » et de « moments » du mécanisme de capacité (section D). Enfin, la dimension quantitative de notre recherche, exploitant une analyse factorielle des correspondances multiples, également réalisée à partir des entretiens, met l'accent sur un quatrième résultat significatif (section E). Nous considérons ces résultats comme des leviers de renforcement du contrôle capacitant.

### **A - À la recherche du système de maîtrise de gestion du RECAC : le FSP, élément préfigurateur**

Il a été défini dans le premier chapitre<sup>268</sup> ce que nous entendions par « système de maîtrise de gestion », ainsi que la notion de « package » (modèle conceptuel de Malmi et Brown, 2008) qui y a été associée, pour laquelle nous proposons le terme français d'« assemblage ». À cet égard, dans une contribution retraçant plus de trois décennies de recherches portant sur la théorie de la contingence en comptabilité et contrôle de gestion, David Otley (2016) a lancé un appel pour que le concept d'assemblage fasse l'objet d'une attention plus aiguë de la part des chercheurs ; la présente recherche y répond. De la sorte, nous avons logiquement repris, parmi différentes définitions proposées dans la littérature académique, celle qui correspond au modèle que nous avons mobilisé pour notre dispositif méthodologique en matière de SMG :

« Il s'agit des mécanismes, processus, systèmes et réseaux évolutifs formels et informels utilisés par les organisations pour communiquer les principaux buts et objectifs de la direction, pour appuyer les processus stratégique et de gestion opérationnelle par l'analyse, la planification, les mesures, le contrôle, les récompenses, et plus largement le pilotage de la performance, et pour soutenir et faciliter l'apprentissage organisationnel et le changement » (Ferreira et Otley, 2009, p. 264).

Cette définition propose une conception large du SMG intégrant l'ensemble des dispositifs de gestion qui touchent les membres du *continuum* LH-CO. En outre, nous avons proposé de comprendre des SMG selon une acception qui correspond à l'assemblage de systèmes individuels. Dans cet esprit, ces systèmes individuels constituent des éléments en interaction du SMG conçus et mis en œuvre par différents acteurs et à différents moments (Strauß et Zecher, 2013, p. 260). De la sorte, nous

---

<sup>268</sup> Voir la section D du premier chapitre, premier levier de compréhension consacré au SMG.

entendons par SMG un assemblage d'éléments, conformément à l'approche « package ».

Dans le deuxième chapitre, nous avons montré les conditions qui ont été réunies en sorte de favoriser l'émergence progressive de dispositifs de gestion au travers de la mise en place d'un SMG dans un contexte de montée en puissance de la préoccupation gestionnaire - ce que nous avons qualifié par le néologisme « gestionnarisation » - touchant l'ensemble du RECAC. Ce mouvement s'était traduit dès 2002 par la mise en place progressive à la DGCID d'une cellule de contrôle de gestion, qui est toujours opérationnelle au sein de la DGM. Cette cellule de trois personnes, animée initialement par d'anciens agents culturels, s'est progressivement professionnalisée, avec l'arrivée d'un chef de bureau issu de l'École nationale d'administration en 2006. Fin 2010, un contrôleur de gestion issu du secteur privé - devenu inspecteur des finances publiques en 2014 au titre des concours réservés de 2013 - a été recruté puis nommé responsable du bureau contrôle de gestion, devenu pôle contrôle de gestion, au sein du « secteur performance » de l'ancien service des programmes et du réseau (devenu DPR) de la DGM. L'ancien directeur général de la DGM, aujourd'hui secrétaire général du MAE, justifiait la création de ce secteur :

« Pour relever ses nombreux défis, la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats a inscrit au cœur de ses priorités l'instauration d'un mode de fonctionnement basé sur une culture de résultat. Il est pour cela important d'adopter une stratégie de performance qui nous permettra de mieux orienter nos actions et de mieux en rendre compte. J'ai d'ailleurs souhaité créer à cet effet un secteur "performance". L'évaluation, le contrôle de gestion et l'audit constituent les trois volets d'une démarche globale qui vise à renforcer le pilotage stratégique et la prise de décision à l'administration centrale, dans le réseau et auprès des opérateurs ». Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), du ministère des Affaires étrangères et européennes<sup>269</sup>.

On comprend aisément qu'au sein d'une organisation ayant une faible culture gestionnaire, qui est très décentralisée, dont la plupart des employés sont situés à l'étranger et, notamment pour ceux ayant plusieurs années d'expérience dans le

---

<sup>269</sup> Fiche repère « La performance à la direction générale de la mondialisation » éditée en 2011 par le ministère des Affaires étrangères et européennes, page 1 sur 2. Document consulté le 27 novembre 2015 disponible en ligne : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FR-Performance\\_externe.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FR-Performance_externe.pdf) (voir annexe 10).

RECAC, n'ont pas reçu de formation et n'ont pas de pratiques du contrôle de gestion, la création et le développement du SMG, pour faire une allusion directe au processus tandem que nous avons identifié dans le premier chapitre, a requis du temps ; en l'occurrence près d'une décennie. Un secrétaire général n'ayant pas de formation initiale en gestion (ingénieur en informatique) nous a expliqué que son passage à la Centrale avait complété ses compétences en gestion, en termes de savoirs et de savoir-faire :

« Je pense que mon passage à la DGM, et donc en particulier à ce qu'on appelait avant SPR qui maintenant s'appelle DPR, y a joué un grand rôle puisque quand j'étais en poste encore à Paris. J'ai fait plusieurs missions avec la cellule de contrôle de gestion [...], je suis allé 15 jours faire une mission de contrôle de gestion. Après je pense qu'on a un réseau qui n'est pas encore complètement habitué, je pense que les outils ne sont pas encore complètement développés non plus » (entretien SG02).

Le développement du contrôle de gestion auprès des agents correspond aussi à une volonté émanant du sommet stratégique de cette organisation, comme l'indique l'allocation du 3 novembre 2009 du député Jean-François Mancel, rapporteur spécial des crédits de la mission « action extérieure de l'État », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 :

« La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) confère au Parlement un pouvoir de contrôle et d'évaluation élargi pour apprécier la performance des administrations publiques. S'agissant de l'administration centrale, j'évoquerai très brièvement quelques réformes très importantes. [...] La création de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats était parfaitement justifiée, comme j'ai pu le constater. [...] Elle manifeste également une forte volonté de contrôle de gestion, qui me paraît très significative, ce qui répond bien à notre souci de rechercher au maximum l'efficacité » (voir annexe 19).

Il est patent que pour les acteurs de la DGM, le contrôle de gestion s'inscrit directement dans la logique lolfienne, tout comme les documents budgétaires (PAP et RAP), et ce, d'une part, pour s'engager sur des objectifs et rendre compte des résultats obtenus, et, d'autre part, pour mettre en place des actions correctrices. On imagine sans mal que le chantier était vaste. Les agents de la DGCID, puis de la DGM, ont en effet entamé leur projet de contrôle de gestion à partir d'une matrice vierge, si ce n'est le cadre de la LOLF. Cette dernière ayant été promulguée en août 2001, pour une mise en

application à compter de la loi de finances pour 2006, les plus hauts responsables de la DGCID avaient ressenti l'importance de la réforme que la LOLF allait entraîner pour le RECAC. On comprend ainsi d'autant mieux que l'émergence d'un bureau « contrôle de gestion » répondait à des exigences futures qu'il fallait initier et préparer en amont dans une organisation où la nécessité d'un contrôle de gestion issu de la LOLF n'était ni évidente, ni acquise pour les employés. Il s'agit d'un constat que nous faisons qui répond directement à la problématique que nous avons soulevée du RECAC en crise.

L'exercice de compréhension du SMG en émergence que nous avons effectué n'a pu être possible que grâce à une conjonction d'éléments. En effet, il n'existe pas à notre connaissance de document de synthèse présentant ce SMG. Rien n'indique d'ailleurs qu'il soit clair pour les agents qu'il s'agit d'un SMG : nos entretiens avec des responsables de DPR et du pôle contrôle de gestion confirment cette affirmation. Toutefois, lors de nos échanges, notamment avec un agent de DPR, un inspecteur général et un ancien directeur de l'Institut Français, des répondants ont évoqué avec leurs mots ce que nous qualifions de SMG ; cela nous a conforté dans notre analyse.

La conjonction d'éléments que nous évoquons consiste d'abord, selon notre observation participante de plusieurs années, dans la mise en place de la cellule de contrôle de gestion. Il s'agit également de rencontres avec ses promoteurs, lors des JDR annuelles et en poste. Enfin, elle se traduit par une contribution directe que nous avons faite en termes d'indicateurs dits de performance pour la CLE. Cette conjonction s'inscrit en outre dans notre intérêt continu pour les sciences de gestion en général, et le contrôle de gestion en particulier. Cela s'était notamment traduit par un mémoire de master soutenu en 2007 dans lequel nous avons analysé un tableau de bord relatif aux actions de formation continue des professeurs de français (Benoit, 2007, p. 80-81) ; ce tableau de bord avait été présenté au responsable du bureau du contrôle de gestion.

Notre curiosité a également été avivée par la grande richesse des documents produits par la DGM, et notamment par son pôle contrôle de gestion, sachant que de nombreux documents internes nous ont été transmis par des répondants. En effet, le dernier élément concerne justement les perceptions de ces agents quant au contrôle de gestion : elles ont joué un rôle largement significatif dans notre compréhension du SMG du RECAC. La nouvelle culture de contrôle de gestion ne s'est cependant pas imposée brutalement. Elle est la résultante d'un processus graduellement mis en œuvre avec la participation active d'agents utilisateurs qui sont des managers de projets culturels, que nous avons appelés des « managers-utilisateurs » (voir le premier chapitre). Cette



nouvelle culture a été induite, selon nos recherches, par la mise en place d'un instrument très formalisé dit « Fonds de solidarité prioritaire (FSP) ».

### **1) Le dispositif FSP compris comme une sensibilisation à la démarche de contrôle de gestion**

Nous estimons que le fonds de solidarité prioritaire (FSP), créé en 2000, constitue la première pierre posée à l'édifice du projet SMG du RECAC et qu'il a facilité la transition des agents du RECAC vers une gestion par les résultats. Un rapport externe de l'évaluation de l'instrument FSP qui avait été commandé par le MAE mentionne que « Il y a bien une culture de projet à la DGCID au départ, mais la gestion par les résultats y est inconnue » (Dessalien et Perramant, 2014, p. 93). Conçu concomitamment à la LOLF, le FSP peut être perçu comme une sensibilisation à la démarche de contrôle de gestion, voire comme une préfiguration du SMG du RECAC, dans la mesure où il propose une nouvelle approche de l'organisation du travail de coopération fondée sur une attention prioritaire portée envers la dimension gestionnaire. Le dispositif FSP<sup>270</sup> s'est imposé à l'ensemble des secteurs de la coopération culturelle, notamment celui de la CLE. Le MAE le présente ainsi :

« Le FSP est l'instrument de l'aide projet du ministère des Affaires étrangères et du Développement international issu de la réforme du dispositif de la coopération française engagée en 1998, il a été créé par décret n°2000-880 du 11 septembre 2000 et a remplacé le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), fonds créé en 1959 afin d'accompagner les États africains nouvellement indépendants » (DGM, vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°32 Le fonds de solidarité prioritaire, juin 2014, p. 1).

Il convient de retenir les grands principes du FSP : le montage des projets de coopération (projets ou programmes pays, inter-États et mobilisateurs), dans de nombreux secteurs, se fait selon une optique pluriannuelle avec un engagement signé des partenaires locaux qui fait l'objet d'une convention officielle entre les parties prenantes et garantit des cofinancements sur plusieurs années, généralement trois.

---

<sup>270</sup> Cet instrument était dirigé vers 55 pays dits de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), essentiellement des pays d'Afrique, des Caraïbes et les anciens pays de l'Indochine ; la décision n°2 du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) réuni le 31 juillet 2013 a supprimé la ZSP pour fonder l'attribution des aides sur des partenariats différenciés.

Si ce processus avait été formalisé lors de la constitution d'un comité des projets FSP, avec la diffusion de différents documents à usage interne et avait nécessité des formations *ad hoc* des employés du RECAC, c'est qu'il avait constitué une évolution dans l'organisation du travail des agents affectés dans les postes relevant de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Les projets du FSP doivent effectivement intégrer les notions de transparence interne (au niveau du RECAC et de l'organisation des partenaires locaux) et globale dans l'articulation avec les partenaires, notamment sur les cofinancements, les ressources, la conduite des projets, depuis leur conception jusqu'à leur transfert aux partenaires locaux qui devront, à l'issue, en assurer la pérennité hors financements MAE<sup>271</sup>.

Bien que formalisé ce dispositif permet une très grande flexibilité dans la conception des projets et offre des possibilités d'adaptation, c'est-à-dire de réparation, tout au long de la conduite des projets, et même au-delà car l'analyse de projets montre qu'ils ont pu générer de nouveaux projets pour corriger des manquements à la conception initiale.

Le premier point à souligner est la notion de cycle du projet. Ainsi, le MAE distingue quatre phases : phase avant-projet dite « identification » ou « exploration », phase de préparation ou de « conception », phase de gestion du projet comportant les sous-phases de préparation, d'exécution et de suivi, et phase « d'évaluation prospective ». Le lien avec les outils du management est explicite ; le « Guide du FSP » (Beaudlet, 2003) se réfère à différents ouvrages de gestion pour mettre en évidence le « cycle de gestion » concernant les projets de coopération culturelle. Ces phases conduisent à la remise de documents administratifs de gestion : une fiche de prise en considération (FPC), un rapport de présentation (RP), une évaluation de mi-parcours, puis une évaluation finale, dite de fin de parcours, qui fait l'objet d'une évaluation rétrospective. Ces documents sont basés sur une programmation budgétaire détaillée associée à des indicateurs intégrés dans des tableaux de bord reposant sur l'outil « cadre

---

<sup>271</sup> On comprend cela dans l'avant-propos du « guide de l'évaluation » réalisé par la DGCID en 2007 : « La mise en œuvre de la LOLF : en organisant le budget par programmes et actions, la LOLF implique une analyse de la performance des actions conduites au regard des moyens mobilisés. Les procédures prévues privilégient le contrôle de gestion sur l'évaluation, mais, avec le recul, la complémentarité entre les deux instruments devrait s'imposer. En effet, seule l'évaluation s'intéresse au "pourquoi" et au "comment" améliorer la performance, en faisant porter l'analyse sur la stratégie et les politiques, sur un cycle plus long que l'exercice budgétaire et sur le point de vue des partenaires et des bénéficiaires de l'action publique, plutôt que sur l'action publique elle-même ». Cavelier *et al.* (2007). *Guide de l'évaluation*. DGCID, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, 104 p. (voir l'avant-propos, p. 3).

logique ». L'annexe 20 présente le sommaire-type d'un RP relevant du secteur de la CLE qui montre la part importante dédiée aux outils de gestion.

## 2) Le cadre logique, préfiguration du SMG du RECAC

Le deuxième outil qui est progressivement apparu avec la mise en œuvre du FSP est le « cadre logique » :

« Outil de gestion utilisé pour améliorer la conception des actions de développement, le plus souvent au niveau des projets. Il suppose d'identifier les événements stratégiques (ressources, réalisations, objectif spécifique, finalité) et leurs relations causales, ainsi que les facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec » (Cavelier *et al.*, 2007).

Nous proposons, dans le tableau III.1. ci-après, une visualisation de cet outil avec la matrice du cadre logique qui repose sur une logique de pilotage par les indicateurs.

**Tableau III.1. La matrice cadre logique pour les projets FSP (Beaudlet, 2003, p. 50)**

	Niveaux descriptifs du projet	Indicateurs objectivement vérifiables	Moyens de vérification	Conditions critiques (hypothèses ou risques)
Finalité				
Objectif				
Résultats				
Activités - ressources				

Une exploration plus détaillée de la procédure des projets relevant du FSP indique un recours élargi aux outils de management parmi lesquels des outils des sciences de gestion qui doivent apparaître lors d'une étape clé du projet, à savoir la rédaction du RP (voir annexe 20), et qui sont présentés dans des documents à destination des agents du RECAC :

- le chronogramme prévisionnel permet de décomposer des objectifs en tâches ou activités et d'identifier le début et la fin d'un projet, ainsi que les consommations en temps, en équipements et en budget. Des outils d'ordonnancement en gestion de projet

sont proposés par le MAE pour la réalisation des RP tels le diagramme de Gantt<sup>272</sup> ou la méthode des chemins critiques de type PERT<sup>273</sup> (Beaudlet, 2003, p. 60 et suivantes) ;

- des tableaux de bord, sous forme d'indicateurs de résultat et d'impact, sont requis dans tout RP tandis que « par le passé [avant la mise en place du FSP], on a souvent souligné que l'on butait, lors de l'examen des projets, sur l'imprécision des objectifs, sur la confusion entre finalité et objectifs, entre résultats et objectifs et entre objectifs et moyens » (Beaudlet, 2003, p. 41). Or, la mise en place de la LOLF a introduit une culture de la performance (voir *supra*) qui se répercute au niveau des projets FSP. À titre illustratif, nous présentons ci-après des indicateurs choisis pour un projet FSP (les données sont masquées pour cause de confidentialité) ; les indicateurs présentés dans le tableau de bord (voir *infra* tableau III.2.) sont destinés à faire l'objet d'un suivi dans le temps par les agents et à permettre une appréciation quantitative de l'impact du projet.

Il convient de préciser que les outils de gestion déployés pour les projets FSP visent à ce que ces derniers soient évalués de façon externe lors de la conception, à mi-parcours et en fin de projet. C'est pourquoi ils reposent sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs appuyés par des tableaux de bords composés d'indicateurs. Cette démarche, nouvelle pour les agents culturels, a fait dès l'an 2000 l'objet de formations à destination des agents du RECAC<sup>274</sup> ; des documents remis aux agents lors de telles formations internes sont exploités dans cette section.

**Tableau III.2. Tableaux de bord extraits d'un projet FSP (MAE, 2001)**

Objectifs quantitatifs globaux à atteindre		
Objectif	Échéance	Marge d'erreur admise
Enseignement bilingue		
Nombre de classes primaires cursus A : XXX secondaires cursus A : XXX B : XXX	année scolaire 200X-200X	3 %
Nombre d'établissements concernés : - écoles : XX - collèges : XX - collèges-lycées : XX - lycées : 24	année scolaire 200X-200X	3 %

<sup>272</sup> Le concept a été développé par Henry L. Gantt, ingénieur américain, vers 1910 et utilisé dans la plupart des logiciels de gestion de projet tels que *Microsoft Project* ou *TrioProject*.

<sup>273</sup> PERT : initiales de *Program (ou Project) Evaluation and Review Technique*, littéralement « technique d'évaluation et d'examen de programmes » ou « de projets » et jeu de mots avec l'adjectif anglais « *pert* », signifiant « malicieux », « mutin » (parfois traduit en français par : Pour éviter les retards traditionnels).

<sup>274</sup> En particulier les agents affectés dans des pays relevant de la ZSP, et cela particulièrement lors des stages de nouveaux partants.

Nombre d'élèves tous cursus confondus : XX XXX	année scolaire 200X-200X	+ / - 10 %
Nombre de candidats au baccalauréat : X XXX	année scolaire 200X-200X	+ / - 10 %
<b>Enseignement cursus standard</b>		
X 000 élèves participent à l'expérimentation LV2 français sur les trois années du lycée	de septembre 200X à juin 200X	+ / - 10 %
Les établissements concernés doivent être répartis sur l'ensemble du pays	octobre 200X	0 %
L'ensemble des professeurs impliqués dans l'expérimentation doit prendre part à la formation continue	de septembre 200X à juin 200X	0 %
Nombre d'élèves dans le secondaire apprenant le français : > XXX 000 (soit + 100%)	septembre 200X	- 10 %

### Objectifs qualitatifs globaux à atteindre

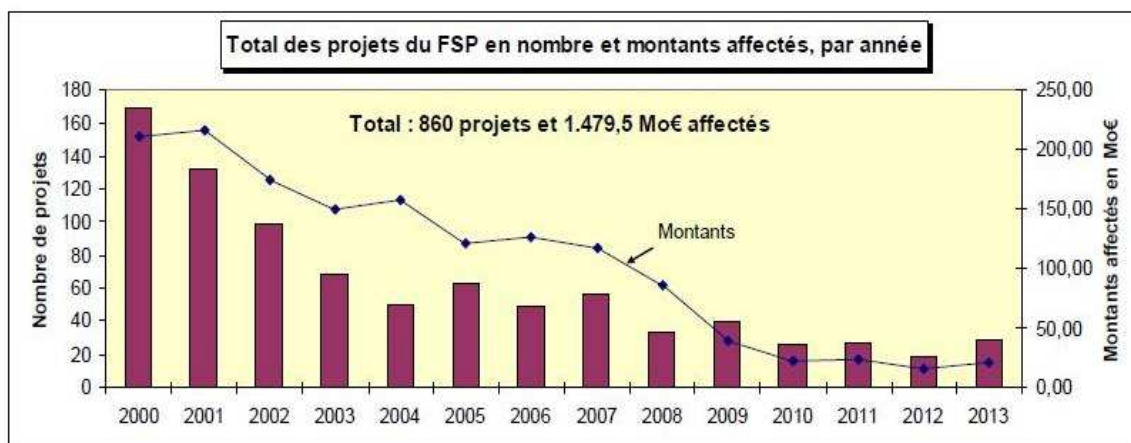
Ratio	Mode de calcul	Objectif enseignement bilingue	Objectif cursus standard
d'évaporation	Nombre d'élèves inscrits et présents en début d'année / nombre d'élèves présents en fin d'année	< 5 %	< 5 %
de réussite	À l'issue de leur cursus, les élèves ont obtenu des résultats supérieurs ou égaux à la moyenne en langue française	> 70 %	> 70 %
d'accès à l'enseignement supérieur	À l'issue de leur cursus, les élèves diplômés accèdent à l'enseignement supérieur	= au taux moyen de l'ensemble des élèves scolarisés (à partir de 200X)	= au taux moyen de l'ensemble des élèves scolarisés (à partir de 200X)

Il s'est agi de montrer dans la présente section que le recours à des outils de gestion par les agents du RECAC est récent et lié à la mise en place de la LOLF. Cette démarche a progressivement pris de l'ampleur, notamment sous l'effet du lancement des projets FSP sensibilisant les agents du RECAC à la démarche du contrôle de gestion. Un approfondissement de l'analyse concernant cet élément aurait sans doute été intéressant. En effet, des consultants qui ont évalué cet instrument nous laissent à penser que le développement du FSP relève d'un processus tandem qui a favorisé des améliorations du dispositif au travers de « réparations » par les managers-utilisateurs :

« Les points de vue recueillis sont généralement favorables à la conception de départ, mais ils jugent que celle-ci était trop rigide (toute modification au projet devait recevoir l'aval formel du bureau du FSP). Les possibilités plus grandes de modification du projet qui ont été accordées par la suite ont donc été appréciées par les utilisateurs de l'instrument (notamment la possibilité de faire des réallocations budgétaires dans certaines limites) » (Dessalien et Perramant, 2014, p. 93).

Les répondants que nous avons interrogés n'ont toutefois que peu évoqué les projets FSP qui connaissent un déclin régulier, tant en nombre qu'en montants affectés, depuis leur lancement en 2000, ainsi que le montre la figure III.1. (voir *infra*).

**Figure III.1. Nombre et montants affectés aux projets FSP sur la période 2000-2013 (Dessalien et Perramant, 2014, p. 51)**



En termes de montants affectés, la réduction est encore plus forte de 2000 à 2013 puisque le total a été divisé par 10.

Le FSP étant « devenu quantité négligeable » en dépit de son « grand intérêt » et de son « utilité » ((Dessalien et Perramant, 2014, p. 70), il n'est pas étonnant qu'il ne trouve pas sa place dans les développements qui suivent. En effet, nous avons présenté le FSP en tant qu'élément préfigurateur du SMG du RECAC mais les restrictions budgétaires lui ont progressivement fait perdre de sa pertinence, même si la démarche de cet instrument s'inscrit dans celle du contrôle de gestion. Lors de la JDR du 18 juillet 2016, un atelier thématique a présenté « le nouveau FSP » de façon à réactiver cet outil de la diplomatie culturelle d'influence (voir conclusion générale)<sup>275</sup>.

Aussi présentons-nous en détail dans les sections qui suivent comment s'est peu à peu constitué le SMG du RECAC. Pour ce faire, nous interprétons les données que nous avons recueillies quant aux trois principaux éléments de l'assemblage SMG que sont le « contrôle de gestion » avec la « fiche budget pays », la programmation budgétaire avec l'application PRISME et - pour les agents chargés de la CLE - les applications numériques de gestion des cours de langue.

<sup>275</sup> Journée du réseau de coopération et d'action culturelle du lundi 18 juillet 2016 au Centre de conférences ministériel du MAE : « 17h15-18h45 - Ateliers thématiques [...]. Des outils réformés au service de notre politique de développement : l'expertise technique et le nouveau FSP ».

## **B - La fabrique d'un système de maîtrise de gestion : un assemblage sur-mesure**

Le RECAC communique largement, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre II, sur ses activités.

L'organisation communique évidemment en interne, prioritairement au travers des TD et de son site intranet *Diplonet*, cette parole étant relayée dans les différents postes du monde entier lors des réunions de service, généralement hebdomadaires, dirigées par les ambassadeurs, chefs des postes - ou les premiers conseillers en leur absence - , ainsi que les réunions de service au niveau des services culturels organisées par les COCAC ; il n'est pas rare qu'il y ait également des réunions de service, sous l'égide des directeurs délégués qui sont également conviés aux réunions de service des COCAC (ou celles des consuls généraux dans les provinces), dans les Instituts français.

Le RECAC communique également en externe, dans des proportions moindres, en direction du grand public au travers du site Internet *Diplomatie* et de documents imprimés, notamment ceux disponibles dans le hall d'accueil de la DGM, à Paris, et dans les halls d'accueil de représentations diplomatiques et culturelles, ainsi que de certaines Alliances françaises<sup>276</sup>. Un discours spécifique sur la mise en place du contrôle de gestion au sein du RECAC, que nous analysons au travers de deux documents de communication, a été porté à partir de 2008 par le sommet stratégique de l'organisation.

### **1) L'émergence d'un discours sur le contrôle de gestion porté par le sommet stratégique du RECAC**

Nous avons relevé deux documents qui ont été diffusés en interne et en externe (ils sont disponibles sur le site en ligne du MAE) et nous semblent particulièrement intéressants car ils participent de la sensibilisation des agents au Département et dans les postes au contrôle de gestion.

Le premier est une brochure de huit pages publiée en novembre 2008 sous la forme d'un dépliant dont l'introduction est signée par Anne-Gazeau Secret, alors

---

<sup>276</sup> Mentionnons également que le bimestriel « Le français dans le monde », revue de la fédération internationale des professeurs de français éditée par CLE International, a été fondé en 1961 et est soutenu par le MAE. Il diffuse régulièrement des informations sur les acteurs et les activités de la coopération linguistique et éducative, notamment du RECAC. Voir son site [www.fdlm.org/](http://www.fdlm.org/)

(dernière) directrice générale de la DGCID<sup>277</sup> ; le second est une fiche dite « repère » de deux pages au format A4 (voir annexe 19) de 2011 qui présente une introduction de Christian Masset, alors (premier) directeur général de la DGM.

Ces deux documents intègrent des éléments qui font sens en présentant ce que signifie « contrôle de gestion » en s'attachant aux « nouveaux outils de pilotage de la coopération française » et à « une démarche globale qui vise à renforcer le pilotage stratégique et la prise de décision à l'administration centrale, dans le réseau et auprès des opérateurs ». Observons d'ailleurs que certains postes, comme celui de Pékin<sup>278</sup>, ont su saisir leur connaissance des dispositifs de gestion du RECAC auxquels ils ont été fortement sensibilisés pour développer des programmes de coopération en matière de modernisation de l'administration publique<sup>279</sup>.

### **a) Performance et contrôle de gestion à la DGM**

La fiche repère de 2011 (voir annexe 19), réalisée par le service des programmes et du réseau, devenu DPR depuis, avait, comme cela nous a été précisé lors d'un entretien (MAE08), pour objectif de présenter le nouveau secteur « performance » de cette direction générale aux agents. Cela souligne l'importance que le Département accorde à l'information de ses personnels affectés dans les postes à l'étranger. En effet, la plupart des agents en poste sont situés à une grande distance géographique de la Centrale et de ce fait ne s'y rendent que rarement au cours de leur affectation en poste, surtout s'ils ne prennent pas part aux JDR ; il apparaît donc essentiel de les informer des dispositifs mis à leur disposition et de leur faire connaître leurs interlocuteurs.

La présentation du secteur « performance » indique qu'il s'articule en trois volets (contrôle de gestion, audit et évaluation). Il résulte de la mise en œuvre de la LOLF pour répondre à un contexte budgétaire contraint. Concernant le contrôle de gestion, l'accent est mis sur le suivi des consommations des crédits et la prise de décision relative aux

---

<sup>277</sup> Document MAE en ligne consulté le 27 novembre 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DEPLIANT\\_DGCID\\_ETAT\\_STRATEGIE.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DEPLIANT_DGCID_ETAT_STRATEGIE.pdf). Voir les extraits présentés en annexe 21.

<sup>278</sup> Le SCAC-Institut français de Chine apporte « un appui aux processus de réorganisation de l'administration » et « un soutien à la modernisation de la fonction publique, condition d'un fonctionnement durable des administrations renouvelées ». Document du 22 août 2014 consulté le 27 novembre 2015 : [www.ambafrance-cn.org/La-modernisation-de-l-administration-publique](http://www.ambafrance-cn.org/La-modernisation-de-l-administration-publique)

<sup>279</sup> Nous montrons ainsi que des agents peuvent capitaliser leurs savoirs issus des sciences de gestion et les mobiliser dans le cadre de leur exercice professionnel, à l'instar du COCAC en Chine (voir note de bas de page précédente) qui était à l'origine de la cellule de contrôle de gestion du RECAC.



actions des postes avec un tableau de bord stratégique adossé à la base de données « performance réseau », gérée en Centrale, dont la « fiche budget pays » est complétée par les postes (115 postes en 2011, soit 70 %). Cette fiche<sup>280</sup> qui permet un reporting concernant les projets de coopération et d'action culturelle était présentée dans le premier dépliant de 2008.

**b) « Pour une administration stratégique et transparente » : le fil conducteur du développement du SMG du RECAC**

Le dépliant intitulé « Pour une administration stratégique et transparente »<sup>281</sup> est sous-titré : « l'atout des nouveaux outils de pilotage de la coopération française ». Annonçant en introduction la réforme dans « la perspective de [la] transformation [de la DGCID] en 2009 en Direction d'état major », il affirme que le MAE « se donne aussi les moyens de mieux gérer ses crédits et développe ainsi une vraie culture de l'évaluation des résultats ». L'emploi de l'adverbe *mieux* ne nous avait pas interrogé de prime abord. C'est le rapprochement avec le concept fondamental du contrôle capacitant (« permettre aux employés de *mieux* maîtriser leurs tâches », voir la section C du premier chapitre) qui a accru notre intérêt pour ce document qui s'articule autour de deux parties :

- « *Mieux* mesurer notre action et *mieux* piloter le réseau depuis Paris » ;
- « *Mieux* évaluer les résultats pour un management moderne »<sup>282</sup>.

Cette publication précise que :

« La démarche de contrôle de gestion est en phase d'extension au sein du réseau de coopération et d'action culturelle extérieure. Chaque ambassade va ainsi pouvoir renseigner une matrice d'indicateurs évaluant les actions menées par la France dans les différents secteurs d'intervention et bénéficier dès lors d'une aide considérable pour le pilotage stratégique » (p. 5).

Deux traits prégnants se dessinent dans ces éléments : le premier est l'importance de la stratégie quant au déploiement pour le RECAC de son SMG, le second correspond à son caractère opérationnel. Ces traits apparaissent en adéquation avec l'approche par questions retenue dans le cadre étendu de Ferreira et Otley (2009), depuis la vision

---

<sup>280</sup> Voir le point suivant 2) Une conception orientée « maîtrise » du contrôle de gestion : la « fiche budget pays ».

<sup>281</sup> Voir extraits présentés dans l'annexe 14.

stratégique et la mission jusqu'à l'opérationnalisation du SMG. Incidemment, la volonté de « faire mieux » du MAE au travers du contrôle de gestion du RECAC s'inscrit dans le droit fil du projet capacitant et l'on remarquera que la question de la « transparence », apparaissant dans le titre du dépliant étudié, correspond à deux caractéristiques-clés du contrôle capacitant et constitue également la dénomination de l'un des éléments-clés de l'assemblage du SMG que nous avons évoqué dans la section consacrée à la description épaisse dans le deuxième chapitre. C'est ce qui nous a conduit à proposer *infra* un tableau récapitulatif mettant en correspondance les composantes de l'assemblage SMG et les quatre caractéristiques-clés.

L'analyse du dépliant et les entretiens que nous avons réalisés nous ont amené à considérer que la mise en place du SMG du RECAC peut être datée de l'année 2006 dans le cadre de cette recherche, soit concomitamment à la mise en œuvre effective de la LOLF ; les résultats de cette recherche sont valables jusqu'à l'année 2015 et couvrent ainsi une décennie. En l'inscrivant directement dans le processus tandem en contrôle capacitant que nous avons montré dans le premier chapitre (section C), sa conception progressive, c'est-à-dire depuis son ébauche, pourrait d'ailleurs être associée à la création de la cellule de contrôle de gestion du RECAC en 2002. Toutefois, sur son intranet, le MAE précisait que la mise en œuvre du contrôle de gestion dans le réseau avait débuté en 2006 et devait s'effectuer peu à peu, visant en cela à toucher l'ensemble des postes :

« Le déploiement du contrôle de gestion s'effectue par étapes. Depuis janvier 2006, 4 postes diplomatiques (Dakar, Ljubljana, Madrid et Prague) expérimentent le contrôle de gestion. 3 postes (Rabat, Mexico et Berlin) ont rejoint la démarche à la fin 2007. Un premier bilan de l'expérimentation et les orientations du DGCID en matière de pilotage ont conduit à des ajustements et à une stabilisation de la démarche courant 2008. Cela a permis d'étendre l'exercice à 20 postes supplémentaires au premier semestre, notamment la Chine, les États-Unis, le Royaume-Uni ou l'Afrique du Sud. À la fin de l'année 2008, 50 postes auront intégré la démarche, correspondant à 54 % des crédits DGCID. Le dispositif sera ensuite généralisé à l'ensemble du réseau en 2009. Trois critères sont pris en compte dans le choix des pays pouvant participer à cette extension : priorités stratégiques du Département ; souhait de l'ambassadeur ou du conseiller culturel [COCAC] d'adopter la démarche de contrôle de gestion ;

---

<sup>282</sup> La présentation en caractères italiques de l'adverbe *mieux* nous revient.

volonté d'obtenir un échantillon représentatif, notamment en fonction des typologies géographiques » (*Diplonet* du 19 mai 2009).

Il ressort de notre recherche que la généralisation du dispositif de contrôle de gestion n'a pas été aussi rapide que prévu, ainsi que nous allons le montrer au travers de la « fiche budget pays » (FBP). Élément pivot du SMG, la FBP est un tableau de bord bâti autour d'indicateurs qui permet « une meilleure coordination avec l'administration centrale ("dialogue de gestion") ». Nous avons présenté en chapitre II ce que le MAE entend par dialogue de gestion pour le RECAC (voir *supra* figure II.13.) ; en effet, le terme « dialogue de gestion » est la dénomination employée dans le secteur public français pour promouvoir la mise en place du contrôle de gestion et nous allons montrer que, dans le cas du RECAC, il a pris un sens particulier. Le pôle contrôle de gestion du secteur performance confirme les dynamiques de ce dialogue :

« Le dialogue de gestion est le processus d'échanges existant entre le responsable de service et son équipe. Il s'appuie sur les tableaux de bord. Ce dialogue de gestion est formalisé au sein d'un comité de gestion. L'objectif du dialogue de gestion est d'impliquer l'ensemble des équipes vers un but commun » (*Diplonet* du 19 mai 2009).

Le « dialogue » ainsi présenté nous invite à dépasser les acceptions de contrôle et de surveillance liées à la dénomination française de « contrôle de gestion ». Un répondant que nous interrogeons sur la signification que revêtait le contrôle de gestion nous avait répondu :

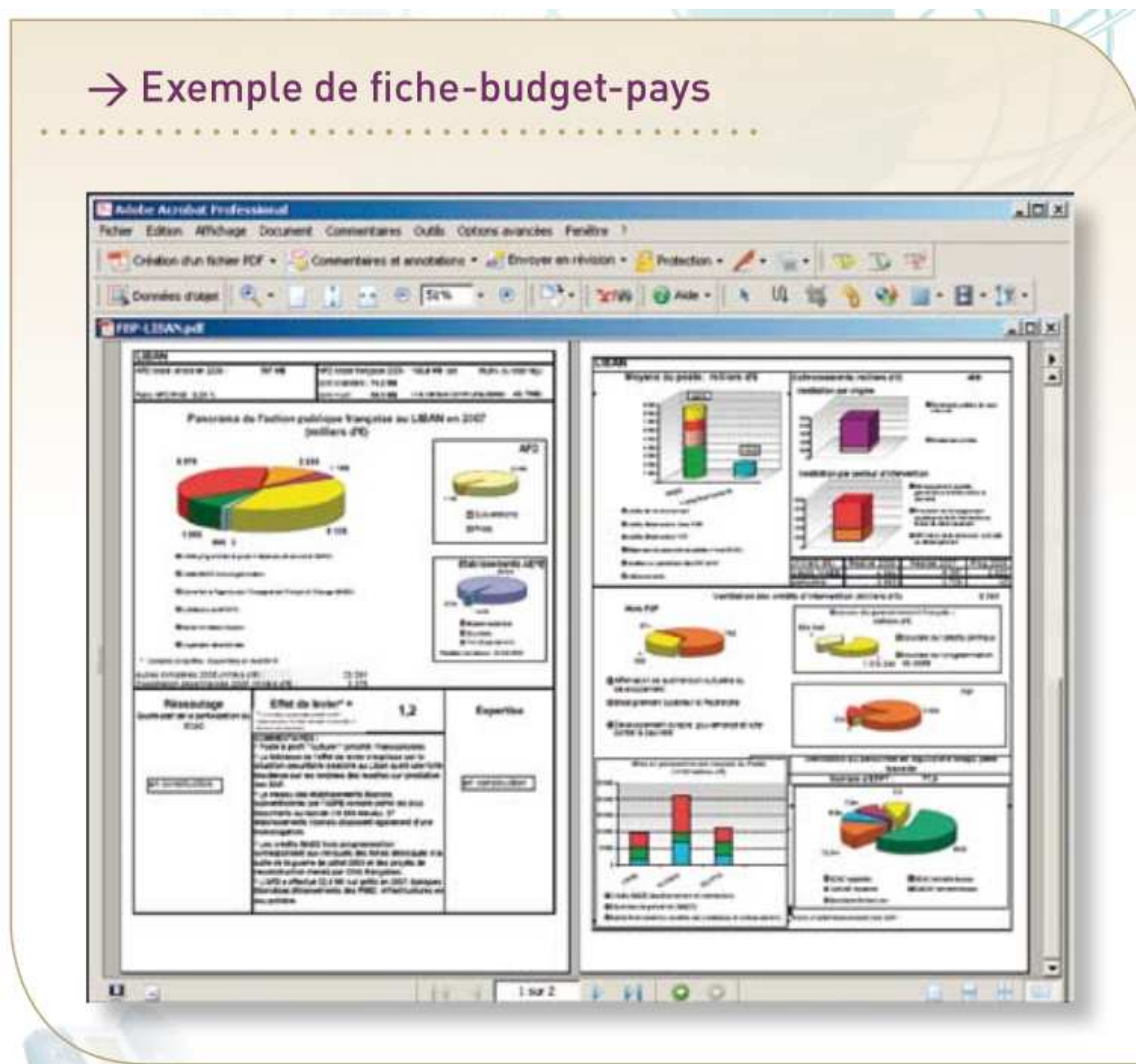
« Nous on a vraiment un contrôle de gestion vraiment suivi avec le Département, à la fois financier et humain. C'est vraiment un dialogue de gestion, quoi, c'est pas qu'un contrôle » (entretien COCAC12, zone Afrique).

En écho, le MAE précise ce qu'il entend par contrôle de gestion dans la définition qu'il en donne sur son site intranet : « Comme outil de pilotage le contrôle de gestion correspond au sens de "maîtrise". Ainsi, au lieu de parler de contrôle de gestion, il est plus pertinent d'utiliser les termes de pilotage par la performance » (*Diplonet* du 19 mai 2009). Nous allons par conséquent montrer le rôle central de la FBP pour le SMG du RECAC en soulignant la pertinence de notre choix du substantif « maîtrise » pour la traduction et l'appropriation en langue française de *Management control system*.

## 2) Une conception orientée « maîtrise » du contrôle de gestion : la « fiche budget pays »

La FBP constitue selon nous le cœur de la démarche de contrôle de gestion du RECAC, si bien que nous la qualifions d'élément pivot. Cependant, les documents tant internes qu'externes ne proposent pas de présentation détaillée ni d'explication de la FBP, si ce n'est la visualisation d'un exemple sur le dépliant de 2008, présenté *infra* en figure III.2.

Figure III.2. Visualisation du tableau de bord de la FBP (MAE, DGCID, 2008 : « Pour une administration stratégique et transparente », p. 4)



Plusieurs répondants nous ont cependant remis des FBP dans des postes, sous le sceau de la confidentialité. Nous allons en décrire les grandes lignes, en sachant que la FBP évolue au cours des années, évolution qui s'inscrit dans la qualité capacitante du SMG. Il y a une FBP par poste, à renseigner deux fois dans l'année (début d'année et

mi-parcours, soit les périodes décembre-janvier et juin), qui est un document Excel comportant une dizaine de feuilles (version 2010-2011 de la FBP). Comme nous l'a confirmé un répondant travaillant à DPR de la DGM, alors que nous lui demandions si c'est la même FBP que tous les pays utilisent, il nous a été répondu : « C'est la même sur tous les pays » (entretien MAE08). Notre analyse prend en considération les deux versions de la FBP, première période (2006-2011) et seconde période (2011-2015).

### a) La première version formalisée de la FBP : 2006-2011

La FBP comporte dans chaque onglet (à l'exception du premier) des données qualitatives faisant l'objet d'analyses fines et des données quantitatives détaillées. Pour servir notre démonstration, nous proposons une visualisation des deux premières feuilles d'une version anonymée de FBP en figures III.3. et III.4. présentées *infra*.

**Figure III.3. Visualisation de l'onglet « Tableau de bord » d'une FBP anonymée version 2011**

Tableau de bord - Fiche Budget Pays : XXX			
Pays	XXX	Nom du Référent Contrôle de Gestion en poste	
Programme	209	@	tel
Typologie	Autres pays d'intervention "influence"	Contacts Pôle contrôle de gestion :	
Année	201X	@	tel
Date dernière mise à jour des données	15/01/201X	@	tel
		@	tel
		@	tel
		@	tel
<b>Espace dialogue</b>			
Cet espace permet au poste et au pôle contrôle de gestion de dialoguer sur l'ensemble des points techniques (calendrier, problèmes informatiques, définitions...)			
<b>Suivi 201X</b>			
Il vous est conseillé de vérifier sur une impression papier avant la transmission du tableau que les commentaires des espaces de saisie se déversent bien en totalité dans les zones de restitution. Ainsi, il est souhaitable que les commentaires soient concis et stratégiques.			
<b>Plus de détails sur Diplonet</b>			
- Rubrique contrôle de gestion : <a href="http://intranet.diplomatie.gouv.fr/spip.php?article2966">http://intranet.diplomatie.gouv.fr/spip.php?article2966</a>			
- Rubrique levée de fonds : <a href="http://intranet.diplomatie.gouv.fr/spip.php?rubrique1880">http://intranet.diplomatie.gouv.fr/spip.php?rubrique1880</a>			
<b>Organisation</b>			
Chaque onglet est spécifique à une thématique et comporte :			
- une zone de restitution, qui synthétise les données renseignées plus bas dans la page,			
- une zone de saisie			
Seules les cellules jaunes sont à renseigner par le poste, les blanches sont soit renseignées automatiquement, soit remplies en centrale, et les grises concernent des indicateurs dont l'abandon est prévu, et dont le renseignement est facultatif.			
Il vous est demandé de veiller à ce que les commentaires saisis par vos soins se déversent bien intégralement dans la zone de restitution, où le nombre de caractères est limité.			
<b>Fiche Budget Pays</b>			
1. Budget & RH	4. Coopération universitaire et attractivité		
2. Financements externes	5. Coopération scientifique et technologique		
2.bis Onglet d'aide à la collecte d'information	6. Coopération culturelle et français		
3. Partenariats	7. Coopération et développement		

**Figure III.4. Visualisation de l'onglet « FBP » d'une FBP anonymée version 2011**

Indicateurs prioritaires de : Autres pays d'intervention "influence"		Moy Zone	Fiche Budget Pays - XXX		209	Données : 15/01/201X		
Nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat à date	XXX	NR	Population	100 000 000	PIB	100 000 000 000 €		
Cofinancements levés sur l'année	XXX	NR	<p>Dans un pays de 98 M d'habitants qui constitue un "observatoire géostratégique important" où se jouent certes les influences dominantes XXX, mais d'intérêt économique non négligeable pour la France, le SCAC privilégie la promotion de l'expertise française, la formation et la mobilité des élites XXX dans le cadre d'une action étendue à l'ensemble des grandes villes du pays ainsi qu'aux XXX qui nous sont favorables à l'ONU.</p> <p>Il vise à donner plus de visibilité aux actions prioritaires qu'il mène, ainsi qu'à une meilleure articulation de ces dernières avec les programmes de l'UE aux XXX, avec l'AFD dans la perspective de son mandat de "promotion d'une croissance verte et solidaire", les instances internationales où pèse la France, PNUD, XXX, Banque Mondiale et le multilatéral régional. Dans la limite des crédits qui lui sont alloués -ces derniers ayant atteint leur étiage-, l'essentiel de l'action du SCAC a été recentrée sur un travail "d'agence de liaison" au service des intérêts français (les liens avec les entreprises sont renforcés), et d'accompagnement par la mobilité de projets menés pour certains sur financements bilatéraux européens ou multilatéraux, dans le domaine prioritaire du développement durable. Le pays a de fait peu de chances d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement selon le calendrier imparti, du fait de problèmes de gouvernance. Le Scac pilote en outre un lycée XXX conventionné avec l'AEFE et X Alliances Françaises conventionnées avec la Fondation Alliance Française de Paris.</p>					
Nombre de mois/homme d'expertise (LOLF)	XXX	NR						
Nombre de partenariats académiques structurants	XXX	NR						
Mobilisation de financements externes sur l'année	XXX							
AEFE : fonds engagés dans le pays	XXX							
Culture France : fonds engagés dans le pays	XXX							
AFD : Prêts concessionnels	XXX							
AFD : Subventions	XXX							
<b>Budget &amp; RH</b>			<b>Financements externes</b>		<b>Attractivité et rayonnement</b>			
Programmation année N (poste + centrale)	XXX		Effet de levier <i>financements externes / (crédits titres 3 &amp; 6 + masse salariale évacués)</i>	XXX	Nombre d'étudiants étrangers en master et doctorat	XXX		
Taux de décaissement fin S2	100%		Cofinancements levés sur l'année	XXX	Enveloppes consacrées aux bourses (poste + centrale)	XXX		
Nombre d'ETPT	XXX		Recettes sur prestations réalisées sur l'année	XXX	Nombre d'anciens étudiants et boursiers suivis	XXX		
<b>Satisfaction du poste quant à l'action des opérateurs</b>			<b>Grands instruments multilatéraux</b>		<b>Cours</b>			
AEFE ☺	CNOUS ☺		Estimation du poids de la France dans le FED	XXX	Nombre d'heures élèves dans les EAF	NR		
AFD ☺	CampusFrance ☺		Estimation du poids de la France dans le FMS	XXX	Nombre d'heures élèves dans les AF	XXX		
<b>Partenariats</b>			<b>Expertise publique sur financement international</b>		<b>Manifestations</b>			
Montant des financements accordés par le MAEE à des ONG françaises	XXX		Nombre de mois/homme d'expertise placés	XXX	Nombre total de manifestations	XXX		
Animation du réseau : nombre des partenaires externes	XXX		Existence d'un dispositif de veille	Oui	Coût moyen par manifestation pour le SCAC	XXX		

L'onglet « tableau de bord » constitue ce que l'on pourrait qualifier de « page de garde » et de « sommaire » du document global et présente un « espace dialogue » ; l'onglet « FBP » a pour objectif de synthétiser sur une feuille les données agrégées relatives au contrôle de gestion d'un pays. Nous proposons dans le tableau III.3. (voir *infra*) une description du contenu de chacun des dix onglets.

**Tableau III.3. Synthèse de la FBP version 2011**

Onglet	Description synthétique
1	Le tableau de bord de la FBP que nous présentons se décompose en quatre parties (voir <i>supra</i> figure III.3.) : une zone d'identification du poste et du service contact en centrale ; un espace « dialogue » qui « permet au poste et au bureau contrôle de gestion de dialoguer sur l'ensemble des points techniques (calendrier, problèmes informatiques, définitions...) » ; une zone d'aide relative à l'organisation de la FBP ; un guide des onglets qui se répartissent selon les secteurs d'activité des SCAC-EAF sachant que « vous listez les métiers de la DGM et vous avez la structure de la FBP » (entretien MAE08).
2	Il s'agit d'une synthèse de la FBP, présentant une analyse de l'action du poste dans le pays : indicateurs prioritaires, mobilisation de financements externes, le budget et les ressources humaines, la satisfaction du poste quant à l'action des opérateurs, les partenariats, le poids de la France dans les grands instruments multilatéraux, l'expertise publique sur financement international, l'attractivité et le rayonnement ainsi que quatre derniers indicateurs sur les cours et les manifestations auxquelles le poste a contribué dans l'année (voir <i>supra</i> figure III.4.)
3	« Budget et RH » : il s'agit d'une fiche détaillée intégrant des graphiques portant sur l'évolution de la programmation du poste (FSP et hors FSP) et la répartition des catégories

	d'emplois (expatriés et locaux), la programmation et son exécution, les ressources humaines et l'immobilier. Il est renseigné par les secrétaires généraux.
4	« Mobilisation des financements externes » : renseigné par les COCAC, il présente en détail avec de nombreux commentaires, des tableaux et graphiques les cofinancements, le réseautage, les recettes sur prestations, la ventilation des cofinancements par type de partenaire, l'apport financier moyen par type de partenaire, les fonds publics autres que MAE, les montants des recettes sur prestation, puis la capacité à lier des partenariats stratégiques grâce à l'activité de réseautage « qui consiste à mesurer la capacité du poste à lier des "partenariats stratégiques" sans pour autant être à l'initiative du projet ou le chef de file des bailleurs de fonds ».
5	« Fichier de collecte et d'assistance à la qualification des financements externes » : cette feuille « vise à recenser l'ensemble des opérations menées par le poste en partenariat. Un projet doit être saisi sur autant de lignes que de partenaires ou types de partenaires. Les données se déverseront ensuite dans l'onglet ["Mobilisation des financements externes"] » ; elle peut comporter des dizaines de lignes.
6	« Partenariats » : il s'agit à nouveau d'une feuille très détaillée dont une vue d'ensemble porte sur la coopération européenne, l'action des opérateurs et l'appui aux entreprises françaises, qu'elles soient implantées localement ou non (par exemple, ventes de droits d'émissions télévisuelles). On observe ensuite un volet intitulé « tableau de saisie des données » qui se décline avec un commentaire général sur les partenariats, puis des sous-volets portant sur l'animation du réseau, les actions des opérateurs, le placement de l'expertise publique française sur financement international, l'appui aux entreprises françaises, la coopération décentralisée (collectivités locales ou territoriales françaises), la coopération européenne et le nombre de contributions au webmagazine <i>Latitude France</i> qui est alimenté par les postes [ <a href="http://latitudefrance.diplomatie.gouv.fr/">http://latitudefrance.diplomatie.gouv.fr/</a> ].
7	« Coopération universitaire et attractivité » : il s'agit d'un reporting orienté vers le nombre d'étudiants étrangers [du pays où se situe le poste] inscrits en master et doctorat dans un établissement d'enseignement supérieur français (c'est un indicateur LOLF qui, à ce titre, doit figurer dans le PAP et le RAP), les anciens étudiants et boursiers faisant l'objet d'un dispositif de suivi, les partenariats académiques structurants vivants, les bourses et leurs cofinancements ainsi que les manifestations de promotion de l'enseignement supérieur français. Il est généralement renseigné par les attachés de coopération universitaire (ACU).
8	« Coopération scientifique et technologique » : cet onglet s'intéresse aux projets scientifiques et à l'attractivité des élites étrangères. À ce titre, ses volets portent sur l'innovation, l'attractivité d'étudiants et de chercheurs en long séjour en France pour des projets scientifiques, la contribution du poste à des projets de coopération scientifique et à l'activité de veille telles que le nombre de notes élaborées ou le nombre d'événements initiés. Il est généralement renseigné par les attachés de coopération scientifique (ACS).
9	« Coopération culturelle et français » : il s'agit de l'onglet où l'on retrouve les projets et actions conduits au titre de la CLE. Les trois indicateurs LOLF doivent être renseignés : cursus francophones, certifications et tests de langue française (DELF, DALF et TFC pour l'opérateur CIEP, TEF et diplômes de spécialités en français de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris) et taux d'autofinancement des établissements à autonomie financière et alliances françaises conventionnées. Des pistes d'amélioration doivent être proposées à partir d'un diagnostic réalisé par les postes ainsi qu'un suivi des manifestations culturelles. Il est généralement renseigné par les ACE et ACPF.
10	« Coopération et aide au développement (FSP, efficacité de l'APD [aide publique au développement] et expertise) » : à l'instar des précédentes feuilles sectorielles, cet onglet présente une vision synthétique de l'activité annuelle sectorielle puis un tableau de saisie des données portant sur les projets relevant du FSP et du fonds social de développement, l'efficacité de l'APD (indicateur LOLF), les organisations non gouvernementales, l'influence dans la programmation et la mise en œuvre des programmes communautaires et de l'APD multilatérale, le nombre de volontaires internationaux (VI) et les interventions locales de l'Agence française de développement.

On comprend que le renseignement de la FBP a induit une nouvelle charge de travail pour les agents culturels. Cela les mobilise de façon importante à l'occasion des deux envois annuels et, le reste de l'année, de manière moins marquée car il s'agit alors

d'une activité de veille en direction des indicateurs que les agents doivent suivre. Dans cet esprit, les membres du *continuum* LH-CO sont incités à travailler en direction des deux principaux axes qui apparaissent dans les différents onglets de la FBP : un axe financements qui met l'accent sur la recherche de cofinancements et la levée de fonds, pour lesquelles des formations spécifiques sont organisées par le MAE et ses opérateurs depuis la mise en œuvre de la LOLF, ainsi que des ateliers de travail lors des JDR qui réunissent les agents des postes du monde entier ; et un axe sectoriel s'inscrivant dans les priorités stratégiques définies pour le RECAC, qui donne aux postes une large marge de manœuvre quant à la mise en œuvre des projets de coopération et actions. Un ACPF a tenu à souligner l'importance de la question des cofinancements dans le cadre du RECAC qui confirme notre question de recherche :

« Les cofinancements surtout, ça c'est quelque chose qui intéresse la Centrale. Les cofinancements qu'on arrive à trouver. C'est vrai qu'il y a quelques années, c'est assez sensible par exemple en [pays d'Europe centrale et orientale], où dans les années 1990 on est arrivés avec beaucoup d'argent, des financements importants, et aujourd'hui on nous demande de trouver des partenaires, de trouver des cofinancements et de voir, comment dire, l'effet de levier qu'on peut faire avec les financements propres de l'IF ou qui nous sont apportés par les projets que l'on a déposés au MAE » (entretien ACPF12, zone Europe).

Il ressort ainsi de nos observations et entretiens que les projets de coopération concernant les certifications françaises prennent des formes multiples et adaptées aux contextes locaux selon les moyens à la disposition des postes, moyens en termes d'agents, de compétences en ingénierie de formation, de capacité à générer des partenariats et aussi, dans une moindre mesure, ressources financières et techniques locales. Arrêtons-nous un instant sur la promotion des certifications françaises de type DELF et DALF puisque nous les avons évoquées dans le deuxième chapitre et qu'elles figurent dans la FBP.

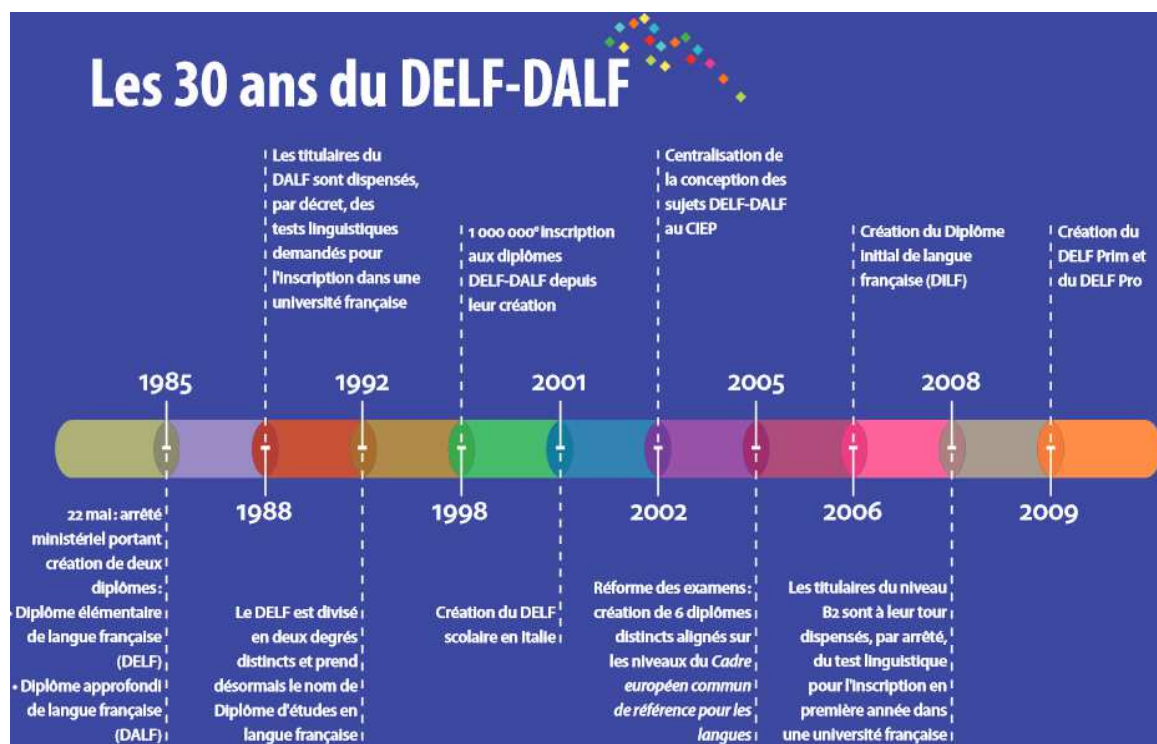
#### **b) Faire le lien entre la FBP et la mission avec un projet de CLE**

L'opérateur CIEP est chargé de la promotion et de l'administration des seuls diplômes de français langue étrangère délivrés par le ministère français de l'Éducation Nationale qui sont le DELF et le DALF. Depuis leur création par un arrêté ministériel du 22 mai 1985, ils ont été progressivement diffusés dans la plupart des pays, ainsi que



l'illustre la figure III.5. *infra*, comme cela a été rappelé lors d'une grande manifestation au CIEP pour célébrer leur trentième anniversaire en 2015<sup>283</sup>. Dans les postes, les projets relatifs à ces diplômes sont conduits par les ACE et les ACPF et intéressent également les experts sectoriels chargés de la coopération universitaire et de la promotion de l'enseignement supérieur français (il peut d'ailleurs s'agir d'ACE ou d'ACPF) car les titulaires du DELF B2 sont dispensés de test linguistique pour l'inscription dans une université française. Les agents de la CLE dans les postes et au Département (mission de la langue française et de l'éducation à la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche de la DGM) et leurs collègues du CIEP, et éventuellement du pôle « coopération linguistique et éducative » relevant du département « Langue française, livre et savoirs » de l'Institut Français, qui sont très souvent d'anciens et/ou de futurs membres du RECAC, œuvrent ensemble car de tels projets ne pourraient se développer sans l'implication de tous.

Figure III.5. « Les 30 ans du DELF-DALF » (La lettre du CIEP, octobre 2015, p. 2)<sup>284</sup>



<sup>283</sup> « Ces diplômes du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui enregistrent annuellement quelque 400 000 inscriptions dans plus de 1 150 centres d'examen répartis dans 174 pays, participent activement au rayonnement de la langue française dans le monde ». Site du CIEP consulté le 10 décembre 2015 : [www.ciep.fr/delf-dalf/30-ans-delf-dalf](http://www.ciep.fr/delf-dalf/30-ans-delf-dalf)

<sup>284</sup> La lettre du CIEP est également disponible en ligne. Site du CIEP consulté le 10 décembre 2015 : [www.ciep.fr/sites/default/files/lettre-ciep-30-ans-delf-dalf.pdf](http://www.ciep.fr/sites/default/files/lettre-ciep-30-ans-delf-dalf.pdf)

À titre illustratif, voici une liste de cinq actions conduites dans des postes :

- projet FSP national de promotion de la langue française en tant que langue vivante deux dans le système éducatif local : l'indicateur de performance « obtention du DELF A1 » à l'issue de la première année de formation, soit 90 heures de formation, doit être supérieur à 80 % des apprenants du programme ;
- organisation de sessions de formation de correcteurs et examinateurs du DELF et du DALF : séminaires d'habilitation de professeurs de français locaux assurés par l'ACE, l'ACPF ou un expert du CIEP ;
- réalisation d'un « Guide DELF DALF » financé par les droits d'inscription et remis à chaque candidat ;
- formation des chefs de centre DELF DALF à l'utilisation du logiciel DELF DALF du CIEP depuis l'ouverture d'une session jusqu'à sa clôture ;
- signature d'une convention cadre avec le service de l'Éducation et de la formation de la capitale pour l'organisation de sessions du DELF scolaire dans des lycées à cursus francophone.

L'ensemble des actions recensées dans les FBP est alors transmis par intranet au Département qui analyse chacune. S'en suit une phase essentielle, qui ressort dans différents entretiens, celle du dialogue de gestion entre les postes et DPR, même si, bien entendu, le dialogue de gestion ne se limite pas à la FBP mais intègre tous les aspects touchant aux missions dévolues aux postes (comptabilité, ressources humaines, systèmes d'information, etc.). Cette étape apparaît comme cruciale.

### **c) « Mieux travailler » en substituant la FBP aux fiches d'inspection générale**

La mise en place progressive de la FBP dans le RECAC a constitué une évolution significative du travail pour ses acteurs car elle est conditionnée par le fait que les agents suivent des instructions formalisées, et, de plus, elle représente une surcharge de travail. Elle n'a cependant pas été mal vécue, même si cet aspect n'a pas été passé sous silence par la plupart des agents dans la mesure où le MAE, pour justifier le passage au contrôle de gestion, a supprimé dans le même temps des documents lourds en termes de temps de travail et de recherche d'informations qui s'appelaient « les fiches de l'inspection générale » (fiches IG). Ainsi, un agent ayant passé 16 ans dans le RECAC et qui exerçait à la mission de la langue française et de l'éducation de la DGM, a

spontanément fait le lien entre le contrôle de gestion et la disparition des fiches IG lors d'un entretien :

« La notion de CDG c'est déjà quelque chose que je pense pas perçu de la même façon qu'avant. La notion de démarche qualité et de gestion a été quelque chose d'assez lointain et tout à fait abstrait pendant mes premières années en poste. La démarche qualité n'existait tout simplement même pas et le CDG se faisait au niveau local quand on avait la chance d'avoir un comptable et un contrôleur de gestion dans l'institution. À travers l'ambassade on remplissait le rapport annuel qui s'en allait à l'IG mais très sincèrement c'était vraiment abstrait. Et je trouve que depuis les dernières années c'est de plus en plus présent et c'est probablement lié au fait qu'on a de moins en moins d'argent et qu'il faut vraiment être rentable » (entretien MAE04).

Les fiches IG ont été remplies jusqu'en 2008. Nous en avons observé une dizaine renseignées, dont nous présentons un tableau de synthèse (voir *infra* tableau III.4.). Ces fiches étaient mises à jour chaque année par des agents chargés de la CLE par l'ajout des éléments propres à l'activité de l'année. Nous avons relevé le nombre de pages (il s'agit de documents au format Word, police Arial taille 8 pour les tableaux et taille 10 pour les commentaires) des fiches que nous avons pu consulter et avons observé que les volumes en cause étaient beaucoup plus importants que ce qui est demandé dans les FBP.

**Tableau III.4. Exemples de fiches d'inspection générale relatives à la CLE renseignées jusqu'en 2008 avant le passage à la FBP**

Intitulé de la fiche	Rubriques	Numéro de l'exemple	Nombre de pages
IG 3.8.2. La coopération culturelle et l'enseignement	1 - Programmation des 5 dernières années	1	42
	2 - La coopération pour le français	2	43
	2.1 La situation de la langue française	3	16
	2.2 La situation pédagogique	4	18
	2.3. La place du français dans les médias	5	24 (pour

du français <sup>285</sup>	2.4. Les actions de coopération linguistique du poste 2.5. Les tâches effectuées par les structures françaises chargées de la coopération pour le français 3 - La coopération pour le livre et l'écrit 3.1. L'organisation du service 3.2. La politique du poste 3.3. La politique d'exportation du livre français 3.4. La diffusion sur crédits du Département 3.5. Les actions de coopération		les seules rubriques concernant la CLE)
	4 - La médiathèque 4.1. La bibliothèque 4.2. La fréquentation de la bibliothèque 4.3. Les supports autres que le livre 4.4. Les équipements audiovisuels	6	26 (pour les seules rubriques concernant la CLE)
	5 - La documentation 5.1. L'organisation de la documentation 5.2. L'adéquation de la documentation aux besoins 5.3. Le bulletin 6 - Les manifestations culturelles 6.1. La politique du poste 6.2. L'organisation des manifestations 6.3. Le financement des manifestations 6.4. L'évaluation de l'audience de ces manifestations 7 - Les échanges artistiques 7.1. Les séjours en France 7.2. Les invitations	7	12 (pour les seules rubriques concernant la CLE)
IG 3.8.5. Les établissements culturels	1 - Cadrage A - Les missions B - Le statut C - Les moyens D - La gestion du Centre	8	24
	2 - L'action culturelle A - Le choix des différentes manifestations sur trois ans B - L'évaluation de ces actions	9	25
	3 - L'action linguistique A - L'organisation des cours B - L'action en direction du système éducatif 4 - La bibliothèque médiathèque A - L'activité B - Le public C - La fonction de centre d'information 5 - Le centre d'information et de documentation universitaires	10	9

<sup>285</sup> Ces fiches débutent par la mention suivante : « N.B. : La première partie de ce questionnaire est partiellement commune avec celui du Haut conseil de la francophonie (HCF). Les questions communes sont identifiées par leur graphie en petites majuscules et sont suivies du numéro de la question correspondante du questionnaire du HCF ». En effet, les ACE et ACPF devaient remplir durant l'année différents documents de synthèse, outre les demandes émanant d'administrations françaises pour renseigner divers questionnaires tels, en 2008, une étude de la direction générale du Trésor et de la politique économique portant sur la « comparaison internationale sur le métier d'enseignant dans les établissements scolaires publics de 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degrés », une analyse des « dispositifs de remplacement des enseignants absents existant dans un certain nombre de pays européens » demandée par le bureau des affaires européennes bilatérales de la direction des relations européennes et internationales et de la coopération (DREIC) du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, ou encore un questionnaire sur « l'enseignement pour les mineurs en prison » à transmettre au ministère de la Justice.

C'est le caractère peu efficace des anciennes fiches de l'inspection générale, qui ne faisaient l'objet d'aucun *feed-back*, qui a conduit à leur abandon, ainsi que nous l'a rapporté un inspecteur général des Affaires étrangères :

« Il n'y a plus de questionnaire en tant que tel de l'IGAE, c'est-à-dire qui était rempli par l'ensemble des postes, qu'ils soient ou non visités dans l'année par une mission de l'IGAE. C'était assez lourd et finalement on a décidé de le supprimer » (entretien MAE01).

Le même répondant nous a confirmé l'utilisation généralisée des FBP :

« On l'emmène, oui. On a toutes ces données, on a des données même qui sont supérieures à la FBP, qui vont plus dans le détail, donc toutes ces données-là on les a avant, on les étudie, et d'un point de vue très pratique on part avec une clé USB sur laquelle il y a toutes les données » (entretien MAE01).

Au pôle performance de la DGM, un responsable du contrôle de gestion a d'ailleurs précisé le rôle facilitateur et d'aide des dispositifs du contrôle de gestion, non seulement pour les agents du RECAC mais aussi pour des parlementaires :

« Ça aide à mieux travailler. Je vais vous dire un cas qui nous est arrivé très récemment. Quelqu'un qui arrive à un poste et qui ne trouve plus rien. Qu'est-ce qu'il fait ? Il nous appelle et on lui envoie tous les éléments des années antérieures. Tous les mois de septembre [mois des mouvements des agents du RECAC] on fait très régulièrement ce genre de chose. C'est la période du changement, on arrive, on ne trouve plus rien, donc voilà, quelque part ça contribue au management des connaissances qu'il y ait des traces, il y a des chiffres, des commentaires, il y a quand même une conservation de la mémoire, ça c'est très très important. La sollicitation la plus simple et la plus immédiate c'est déjà de savoir ce qu'il s'est passé avant mon arrivée. Vous savez que quand les inspecteurs partent dans un poste la FBP c'est le document qui est transmis à l'IGAE. La FBP elle est transmise et ça nous l'avons signalé au poste. Une fois j'ai même des parlementaires qui me l'ont demandée. Donc c'est vraiment un document qui donne les informations sur le poste sur toute la partie qui touche l'activité de coopération et d'action culturelle. C'est vraiment un lien, on parle le même langage, on sait que c'est dans telle rubrique, on partage une nomenclature de structure de l'activité. Et ce format-là est calqué par rapport au métier. Le plan de la FBP n'est pas anodin. Il est structuré suivant les différents métiers de la coopération, c'est pour ça que les gens ça leur semble familier » (entretien MAE 08).

Observons eu égard aux précisions fournies par un inspecteur général que le bureau du contrôle de gestion, après avoir étudié les FBP, effectue un traitement pour les basculer dans une base de données consolidée appelée « Performance ». L'examen de cette base de données au titre de l'année 2013, disponible en ligne pour les agents du MAE sur *Diplonet*, nous a permis de constater qu'elle agrégeait 16 907 lignes de données consultables par pays, zone, rubrique et libellé d'indicateur. C'est ce qu'un inspecteur général qualifiait de « données supérieures à la FBP ».

Nous avons souhaité représenter le mouvement d'interdépendance entre la Centrale et les postes où la FBP apparaît en tant qu'élément pivot du contrôle de gestion du RECAC, sans toutefois être « le » contrôle de gestion, comme cela nous a été précisé plusieurs fois ; le schéma suivant (voir *infra* figure III.6.) permet de prendre conscience de l'importance du « dialogue de gestion » dans le processus de contrôle de gestion mis en place et de la qualité capacitante liée à ce dialogue à l'œuvre dans la conception et la mise en œuvre de la procédure FBP auprès d'agents éloignés, par leur culture, leurs activités et leur formation, de pratiques gestionnaires. Alors que nous évoquions les facteurs clés de succès quant à la mission à conduire et aux dispositifs de gestion, un COCAC nous a confié que :

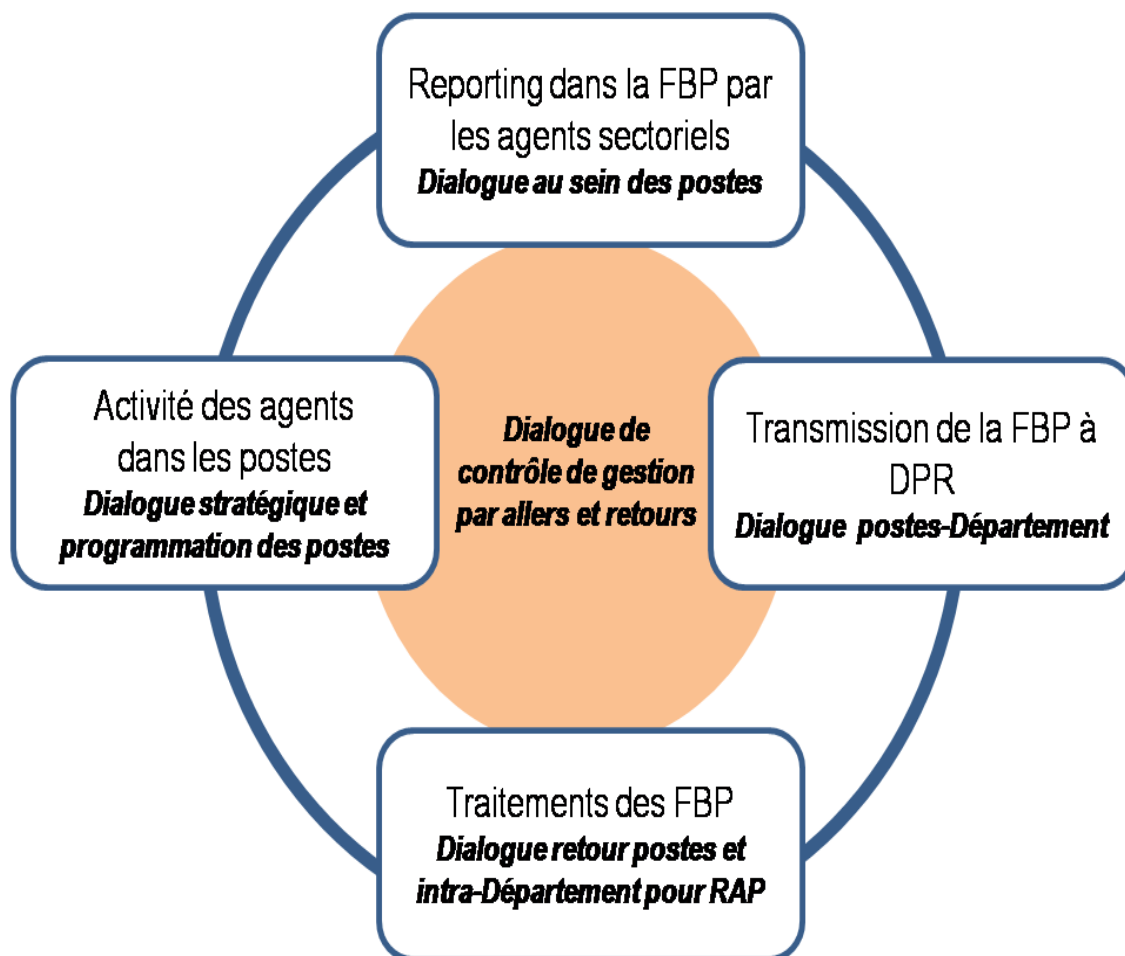
« Dans mon équipe directe j'ai 80 personnes et puis j'ai des gens qui relèvent du réseau mais pas forcément de ma hiérarchie directe, mais qui sont auprès de ministères [locaux], dans des centres de recherche et qui participent quand même tous de la même stratégie. Donc à mon avis il faut déjà une bonne diffusion des instructions que nous recevons parce qu'évidemment tout le monde ne peut travailler dans le même sens que si nous savons quel est le sens dans lequel nous devons travailler. Donc déjà une bonne diffusion de l'information, des échanges réguliers entre les gens, il faut un dialogue entre les gens parce que moi mon souci c'est que je dois amener mes agents vers un projet, et pour emmener les gens vers un projet, avec succès, à mon avis il faut une bonne adhésion. Donc à mon avis le dialogue interne, au sein de mon service, est essentiel » (entretien COCAC06, zone Asie).

Le même répondant poursuivant ainsi, alors que nous évoquions les lignes directrices d'un SMG « idéal » :

« Ce que je souhaite mettre en œuvre c'est un système avec un pilotage qui me donne une visibilité tous les mois de où j'en suis. J'ai besoin de voir. J'ai un secteur très gros qui recouvre des champs très différents, qui fonctionnent très différemment. Il y a en a qui gagnent de l'argent, d'autres

qui ne gagnent pas d'argent ; j'ai besoin de savoir où on va. À l'heure actuelle j'ai pas un pilotage très fin, c'est sûr. Donc j'ai besoin d'affiner ce pilotage, j'ai besoin d'avoir un dialogue avec mes agents, tous, qui soit beaucoup plus développé qu'à l'heure actuelle, parce que je ressens le besoin de les amener à porter un projet avec moi » (entretien COCAC06, zone Asie).

Figure III.6. Le dialogue du contrôle de gestion au travers de la FBP (source : auteur)



Par ailleurs, à la différence des fiches IG, la FBP apparaît comme une co-construction où interviennent directement les quatre parties de base identifiées par Mintzberg, à savoir le sommet stratégique qui avait pris l'initiative d'une mise en place « exemplaire » du contrôle de gestion en lien direct avec la LOLF, la technostructure qui a piloté cette mise en place en sollicitant une participation forte, ainsi que des contributions déterminantes au niveau du *continuum* ligne hiérarchique-centre opérationnel (LH-CO).

Nous proposons d'illustrer ce propos au travers de trois exemples issus de notre recherche.

#### **d) Co-construire la FBP avec le dialogue de gestion selon un processus tandem**

La première illustration consiste dans le fait que la démarche de contrôle de gestion au travers d'indicateurs nourrissant les FBP a été dès le départ co-construite selon une démarche tandem associant le Département (il s'agissait alors de la cellule de contrôle de gestion de la DGCID) et les postes. Il s'était agi d'une expérimentation initiée en 2006 associant quatre postes : Dakar (Sénégal), Ljubljana (Slovénie), Madrid (Espagne) et Prague (République tchèque).

Pourquoi ces quatre postes ? Il nous a été dit que le choix de trois pays européens, donc géographiquement proches de la Centrale, facilitait les échanges et réduisait les frais de déplacement ; le choix de Dakar peut être compris dans le fait qu'il s'agissait de l'un des plus importants postes du réseau, en termes de dotations budgétaires et de personnel.

Pendant deux années, ces postes et leurs correspondants au Département ont œuvré à l'identification et à la sélection des indicateurs de performance issus de la LOLF pour renseigner les RAP, et de deux autres types d'indicateurs : indicateurs de pilotage interne orientés sur les financements des projets - à savoir les contributions des partenaires - et indicateurs d'information du Département, notamment pour évaluer les opérateurs.

Cette expérimentation mettait l'accent sur l'élaboration d'un kit pilote (guide de l'utilisateur, fiches d'indicateurs et tableau de synthèse qui préfigurait la FBP) et le respect de la périodicité semestrielle des clôtures en cohérence avec la programmation (fin d'année civile) et le rendez-vous de mi-gestion (juin).

Cette « démarche de pilotage par les indicateurs » avait fait l'objet d'un atelier de travail lors du séminaire des nouveaux COCAC qui s'était tenu à Paris le 1<sup>er</sup> février 2008 et dont nous proposons deux diapositives issues de la présentation multimédia qui était disponible en ligne pour les agents du MAE (*Diplonet*, 10 avril 2008) ; elles présentent cette démarche facilitatrice soulignant la volonté de diffusion de bonnes pratiques et l'avancement de l'expérimentation (voir *infra* figure III.7.).



Figure III.7. Une expérimentation à la base d'un processus tandem de construction de la FBP (Séminaire des nouveaux COCAC : « la démarche de pilotage par les indicateurs », MAE, DGCID, bureau du contrôle de gestion, 1<sup>er</sup> février 2008, diapositives 2 et 3 sur 8)

## I – PRESENTATION DE LA DEMARCHE

- **Dans le cadre de la mise en place de la LOLF, le contrôle de gestion contribue à l'amélioration du pilotage.**
- **Le contrôle de gestion permet de :**
  - Mesurer en infra-annuel, à l'aide d'indicateurs, les résultats des activités au regard des objectifs fixés
  - Mettre en œuvre, éventuellement, des actions correctrices
  - Aider à la prise de décision et au pilotage de votre entité
- **Logique identique à celle de la LOLF au niveau des projets annuels de performance - PAP - et des rapports annuels de performance - RAP**
  - S'engager sur des objectifs et des cibles (prévision) – PAP
  - Suivi du réalisé - RAP
  - Commentaires sur les écarts entre la prévision et l'exécution - RAP



## II – ENJEUX DE LA DEMARCHE

- **Mise en place d'un système de pilotage**
  - Un outil d'aide à la décision au sein du service de coopération et d'action culturelle
  - Un vecteur de mise en valeur de vos actions vers l'extérieur
  - Un moyen de diffuser les bonnes pratiques entre postes
- **De nouvelles orientations**
  - Renforcer l'opérationnalité
  - Commenter les résultats sous un angle plus politique - cohérence avec le plan d'action de l'Ambassade
  - Utiliser l'indicateur pour faire le point sur une thématique
- **État d'avancement**
  - Depuis 2006, 4 postes sont en expérimentation : Dakar, Ljubljana, Madrid, Prague
  - Fin 2007 : Rabat, Mexico, Berlin, Helsinki
  - Objectif 2008 : 30 nouveaux pays pour l'extension

=> 3 critères : priorités du Département, souhait du Poste et obtenir un échantillon représentatif



Le deuxième exemple s'inscrit dans la suite du premier qui annonçait une deuxième phase d'expérimentation en 2007-2008 avec la participation de quatre postes supplémentaires : Rabat (Maroc), Mexico (Mexique), Berlin (Allemagne) et Helsinki (Finlande).

Le dialogue ne se faisait pas seulement à distance entre le Département et les postes mais était établi directement, le responsable du bureau de contrôle de gestion se déplaçant dans les postes et rencontrant des agents en sorte d'échanger et d'évaluer ensemble comment mettre en place dans le meilleur intérêt mutuel commun des parties (pertinence et qualité de l'information reçue au Département, outil de pilotage et aide à la réalisation des missions pour les postes).

Un répondant aujourd'hui en poste qui avait vécu cette expérimentation depuis la Centrale nous a confié :

« En fait on a aussi régulièrement des questionnaires ou des choses à remplir qui sont demandées par le Département et c'est eux qui font ça ensuite. Il y a le service du programme et des réseaux [DPR] qui fait ça en fait, qui nous demande des données chiffrées sur toutes sortes de sujets, deux fois par an [FBP], et qui à partir de là justement évalue la performance, évolutions, les tendances, et à partir de là c'est aussi comme ça que les moyens sont attribués aux uns et aux autres. Moi j'étais à Paris au moment où tout ça a été mis en place, j'ai participé aux réunions où ça se créait et aussi où on analysait les documents envoyés par les postes. Donc je le sais comme ça et moi j'estime avoir été formé, avoir vu ça naître. Après il y a eu des explications là-dessus par des longs TD : il y a ce dialogue » (entretien ACE03).

Dans cet esprit, une mission de la Centrale avait été diligentée au SCAC de Helsinki dans le cadre de la seconde vague d'expérimentations, avec l'accord du poste et à la suite d'échanges entre Paris et la capitale finlandaise. Un télégramme diplomatique de Helsinki, rédigé par le chef du bureau de contrôle de gestion qui était en mission au SCAC Helsinki, montre deux caractéristiques de ce dialogue : il favorise un contrôle de gestion sur mesure où les postes choisissent leurs indicateurs *avec* la direction générale (dans ce cas la DGCID) ; la mise en œuvre se fait là aussi de façon personnalisée, selon les orientations stratégiques du poste dans le cadre de sa programmation budgétaire annuelle, de telle sorte que cela soit « au service du poste » (voir *infra* la figure III.8. que nous avons reconstituée et rendue anonyme).

**Figure III.8. Extraits d'un TD Helsinki du 3 janvier 2008 pour souligner l'importance du dialogue dans la conception et la mise en œuvre du contrôle de gestion dans le RECAC**

TD HELSINKI XXX                      LE 3 JANVIER 2008

ROUTINE  
ORIGINE : SCAC                      REDACTEUR : XXX  
NB : DISTRIBUTION SERVICES  
AD DIPLOMATIE                      CQ BERLIN  
CQ LJUBLJANA                      CQ MADRID  
CQ MEXICO                          CQ PRAGUE

OBJET : MISSION A HELSINKI POUR LA MISE EN PLACE DU CONTROLE DE GESTION - PROGRAMME 185

RESUME : LE CONTROLE DE GESTION EST MIS EN PLACE POUR LE PROGRAMME 185 A HELSINKI A COMPTER DU 1ER JANVIER 2008.

XXX

LA MISSION TENUE A HELSINKI LE 2 JANVIER A ATTEINT SES DEUX OBJECTIFS A SAVOIR :

- IDENTIFIER POUR LE SERVICE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE UNE SELECTION RESTREINTE D'INDICATEURS, AFIN DE FAVORISER LE PILOTAGE
- EXAMINER LES MODALITES D'IMPLANTATION DU CONTROLE DE GESTION AU SEIN DU SERVICE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE D'HELSINKI

== LA SENSIBILISATION A LA DEMARCHE DE CONTROLE DE GESTION N'A PAS SOULEVE DE PROBLEME PARTICULIER ==

LE LIEN ENTRE LA DEMARCHE DE CONTROLE DE GESTION ET LE RENSEIGNEMENT DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE A ETE FAIT, TOUT EN PRECISANT QUE LE CONTROLE DE GESTION DEVAIT ETRE PERCU COMME UN INSTRUMENT DE PILOTAGE AU SERVICE DU POSTE.

== IDENTIFIER UNE SELECTION RESTREINTE D'INDICATEURS ==

XXX

== MODALITES D'IMPLANTATION DU CONTROLE DE GESTION ==

DANS UN PREMIER TEMPS, LE POSTE DETERMINERA LES CIBLES 2008 AU REGARD DES ORIENTATIONS FIXEES PAR LA PROGRAMMATION. DANS UN SECOND TEMPS, UN CIRCUIT DE COLLECTE DE L'INFORMATION SERA MISE EN PLACE POUR LE RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS POUR L'ANNEE 2007 AVEC UNE ATTENTION PARTICULIERE PORTEE SUR LES PROBLEMATIQUES DE COFINANCEMENT.

LA DEMARCHE EST MISE EN PLACE DES JANVIER 2008.

SIGNE : CROS./.

La figure III.8. nous donne également à comprendre que le dialogue de gestion ne se situe pas uniquement au sein des postes et dans la relation postes-Département. Il est en effet aussi présent dans un dialogue inter-postes qui peuvent échanger, comparer, mutualiser leurs usages dans une approche « bonnes pratiques ». Cela est patent dans l'adressage de la communication du poste qui est adressée (AD) au Département ainsi qu'à différents postes de l'expérimentation (Berlin, Ljubljana, etc.) auxquels elle est communiquée (CQ). Ce niveau de dialogue de gestion n'avait d'ailleurs pas été prévu dans la formalisation du travail mise en place autour du contrôle de gestion (voir *supra* figure II.13. et *infra* figure III.9.) mais les usages l'ont permis et favorisé, ce qui illustre la flexibilité induite par ce dispositif.

Figure III.9. Extrait de la charte de gestion (*Diplonet*, 27 mai 2009, 26 pages, p. 17)

**3<sup>ème</sup> PARTIE : ORGANISATION DU DIALOGUE DE GESTION  
DANS LE CADRE DU CONTROLE DE GESTION ET DE LA MESURE DE LA  
PERFORMANCE**

Le dialogue de gestion relatif au contrôle de gestion et à la mesure de la performance se décline à 4 niveaux :

- au sein du poste,
- entre le poste et l'administration centrale,
- au sein des services de l'administration centrale,
- au niveau ministériel.

**3.1. - Au sein du poste**

Le dialogue de gestion relatif au contrôle de gestion et à la performance au sein du poste s'articule entre :

- le chef de poste et ses chefs de service,
- les chefs de service et leurs collaborateurs.

17

Le troisième et dernier exemple de la dynamique du dialogue au travers du processus tandem concerne les interactions pour l'amélioration continue du dispositif. Cela est compréhensible grâce à plusieurs enquêtes de satisfaction réalisées par le bureau du contrôle de gestion de la DGCID, puis de la DGM, depuis la première phase d'expérimentation. En clair, la technostructure a sans cesse eu le souci de solliciter les postes participants et les agents impliqués dans le *continuum* LH-CO situé dans les SCAC. Les questions posées portaient sur trois chapitres : l'utilité de la nouvelle composante « contrôle de gestion », autour du tableau FBP, pour les agents, la charge de travail induite et l'appréciation des individus concernés dans l'optique « bonnes pratiques ». En effet, nous avons vu que l'approche de conception et de mise en œuvre du contrôle de gestion au sein des RECAC s'est, dès le départ, voulue dans le sens d'une participation volontaire des postes et d'un engagement d'agents qui n'y étaient *a priori* pas favorables car ne connaissant pas réellement ce qu'était le contrôle de gestion et pouvaient aisément être réfractaires à l'idée de contrôles et de charges de travail supplémentaires. Or, nous avons montré que, sur ce dernier point, la substitution de la FBP aux fiches IG devait constituer un argument favorable à l'adoption du nouveau

dispositif, sachant que faire changer les habitudes de travail c'est risquer de se heurter à des crispations, voire à des blocages ; en effet, « la dimension humaine est ici primordiale pour comprendre les freins et les blocages qui peuvent se dévoiler au cours du processus de changement » (Perret, 1996, p. 4). Ainsi, la DGCID, puis la DGM, se sont engagées dans une démarche de transparence à la fois interne et globale à l'égard de l'ensemble des agents. Les résultats des enquêtes conduites au long de la mise en place du contrôle de gestion ont été diffusés sur le site extranet *Diplonet* et présentés dans le *Bulletin d'actualités Diplonet* qui est envoyé par la voie électronique aux agents chaque jour ouvré. Ils ont également fait l'objet de présentations lors des JDR annuelles et à l'occasion de séminaires.

Figure III.10. Résultats de l'enquête de satisfaction menée auprès du réseau en mai 2009 (*Diplonet*, « La démarche de pilotage par les indicateurs », 3 mars 2010, 14 diapositives, diapositive n°12)



En nous intéressant aux trois thèmes examinés au cours d'une enquête de satisfaction auprès du réseau en mai 2009, portant sur 43 des 50 postes impliqués dans la démarche, il en ressort les perceptions générales suivantes (voir *supra* figure III.10.) :

- l'utilité de la démarche est fortement reconnue, avec une quasi unanimité en Centrale (93 % alors que le score est moindre à 84 % de la part des agents en poste) ;

- la charge de travail moyenne pour renseigner la FBP s'était élevée à 38,5 heures par semestre, soit un peu plus que le temps de travail hebdomadaire réglementaire d'un agent par poste et par semestre ; quatre postes avaient fourni un temps moyen supérieur à 100 heures, ce qui peut être lié à leur dimension et, en outre, il faut considérer que l'exercice de la FBP ayant intégré des phénomènes d'apprentissage il est devenu de moins en moins lourd au fil des exercices. En tout cas, aucun de nos 60 entretiens ne nous a conduit à penser que la lourdeur de cette tâche apparaissait comme rédhibitoire ;

- près des trois-quarts des postes (74 %) recommandaient de prendre part à la démarche du contrôle de gestion.

L'avis des utilisateurs des FBP, à savoir des managers situés dans le *continuum* LH-CO dans les postes, est sollicité, diffusé au sein de l'organisation et pris en compte. Cela signifie que non seulement il y a une double transparence interne (au sein des postes) et externe (au sein du RECAC, postes et Département compris) mais que de surcroît les managers-utilisateurs jouissent d'une véritable marge de manœuvre (en premier lieu pour se porter volontaires ou non) et d'une capacité de réparation, ce que nous allons montrer au travers de l'évolution de la FBP.

#### **e) L'évolution de la version formalisée de la FBP, deuxième période 2011-2015**

La FBP a évolué, et sans doute évolue-t-elle encore. D'après ce que nous avons appris et compris, l'évolution a été graduelle, selon, à ce qu'il nous paraît, le processus tandem capacitant ; elle a été permise grâce à l'instauration du dialogue de gestion et dans une double approche habilitante et facilitante. Nous allons l'expliquer en soulignant que cette évolution s'est faite dans le sens d'une simplification visant à renforcer le caractère opérationnel du contrôle de gestion, ainsi que nous le disait un COCAC passé par DPR qui, au cours de l'entretien qu'il nous a accordé, a utilisé 30 fois le terme « dialogue » :

« Bien sûr, on en fait. Ça s'améliore beaucoup au MAE après des premières esquisses qui par définition étaient encore à affiner. Ça fait partie du dialogue de gestion le contrôle de gestion, ça fait partie des exercices annuels, il y en a deux par an, le premier semestre et puis le bilan annuel. Un COCAC c'est aussi un patron, c'est d'abord et avant tout un patron, c'est bien d'avoir quelques indicateurs lourds mais pas beaucoup » (entretien COCAC13, zone Asie).

Comme nous avons pu le voir dans les exemples précédents, le sommet stratégique et la technostucture ont non seulement permis mais aussi favorisé une participation des postes à l'élaboration de la FBP afin que celle-ci soit utile au réseau. Cette participation a été sollicitée, par exemple en demandant aux postes de se porter volontaires pour prendre part à l'expérimentation. En nous référant à notre thèse, esquissée dans l'introduction générale et argumentée dans le chapitre II, les plus hauts responsables du RECAC avaient tout intérêt à solliciter et non à imposer des procédures de contrôle de gestion car cette dernière démarche présentait un risque fort d'être freinée par des professionnels non gestionnaires inquiets du virage choisi pour promouvoir un RECAC en crise. Il s'agissait donc de faire participer à l'élaboration d'un dispositif d'un genre méconnu des spécialistes des projets culturels et de coopération en sorte qu'ils se l'approprient et l'adoptent. L'habileté de la démarche a, selon nous, consisté en la présentation de principes (par exemple une logique de résultats au lieu d'une logique de moyens) et d'outils (les indicateurs Iolfiens, le PAP et le RAP) tout en demandant la participation active des utilisateurs : ces derniers pouvaient proposer leurs indicateurs au travers de négociations intra poste et poste-Département (voire poste A-poste B, comme nous l'avons vu précédemment), choisir leur calendrier de mise en œuvre, proposer d'apporter des modifications et améliorations aux dispositifs, partager leurs pratiques tout en étant accompagnés par la Centrale, notamment avec des formations et des missions. C'est pourquoi nous qualifions la démarche de mécanisme de capacité enclenchant les caractéristiques-clés (voir *infra* figure III.11.).

L'évolution graduelle de la FBP a été accompagnée par les changements de personnel au sein de DPR, du pôle performance et du bureau de contrôle de gestion. La participation des postes s'est concrétisée par un allègement de la FBP, plus en adéquation avec les possibilités et besoins des postes, et un gain en termes de pertinence. Cet allègement s'est effectué à deux niveaux, étroitement liés.

Au niveau de la charge de travail portant sur les indicateurs à renseigner, le nombre de saisies quantitatives s'est significativement réduit : de 300 à 80 cases. Les échanges développés au travers du dialogue de gestion ont permis de mieux identifier les éléments qui donnaient le plus de sens eu égard à la mission à remplir et aux possibilités des postes. Par exemple, il est apparu qu'il était souvent délicat, voire hasardeux, de renseigner certains indicateurs. En ce qui concerne la CLE, comment remplir un indicateur portant sur le nombre de francophones ? En effet, cette question

qui semble évidente si l'on s'intéresse à la francophonie dans un pays, qu'il soit membre de l'OIF ou non, se heurte à plusieurs sous-questions : qu'est-ce qu'un « francophone » ? Doit-on comptabiliser en tant que francophones tous les apprenants de la langue française ? Est-ce qu'une personne qui avait suivi des cours de langue française dans sa jeunesse est toujours francophone ? Quid des francophiles ? L'évolution de la FBP sous l'effet d'un dialogue favorisant la dimension capacitante autour du processus tandem relatif à la FBP a été marquée par une simplification pour une utilité plus forte ; l'attention a été portée sur ce qui constitue son cœur, à savoir les indicateurs qui sont quantitatifs et accompagnés de commentaires qualitatifs.

Cette réduction est liée à l'évolution de la FBP, notée par la majorité des répondants, tel cet ACPF, professeur certifié d'anglais, dans son dernier poste après une carrière en tant que directeur d'alliances françaises puis dans les fonctions d'ACPF, qui expose sa vision du contrôle de gestion :

« Je pense qu'il a évolué, il s'est affiné, il s'est professionnalisé. Je pense qu'il est plus efficace maintenant, d'ailleurs il évolue sans arrêt. D'une année sur l'autre on ne nous demande pas les mêmes choses donc on n'est pas contents parce que chaque fois il faut recommencer le travail, mais ça veut dire aussi qu'on s'est aperçu qu'il y avait des questions qui servaient à rien ou alors qu'elles étaient mal formulées et qu'il fallait en poser d'autres. Ça évolue sans arrêt, effectivement » (entretien ACPF03, zone Asie).

Un ACE expérimenté, qui avait commencé en tant que CSN (ex-VI) dans les années 1990, nous a donné son avis sur la FBP, et plus largement ce qu'il appelle « contrôle de gestion ». Il s'agit d'un avis largement partagé témoignant d'une réaction en deux temps : tout d'abord une crainte initiale d'avoir à intégrer une contrainte supplémentaire (nouveau dispositif obligatoire, reporting lourd, utilité à prouver), puis, après quelques années de mise en place, la levée des craintes vis-à-vis d'outils provenant d'une autre culture professionnelle (la gestion), voire une satisfaction.

« Ça peut paraître désordonné, ça peut paraître décalé dans la mise en place, enfin en décalage temporaire, mais ça va dans le même sens. Donc j'aurais tendance à penser que dans ces chantiers il y a des avancées, il y a même des adaptations puisqu'on a vu que la première version du contrôle de gestion, très cadrée, exhaustive, etc., est revenue à des demandes plus raisonnables, moins chronophages pour les postes. À partir du moment où on passe son temps à remplir des indicateurs on bosse pas à côté, enfin on bosse pas pendant trois jours ou une semaine, ce qui est déjà énorme.



Justement, sans doute que peut-être que ça a prouvé que ça n'apportait pas grand chose mais il me semble, vu des postes, qu'il y a plein de choses qui sont contraignantes mais la demande générale n'est pas trop contraignante. Enfin, pas trop contraignante en temps, elle est dans l'équilibre de ce qu'on peut demander en compte-rendu sans devenir un exercice artificiel. [...] Ça a été revu sur des demandes simples, ce qu'on évoquait tout à l'heure. Moins d'indicateurs. Maintenant cette contrainte, l'exigence de rendre compte est complètement légitime et donc elle me paraît bien posée. [...] Il y a un moment où il fallait tout demander au gestionnaire référent à Paris et il y a des choses qui ont été allégées, c'est-à-dire qu'on part du principe qu'une fois que c'est dans telle annexe du budget de l'IF, par exemple, sur les missions et les déplacements, ou sur des achats, sans entrer dans le détail, ils ont fait en sorte que si le principe de l'enveloppe et le détail des actions principales, des achats, des déplacements, étaient fixés, ensuite il n'y avait plus besoin de demander par TD à chaque fois qu'on allait faire pipi l'autorisation de la DGM. C'est pas mal » (entretien ACE05, zone Afrique).

Un autre ACE expérimenté, qui avait lui aussi découvert le RECAC avec un premier contrat en tant que CSN durant les années 1990, et qui se déclarait à titre personnel très critique quant à l'approche gestionnaire, reconnaissait que :

« Il y a une nette évolution qui apparaît dans le contrôle et il y a la LOLF. On a commencé à faire des budgets LOLF en 2007. Il y a quand même pas mal de changements importants : avec la LOLF il y a une autre façon de faire le budget, de préparer et puis il y a surtout le passage, que je prends maintenant et que j'ai pas vécu, aux IF. La réunion des SCAC et des IF au sein d'une seule entité qui serait en quelque sorte un centre culturel et de coopération, c'est un processus qui date de 2009-2010 je crois, puisque ça a commencé au moment où je suis rentré en France. Oui, c'est ça, c'était préparé avant, donc ça a changé beaucoup de choses. À mon avis la partie gestion, évaluation elle s'est accentuée à partir du moment où l'IF s'est développé. Cette présence, cette prégnance de tout ce qui est gestion elle se fait sentir de plus en plus. Moi je perçois une évolution. C'est une bonne chose, je suis pour le fait qu'il y ait un CDG, je serais tout à fait pour le fait qu'on soit évalués sur des performances, à condition que les performances soient énoncées de façon claire et qu'on soit évalués par rapport à ces critères-là » (entretien ACE09, zone Europe).

L'extrait qui suit nous a semblé particulièrement important dans notre compréhension du SMG.

« Quand je suis arrivée les agents devaient remplir environ 300 cases et un tableau de cofinancements. Aujourd'hui il y a 80 cases à compléter et un

tableau de cofinancement. La FBP n'est plus simplement un outil de collecte mais de partage et de référence » (entretien MAE08).

Cet échange avec le répondant symbolise, selon notre analyse, la deuxième phase de la FBP ; observons que, dans les contraintes temporelles de la présente recherche, nous n'avons pu aller au-delà de cette deuxième phase mais peut-être de futures recherches permettront-elles d'affiner la compréhension ? En tout cas, la meilleure maîtrise du contrôle de gestion ne s'est pas réalisée uniquement grâce aux propositions des postes, par exemple des COCAC et de leurs attachés, mais grâce à un jeu d'interactions des différents acteurs, notamment de la technostructure délocalisée dans les postes, à savoir les agents comptables et les secrétaires généraux des structures culturelles, sous l'autorité des COCAC et des ambassadeurs chefs de poste. À cet égard, les secrétaires généraux que nous avons rencontrés ont tous confirmé l'existence d'un dialogue entre les agents dans les postes qui permet de répondre aux demandes du Département et d'améliorer le dispositif par les contributions de chacun.

Deux autres caractéristiques sont ressorties de nos entretiens qui vont dans le sens de la nécessité de formes de dialogue en lien avec les caractéristiques capacitanes. Ces caractéristiques concernent l'amélioration de l'accomplissement de la mission d'ACE-ACPF dans les postes, d'une part grâce à un dialogue direct avec le Département, et, d'autre part, indirectement sous l'effet de l'action de la Centrale par l'appropriation du contrôle de gestion par les agents exerçant dans les postes.

Cette amélioration de la réalisation de la mission d'un ACPF, également COCAC-adjoint en ce qui concerne le pôle CLE, a pu être possible grâce aux nombreux échanges avec ses correspondants au Département, notamment au travers de la FBP mais aussi des échanges plus généraux avec DPR et la sous-direction sectorielle. Évoquant les facteurs clés de succès organisationnels, ce répondant affirmait que les services parisiens l'aidaient fortement pour la réussite de sa mission :

« Moi je suis un vieux fonctionnaire, beaucoup de reproches sont faits à Paris, au MAE : c'est pas juste, c'est même très injuste parce que on est très appuyés, très aidés, etc. Alors c'est vrai que de temps en temps on peut penser que Paris est un peu éloigné mais enfin à Paris, d'abord il y a peu de monde aujourd'hui, c'est pas comme il y a trente ans, il y a peu de monde, il y a beaucoup de pays et effectivement il faut suivre. Mais oui, on est très épaulés par Paris. Quand on demande quelque chose... si on propose des choses Paris le prend toujours très très bien. Ça c'est assez formidable parce que c'est pas tous les ministères qui sont comme ça. [...] Oui, j'ai un

exemple précis. J'ai proposé à Paris : j'ai dit voilà, il n'y a jamais eu d'assises pour le français en Asie du Sud-Est, moi je vous propose d'organiser les premières assises pour le français en Asie du Sud-Est. Paris m'a dit : "mais c'est une idée formidable on est prêts à vous aider". Financièrement. Parce qu'effectivement il y avait plusieurs dizaines de billets d'avion, locations de salles, d'hôtels, etc. etc. et Paris m'a aidé, moins que si j'avais fait ça il y a vingt ans, mais forcément les ressources ne sont plus mêmes, mais a été à fond derrière, nous a aidés financièrement, a relayé l'information dans les postes en disant qu'il fallait y aller, que c'était important » (entretien ACPF07, zone Asie).

Poursuivant sur le contrôle de gestion au sein du RECAC, et particulièrement concernant son poste, le même répondant soulignait que le dispositif de contrôle de gestion autour de la FBP l'aidait dans l'exercice de sa mission et que le SCAC-IF local se servait également des réponses à la FBP d'autres postes, mettant l'accent sur la caractéristique de transparence globale. Il précisait également que le caractère, que nous qualifions de capacitant, du dispositif FBP s'était révélé progressivement, c'est-à-dire selon un processus interactif avec une participation des employés utilisateurs du SMG :

« Je dirais que Paris nous abreuve de documents extrêmement sophistiqués sur Excel pour mesurer les coûts, pour mesurer les cofinancements, ce qu'on appelle les FBP, qui en cinq ans se sont simplifiées quant à leur utilisation : ils sont devenus beaucoup plus intéressants à regarder, y compris pour nous. C'est-à-dire que quand je suis arrivé il y a cinq ans on remplissait ça puis on le renvoyait vite à Paris et on le regardait pas parce qu'on ne comprenait pas comment ça marchait. Aujourd'hui, on le remplit et on s'en sert nous-mêmes pour mesurer l'évolution des cofinancements, pour mesurer l'évolution des coûts, etc. Donc je dirais que le fonctionnement journalier de l'IF [pays de résidence] c'est le contrôle de gestion et la gestion des ressources humaines. Hors notre action de coopération et la partie financière de gestion des cours. C'est du contrôle de gestion et de la gestion des ressources humaines. Il y a 200 personnes, la gestion des ressources humaines il faut la faire tous les jours, et le contrôle de gestion on le fait tous les jours. On a nos outils propres » (entretien ACPF07, zone Asie).

L'ACPF confirmait son implication ainsi que celle de ses collègues, eux aussi managers-utilisateurs de la procédure de contrôle de gestion alors que nous lui demandions s'il était personnellement et directement impliqué :

« Vous le faites, vous, avec le secrétaire général et le COCAC ?

Absolument. En fait ce sont trois personnes qui le font : c'est le COCAC, moi [ACPF et COCAC adjoint] et le SG [secrétaire général], puisqu'on a un SG depuis cette année, on n'en avait pas avant l'année dernière, donc ça ça aide bien quand même parce que entre les actions de coopération, la gestion des ressources humaines, la gestion de l'IF c'était lourd. Et puis avec les directeurs adjoints d'IF aussi, mais moins. C'est trois personnes » (entretien ACPF07, zone Asie).

De la sorte, il apparaît que les différents agents du poste chargés, à divers degrés, de la CLE bénéficiaient dans l'exercice de leurs fonctions du système en place, système dont ils font partie. Pour autant, cette implication n'est pas unanimement partagée par les agents que nous avons interrogés. Par exemple, tel VI assurant les fonctions d'ACPF dans un petit poste très éloigné de la France et qui était dans sa première année de contrat nous confiait qu'il n'avait pas été sensibilisé au contrôle de gestion : « Pas du tout, à aucun moment. À part sur *Diplonet*. Mais c'est quelque chose sur lequel je ne me suis pas forcément attardé parce qu'on en parle peu » (entretien CO05, zone Asie).

Un autre ACPF nouvellement contractuel du réseau nous a paru hésitant dans sa compréhension du contrôle de gestion du RECAC :

« [silence long] On a été sensibilisés ici. Ce qu'on appelle le contrôle de gestion, c'est-à-dire qu'on doit rendre au COCAC tous les semestres un document qui s'appelle "contrôle de gestion"<sup>286</sup> et qui permet de faire le point sur notre secteur, c'est-à-dire indiquer les indicateurs, le budget, les actions de coopération, le financement, autant d'éléments qu'on doit remplir chaque semestre secteur par secteur... ces éléments sont ensuite retournés au Département qui retire de cette manière une vision claire des actions de coopération qui sont mises en place et puis de l'évolution des projets. Nous par exemple on a plusieurs actions qui sont des actions de cofinancement mises en place avec les autorités locales, ici le ministère de l'Éducation, pour le financement par exemple de bourses, pour le programme d'assistants de langue... Donc toutes ces actions sont détaillées ce qui nous permet de voir quelle est l'implication des partenaires mexicains au sein de ces dispositifs » (entretien ACPF10, zone Amériques).

---

<sup>286</sup> Selon les dires de plusieurs répondants, dont cet ACPF, il nous est apparu, dans un premier temps, que le « contrôle de gestion » était un concept vide de sens pour les agents. Peu à peu, au travers de leur participation active, il a pris un sens nouveau, celui d'un concept fort qui est plus porteur de sens pour eux. Le Centre a ainsi formalisé le sens donné par les utilisateurs à un concept qu'ils se sont appropriés. De ce point de vue, un SMG se conçoit comme un ensemble de dispositifs de gestion qui se construit par et pour les managers-utilisateurs.

La connaissance du parcours et des caractéristiques personnelles des répondants nous ont permis de mettre en évidence le fait que les agents nouveaux (donc sans ancienneté ni connaissance du RECAC, et n'ayant le plus souvent pas pris part aux JDR, et ayant suivi, dans le meilleur des cas, le stage des nouveaux partants qui n'est pas obligatoire) recevaient leur formation en poste au contact de leurs collègues. Ainsi cet ACPF en poste dans un pays d'Europe orientale répondait-il lorsque nous lui demandions s'il avait été formé aux dispositifs de contrôle de gestion, ou au moins sensibilisé :

« J'ai pas eu, pour les nouveaux partants, moi j'ai pas participé, je l'ai appris pour le mois de juillet, c'est tout, il n'y a vraiment pas eu de préparation, mais en même temps ça me gênait pas trop parce que je m'adapte assez facilement et par rapport à l'expérience que j'ai eue en Pologne et en Hongrie ça ne m'a pas trop trop gêné » (entretien ACPF11, zone Europe).

On discerne ici l'importance de la formalisation et de la systématisation des expériences en matière de gestion.

Un autre aspect, qui est ressorti dans certains entretiens, concerne l'accès au système d'information via intranet (portail Éole) auquel n'ont pas accès tous les agents, soit parce qu'ils sont situés dans des provinces éloignées du SCAC-IF où les connexions informatiques ne sont pas sécurisées, soit en raison du fait que la liaison informatique entre l'IF et l'ambassade n'est pas opérationnelle. Deux des 17 ACPF que nous avons interrogés étaient dans cette situation, ce qui ne leur permettait pas de bénéficier de la transparence interne et réduisait considérablement leur intervention en termes de contrôle de gestion et, de ce fait, limitait le dialogue de gestion à leur relation avec leurs responsables hiérarchiques, à savoir l'ACE et le COCAC : « Je l'ai fait mais comme maintenant j'ai déménagé à l'IF je ne suis plus connectée à Éole. Donc j'y participe, je prépare les réponses mais je ne rentre plus dedans » (entretien ACPF15, zone Asie).

La tonalité générale est néanmoins positive et les agents apprécient une évolution qui les implique, à l'instar de cet ACPF passé par la DGM et à présent en activité en Amérique du Nord :

« Oui, le contrôle de gestion a évolué. Il y avait un certain nombre de gens, d'économistes au départ qui essayaient de le mettre en place, et donc ils ont rencontré des cultures complètement différentes de gens qui essayaient de se battre avec eux, sur, d'abord "on n'a pas besoin de vous pour savoir ce que l'on fait", ensuite ça nous a permis effectivement de peut-être mieux cerner,

hiérarchiser, trouver des priorités, donc ça a permis un dialogue interne et donc une intercompréhension des cultures des différents corps de métiers qui composent le MAE. Donc en cela ça a certainement été structurant et donc ça a permis d'évoluer, oui » (entretien ACPF08 zone Amérique du Nord).

Le même répondant argumente ensuite sur la vision « terrain », essentielle à ses yeux comme à celui de ses autres collègues dans les postes, qui a pris le dessus sur une vision « théorique » initiale lors de la période de conception :

« Le problème c'est qu'on fait travailler des petits jeunes au ministère du Budget qui ont été les premiers de la classe depuis la grande section maternelle et qui ont des dents à rayer le parquet et qui sont prêts à faire n'importe quoi pour plaire à leur chef pour arriver dans des cabinets. Ils moulinent des modèles théoriques qui sont particulièrement sympathiques et sexys parce qu'ils sont théoriques dans un ministère et quand on les applique sur le terrain ça colle pas, c'est beaucoup plus complexe que ça, quoi.[...] [Le CDG du RECAC] a évolué, il a pris le terrain en compte » (entretien ACPF08, zone Amériques).

La vision « terrain » a sans aucun doute été renforcée par la mise en place du contrôle de gestion, ce qui pourra sembler paradoxal dans la mesure où l'on pourrait s'attendre à une approche très centralisée avec la formalisation de dispositifs depuis le Département où se situe le sommet stratégique. Toutefois, nous ne pouvons manquer de faire le lien avec le modèle Sloan-Brown présenté dans le premier chapitre, méthode de management dite « de décentralisation avec contrôle coordonné ». À nouveau, si nous nous intéressons aux modifications des actions dans les postes sous l'effet du contrôle de gestion, la question du dialogue ressort dans les entretiens. Évoquant la FBP, un ACPF argumente en ce sens :

« Ensuite c'est un dialogue avec le COCAC et, comme je vous l'ai dit, des objectifs qui me sont fixés. Mais concrètement, de plus en plus c'est chercher des cofinancements et là je dois dire que le fait de chercher des cofinancements nous oblige à ouvrir un dialogue avec nos partenaires et ne plus arriver avec des projets un petit peu tout faits. Et ça je crois que c'est une bonne, j'allais dire c'est une meilleure approche » (ACPF12, zone Europe).

### **f) Le *feed-back* élément essentiel du dialogue de gestion**

Les répondants ont indiqué que le retour d'informations (*feed-back*) est pour eux essentiel dans la mesure où il donne du sens à leur action en général, et au reporting du contrôle de gestion en particulier. En effectuant une analyse « en négatif », nous sommes intéressés à un entretien avec un ACPF qui était particulièrement déçu des conditions d'exercice de sa mission ; il ressortait de cet entretien que les relations très lâches entretenues avec ses collègues avaient une influence néfaste sur la conduite du travail par l'agent. Précisons qu'il s'agit de l'unique cas observé au travers de nos entretiens brossant une vision sombre d'un poste du RECAC et que le répondant quittait son poste à l'issue d'un premier et unique contrat de deux années. Ce cas est néanmoins instructif et nous a servi pour développer notre analyse. Nous en retraçons les lignes directrices en trois points : le recrutement, l'action en général et le ressenti par rapport au dispositif de contrôle de gestion. En ce qui concerne les deux premiers points, le répondant a été recruté « au pied levé » et a pris ses fonctions sans préparation aucune et avec une double tutelle hiérarchique qui ne l'a pas aidé à s'approprier sa nouvelle mission :

« Je suis partie un peu à contre-courant des nominations puisqu'en fait le poste était libre, était vacant depuis quelques mois quand je l'ai pris parce que la fille que j'ai remplacée a démissionné, c'était une contractuelle, elle a eu un poste à l'université à [nom de ville]. Donc en fait ils se sont retrouvés sans personne et ils ont essayé de ne pas attendre septembre, donc le mouvement normal pour nommer quelqu'un, et donc ils sont allés chercher dans ceux qui avaient fait des demandes ceux qui étaient prêts à partir. [...] Donc j'ai pas fait le stage des primo-partants, j'ai absolument pas été préparée, j'ai été un peu parachutée [...] la lettre de mission m'a cruellement manquée à l'arrivée d'autant plus que la fille avait quitté sans laisser de rapport de fin de mission, ce que j'ai trouvé très étrange parce qu'elle a quand même fait un préavis pendant deux mois et j'aurais trouvé ça normal qu'on exige de sa part un rapport. Donc en fait je suis arrivée sur un poste quand même très important, pour un premier poste, un territoire important, un pays qui fait partie des priorités pour le MAE et où il se passe plein de choses, et donc assez mal briefée, pour pas dire pas du tout, sans lettre de mission et sans état des lieux de ce qui avait été fait. Je me suis appuyée sur le rapport de fin de mission du prédécesseur de la personne que je remplaçais, qui était quelqu'un d'extrêmement sérieux [...]. J'avais une double hiérarchie, celle de [nom de ville] avec l'ACE, et celle du SCAC de [nom de ville] qui était l'ACAC. L'ACAC changeait puisque l'un partait et

l'autre arrivait. Celui qui arrivait ne connaissait absolument rien au FLE puisqu'il était ACU. Et donc à [nom de capitale], l'ACE, qui était quelqu'un de chevronné puisqu'il avait eu ce poste auparavant au [nom de pays] et il était déjà en poste depuis quelques années au [nom de pays] et lui est tombé gravement malade, il a eu une hépatite. [...] on s'est réunis et là j'ai été assez étonnée, mais pas seulement moi, d'autres personnes qui avaient déjà eu des postes auparavant, parce qu'on n'a absolument pas posé des questions que moi j'attendais, c'est-à-dire quelle est la situation, qu'est-ce qu'on décide de faire, où est-ce qu'on veut aller, quels sont les axes, comment on définit la politique ? [...] je me demandais si c'était moi qui étais à côté de la plaque ou si j'attendais des choses qui ne se faisaient pas et puis visiblement les autres filles, celle de [nom de ville] et celle de [nom de ville], étaient de mon avis, elles étaient assez étonnées aussi. Moi c'était une situation un peu particulière. L'ACE a une façon assez spéciale de travailler, il est assez dispersé, rien n'était écrit, rien n'était archivé, donc en fait la personne qui a pris le relai [...] elle a fait ce qu'elle a pu mais elle aussi la pauvre elle débarquait et elle était complètement débordée. [...] Et même au niveau du budget j'ai eu un mal fou à obtenir un état des lieux de ce qui avait été dépensé, de ce qu'il me restait » (entretien ACPF17, zone Amériques).

À ces regrets exprimés sur des dysfonctionnements organisationnels, le répondant a dit qu'il n'avait pas tiré profit de la FBP par manque de dialogue :

« Oui, j'ai fait ça, c'était un tableau Excel avec des onglets. Mais je me souviens que j'avais souvent des cas de figure qui ne rentraient pas dans le tableau. Le tableau était super rigide. Par contre j'ai jamais eu aucun retour » (entretien ACPF17, zone Amériques).

Le contraste est saisissant avec ce que nous avons compris au travers d'autres entretiens. Ainsi, le pôle « performance » en charge de l'animation du contrôle de gestion a au contraire mis l'accent sur l'importance du dialogue. Le *feed-back* est l'expression du dialogue car il implique l'échange et il devrait, à ce titre, être compris dans sa forme plurielle concrétisée par des allers et des retours, par exemple dans les postes, entre les postes, entre poste et Département ainsi qu'au sein de la Centrale. Le répondant a été on ne peut plus explicite là-dessus et cela nous a été confirmé de deux façons : d'une part, lors d'entretiens avec d'autres répondants, et, d'autre part, avec des documents issus de *Diplonet* que nous avons consultés, au seul usage des agents du MAE : « Je réponds à chaque poste et lui envoie une synthèse. Le contrôle de gestion ne peut fonctionner sans la partie instruments » (entretien MAE8).



En outre, il nous est apparu indéniable que la condition de dialogue remplie favorisait la caractéristique de transparence. En effet, c'est parce qu'il y a un dialogue de gestion avec les postes que la Centrale est en mesure de traiter de façon pertinente - c'est-à-dire selon ses besoins - les données qui lui sont communiquées. L'un des objectifs du contrôle de gestion pour le Département, qui est clairement apparu lors des entretiens, était celui d'obtenir une image de la réalité du réseau. Nous avons montré dans le deuxième chapitre que la Centrale était en proie à une réelle myopie et n'avait pas une image précise et étalonnée de l'action des postes. Cela explique pourquoi il lui était difficile d'avoir un discours stratégique à la fois aiguë et adapté aux postes et aussi pourquoi elle proposait des orientations stratégiques générales alors même que les zones géographiques au niveau régional sont marquées par de fortes caractéristiques. Ainsi le contrôle de gestion a-t-il offert, sans doute pour la première fois, au sommet stratégique du RECAC une connaissance affinée de la réalité de l'action de ses postes. Le dialogue suivant entre un répondant et le chercheur illustre trois faits : l'utilité directe du contrôle de gestion autour de l'élément FBP qui fournit une image de l'action des postes, les transparences interne et globale du contrôle de gestion qui en découlent, et, enfin, l'importance de la participation des agents dans les postes qui utilisent le SMG et, de ce fait, contribuent à son évolution, ce qui est perçu comme utile dans l'exercice de leur mission :

« Ma première année, quand je suis arrivée, nous avons atteint 95 % de retours utiles dès la première campagne 2011 de participation. Très très bonne qualité. Et vraiment là où les gens ne pouvaient pas répondre c'est vraiment parce qu'il y a des cas particuliers, des pays en crise, etc. Et je vous dis qu'à partir du moment où c'est utile, les gens s'appliquent.

Et maintenant, vous êtes à 99 % [de postes qui renseignent la FBP] ?

Je suis toujours à 95 % mais j'ai un nombre de postes plus important, enfin légèrement plus important, et j'ai toujours, en termes de résultat, j'ai 100 % quasiment, mais en nombre de postes je suis à 95 %. [...] je pense à partir du moment où les postes voient le résultat du réseau, c'est seulement depuis 2011 qu'on a une image. C'est la première chose que j'ai faite quand je suis arrivée. Je préfère avoir moins d'indicateurs mais qui représentent le réseau. Donc, en 2011 nous avons pu annoncer les résultats de l'ensemble du réseau sur *Diplonet*. Je pense que ça ça change quand même énormément dans

l'esprit des postes. Ça y est, ils voient comment ils se situent par rapport au réseau.

Vous le faites sous forme de TD ?

Oui, je le fais sous forme de TD, je le fais même en restitution orale. Je leur donne les infos en retour.

Ça doit être un lourd travail de synthèse ?

Aujourd'hui j'ai demandé à mon équipe de refaire l'analyse car ils n'ont pas bien fait parler les chiffres. Le contrôle de gestion, je pense que c'est une affaire de professionnels. Ce n'est pas qu'une somme d'informations. On les enrichit » (entretien MAE08).

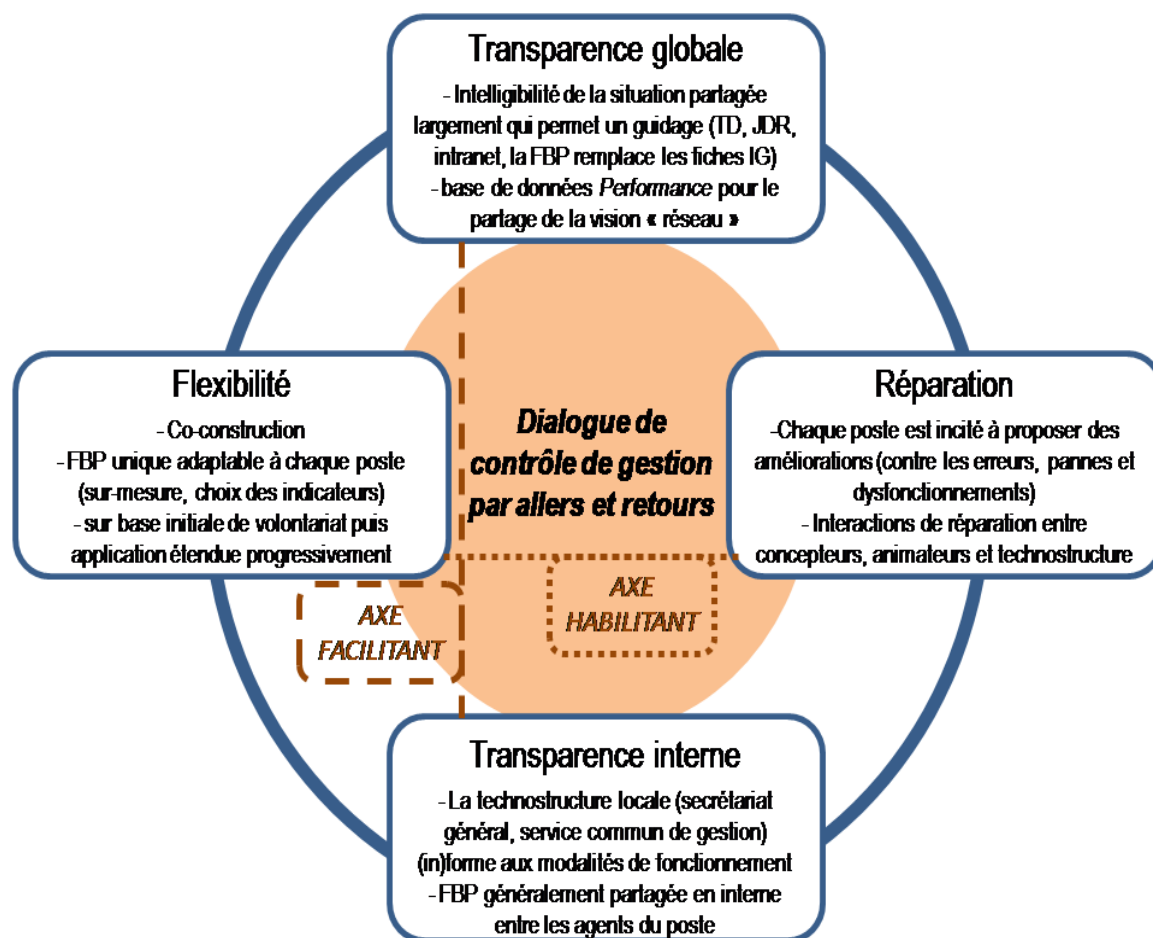
Le répondant souligne ainsi que la démarche de contrôle de gestion mise en place avec l'élément FBP donne de la valeur au pilotage de l'organisation, en impliquant les agents dans les postes, ceux que nous qualifions de managers-utilisateurs, et en contribuant à améliorer leur travail par une meilleure connaissance du RECAC (transparence globale), qui se traduit par exemple par du *benchmarking* et des bonnes pratiques puisqu'ils « se situent par rapport au réseau », et de-là une plus forte transparence interne, grâce à la connaissance des autres postes ainsi que par le dialogue de gestion au sein du poste et dans les relations poste-Département.

Nous reviendrons sur la question des bonnes pratiques, qui présente un aspect de notre terrain de recherche qui nous a interrogé, dans le point 2 du chapitre IV.

Il ressort de notre démarche de compréhension du contrôle de gestion du RECAC que la FBP, appréhendée au travers du processus tandem de conception et de mise en œuvre, possède la qualité capacitante. Nous avons synthétisé dans la figure III.11. (voir *infra*), en nous basant sur le schéma de la figure III.10. et en nous fondant sur les quatre caractéristiques-clés présentées dans le chapitre premier (voir tableau I.2.), les résultats qui ont permis d'identifier l'activation des quatre caractéristiques-clés autour de la FBP. Il en ressort que le dialogue de contrôle de gestion du RECAC fondé sur la FBP présente à la fois la dimension facilitante (focus sur les caractéristiques-clés de transparence interne et de transparence externe) et la dimension habilitante (focus sur les caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation), ainsi que nous l'avons présenté

avec le tableau I.4. dans le premier chapitre. Il s'agit d'un résultat important à double titre car il mobilise les quatre caractéristiques-clés.

Figure III.11. La FBP, un dialogue de gestion qui mobilise les caractéristiques capacitantes



D'une part, les entretiens et les documents que nous avons exploités nous ont effectivement donné à voir les quatre caractéristiques-clés, sans que nous parlions de celles-ci lors des échanges (sauf en fin d'entretiens mais cette section ne se base pas sur la dernière thématique du guide d'entretien) et, bien évidemment, sans que les répondants en aient eux-mêmes conscience. Cela a donc été du plus haut intérêt pour notre recherche d'identifier - et si besoin était, de valider - une argumentation essentielle du modèle conceptuel du contrôle capacitant que nous mobilisons. En outre, la FBP possède à la lumière de l'analyse des entretiens une qualité capacitante complète car elle fait apparaître conjointement les dimensions facilitante et habilitante.

D'autre part, notre recherche sur l'identification du SMG du RECAC a mis en lumière une condition de la FBP qui est apparue déterminante quant à sa qualité capacitante, à savoir le dialogue. D'ailleurs, le MAE appelle ces échanges « le dialogue de gestion » et ce dialogue de gestion nous semble significatif de l'interdépendance des

caractéristiques-clés. C'est pourquoi ce concept de dialogue, que nous proposons d'appréhender en tant que levier de réussite jouant un rôle en contrôle capacitant, a fait l'objet d'une attention particulière dans notre recherche. Les développements suivants de ce chapitre nous offriront l'occasion d'interroger à nouveau ce concept.

Enfin, nous nous sommes intéressé jusqu'ici à la démarche de contrôle de gestion mise en place au sein du RECAC autour de la FBP. Pour autant, selon notre approche « assemblage », un outil ne saurait constituer à lui seul un système de contrôle de gestion même si certains auteurs, ainsi que nous l'avons analysé dans le premier chapitre, fondent leur étude d'un contrôle de gestion capacitant autour d'un unique instrument, par exemple des feuilles de calcul de type Excel. Notre terrain d'étude nous a effectivement conduit à comprendre le SMG dans une acception plus large, c'est-à-dire systémique. Dans cette perspective, la dimension numérique, en termes de système d'information, a été particulièrement instructive dans notre démarche compréhensive (voir le point 4 du chapitre IV).

Le RECAC s'est progressivement doté d'éléments interagissant autour de dispositifs numériques en ligne disponibles sur *Diplonet* et le portail *Éole*. Nous en avons étudié deux dans le deuxième chapitre : la procédure « TRANSPARENCE » concernant le recrutement et l'analyse des profils de poste, ainsi que la procédure « FANEV » pour l'évaluation de la façon dont la mission est conduite par les agents culturels. Nous allons à présent renforcer notre recherche en axant notre analyse sur deux procédures liées à la FBP : la programmation budgétaire (avec l'application PRISME) et le suivi de l'activité des cours de langue des Instituts français et des Alliances françaises (au travers d'applications dédiées appelées « logiciel de gestion des cours »). Nous établirons également le lien avec l'application DELF DALF de l'opérateur CIEP pour comprendre et présenter une vision globale du SMG du RECAC.

### **3) La question de la programmation budgétaire avec l'élément PRISME**

Les projets de coopération et d'action culturelle ont, jusqu'à la mise en place progressive du SMG, c'est-à-dire jusqu'à il y a une dizaine d'années, majoritairement reposé sur des financements centraux prenant la forme de dotations budgétaires, à savoir des crédits de fonctionnement et des crédits d'intervention pour les projets de coopération, dont les projets relevant du FSP (titres 3 et 6 des charges budgétaires de

l'État dans le cadre de la LOLF ; selon la LOLF, le bénéficiaire de la dépense constitue le critère qui permet de déterminer si une dépense relève du titre 3 ou du titre 6).

**a) De SCOP à PRISME, une nouvelle conception de la programmation budgétaire pour « améliorer toute la gestion de la programmation des crédits de coopération et d'action culturelle »**

Longtemps la programmation budgétaire a constitué le principal élément du système de gestion du RECAC ; elle en demeure l'un des piliers et repose sur des cycles (Merchant et Van der Stede, 2007, p. 330). Les agents se réunissaient une fois par an en automne, saisissaient dans l'application les montants affectés aux opérations pour l'année à venir, ce qui donnait lieu à des débats plus ou moins intenses entre les différents secteurs de coopération, le COCAC préparait une note de couverture accompagnant la disquette transmise par la valise diplomatique, puis l'ambassadeur signalait en début d'année le TD accompagnant la programmation des crédits culturels. Ces derniers étaient généralement versés à partir du mois de février et pouvaient être amputés en cours d'année, ce que les agents appelaient des « gels républicains » au tournant des années 2000. Ainsi, la majorité des actions mises en œuvre pendant l'année l'étaient sur les crédits parisiens et les agents connaisseurs du réseau savaient quels étaient les postes largement dotés, ce qui pouvait influencer sur leurs vœux d'affectation. En outre, cet état de fait leur permettait de se concentrer sur leur cœur de métier en ayant bien à l'avance la connaissance de leurs budgets. Cependant, le dispositif de programmation budgétaire autour de SCOP ne facilitait guère le dialogue de gestion et ne dynamisait pas, dans une organisation marquée par la contrainte des ressources, l'intégration dans la préparation des budgets de la recherche de cofinancements. Un responsable des systèmes d'information de gestion du Département, que nous avons interrogé sur les recommandations d'un de ses collègues SG, nous a expliqué les raisons pour lesquelles le nouveau dispositif de contrôle de gestion a nécessité le développement d'une application de programmation budgétaire correspondant mieux à la stratégie affichée du RECAC en lien avec la LOLF. Il pointait le souci de transparence dans la « réparation » qu'a constitué la nouvelle application de programmation budgétaire.

« Ils avaient SCOP, à l'époque, pour la partie programmation, ils avaient EXEPRO pour le suivi de l'exécution, et puis ils avaient un autre outil qui

était BMI pour les bourses, les missions et les invitations. Alors là du coup c'était tout petit, ce classeur Excel ça faisait autant la programmation des BMI que l'exécution des BMI. Voilà donc, sur un classeur Excel, donc c'était pas génial parce qu'on voyait bien qu'avec un réseau aussi dense que le nôtre, chaque poste devait renvoyer un fichier Excel à la Centrale, du coup c'était pas drôle. C'était chronophage. Voilà, en fait, le constat [du Département], c'était chronophage, ça nécessite du coup un temps épouvantable chez tout le monde de consolidation pour qu'au final, comme les outils étaient ce qu'ils étaient, c'était malheureusement pas, comment dire, pas cohérent parce que voilà, ces outils-là causaient pas entre eux donc on pouvait tout à fait dire dans la partie SCOP qu'on avait réservée, je dis n'importe quoi, 10.000 euros pour le Cap Vert pour les bourses et puis dans le BMI une autre personne en poste avait peut-être 20.000 ou 5.000 » (entretien MAE05).

Le constat relatif à l'ancien dispositif de programmation budgétaire SCOP est qu'il s'agissait d'une application de gestion difficile à comprendre dans ses usages, ce qui était sans doute dû au fait que les agents y étaient rarement formés. Cela peut s'expliquer dans la mesure où, le plus souvent, les secrétaires généraux des SCAC se voyaient confier le soin d'effectuer les saisies et la préparation physique de la programmation budgétaire (procédures informatiques puis préparation des disquettes pour envoi par le canal de la valise diplomatique). Néanmoins, il ressort de nos entretiens que la situation des agents dans les postes est très variable et que le dispositif dépend, plus que de la taille des postes, des habitudes prises dans chaque poste et de la volonté des chefs de service, plus précisément des COCAC. Cela signifie que des ACE et des ACPF sont dans certains postes amenés à saisir eux-mêmes leur programmation sectorielle, et que dans d'autres pays les imputations sont du ressort de la technostucture, à savoir les SG, voire les agents comptables. On nous a également fait part de situations où le COCAC lui-même gérait directement l'ensemble de la programmation de son service et de programmations budgétaires qui étaient réalisées en commun, impliquant l'ensemble des agents du *continuum* LH-CO, VI, voire ADL, compris. C'est dire que les situations étaient contingentes à chaque poste et que les managers n'étaient pas forcément les utilisateurs du dispositif.

En outre, l'ensemble des perceptions que nous avons recueillies à l'égard de SCOP concernaient sa faible flexibilité et des possibilités quasiment inexistantes de réparation. En effet, plusieurs situations de gestion n'étaient pas prises en compte par l'application, ce qui nécessitait de recourir à des stratagèmes et des artifices, et les

modifications de la programmation étaient lourdes, pouvant nécessiter TD et décision budgétaire modificative (DBM), procédure contraignante nécessitant des ressources temporelles d'agents conséquentes. Il nous est ainsi apparu que l'ancien dispositif de programmation budgétaire SCOP ne présentait pas de qualité capacitante et n'était ni facilitant, ni habilitant. Concomitamment à la mise en œuvre de la LOLF et au lancement de la FBP, la Centrale a commandé à la direction des systèmes d'information un nouvel instrument de programmation budgétaire :

« La petite histoire du projet remonte du coup à 2007. À cette époque-là c'est la DGM, à l'époque ça s'appelait la DGCID, et ils avaient des besoins d'améliorer toute la gestion de la programmation des crédits de coopération et d'action culturelle. Ils voulaient améliorer en fait la façon de travailler autant à l'étranger qu'à la Centrale, parce qu'il se trouve que c'était pas forcément rationalisé et du coup chacun y perdait beaucoup de temps, autant à l'étranger qu'à la Centrale parce que c'était beaucoup de temps et beaucoup d'agents, parce qu'il y avait notamment de multiples outils hétérogènes. Et en termes de contrôle de gestion, au bout du compte, le contrôle de gestion il était insuffisant en fait. Voilà, le constat de la DGCID à l'époque c'était ça, c'était de dire "il y a beaucoup de gens qui travaillent dessus pour un travail assez imparfait. Ça mobilise beaucoup de gens et le contrôle de gestion est du coup insuffisant" » (entretien MAE05).

Cet extrait d'entretien illustre les axes du cahier des charges du nouvel élément de programmation budgétaire qui s'est appelé PRISME : améliorer la façon de travailler, c'est-à-dire mieux remplir la mission, limiter les dépenses de ressources en temps des agents et développer la communication entre les éléments du dispositif pour un contrôle de gestion plus satisfaisant.

Avant de revenir vers cet entretien avec l'agent qui a développé PRISME, notre compréhension a été favorisée par un entretien au cours duquel un SG a spontanément évoqué son expérience de travail au Département qui l'avait amené à collaborer au développement de PRISME, riche de son expérience en tant qu'utilisateur de SCOP. Il s'agit d'un agent avec un profil que nous avons souvent rencontré, à savoir sans formation en gestion (« [...] je suis un autodidacte. J'ai fait pas mal de stages, de petites formations mais je suis pas du tout un gestionnaire diplômé »), à l'instar de 90 % des agents du RECAC que nous avons interviewés, et dont la mission est justement celle de gestionnaire, après avoir été contractuel pendant seize années dans les fonctions de directeur d'alliance française :

« Je suis reparti, j'ai été sur un *service commun de gestion* (SCG, en ambassade) et là je suis SG. Tout ce que j'ai fait ça représente une carrière assez logique. Le fait d'avoir passé sur un SCG et donc j'étais de l'autre côté de la barrière, c'est moi qui gérais l'IF, j'avais la double casquette de SCG et SG du SCAC à Séoul, et donc là maintenant – je suis toujours sur les deux, l'IF et le SCAC – ça m'a servi énormément cette expérience du SCG » (entretien SG03 zone Europe).

La caractéristique d'ancienneté au sein du RECAC de ce manager-utilisateur, passé du continuum LH-CO à la technostructure délocalisée dans des postes et en Centrale, nous a sensibilisé et fera l'objet d'un résultat de la présente recherche. En effet, lors des stages de nouveaux partants, qui, rappelons-le, ne sont pas obligatoires mais vivement conseillés et reposent donc sur la volonté, l'engagement personnel des futurs agents, des temps forts en poste tel celui de la programmation budgétaire sont, dans le meilleur des cas, abordés mais sans entrer dans les détails de dispositifs tels la FBP, SCOP ou, de nos jours, PRISME.

Ce dernier, comme son prédécesseur, correspond à une étape très formalisée du dialogue de gestion d'un poste et fait l'objet de TD, d'instructions générales diffusées par l'intranet (voir annexe 11) et de mise à jour de ces applications développées par le MAE. À ce titre, l'exercice de programmation 2016 précise des principes généraux et fournit des instructions détaillées :

« La programmation des crédits de coopération et d'action culturelle a trois objectifs :

1. Un objectif budgétaire : elle contribue à l'élaboration d'un document budgétaire appelé "Projet Annuel de Performance" - PAP - qui présente les crédits des programmes du ministère des Affaires étrangères devant le Parlement, dans le cadre du vote à l'automne, de la Loi de Finances.
2. Un objectif de gestion : elle aide à la répartition et à la mise en œuvre des crédits.
3. Un objectif de suivi de l'exécution budgétaire qui permet, l'année suivante, d'établir le rapport annuel de performance (RAP), document budgétaire permettant de rendre compte au parlement de la bonne exécution des crédits.



## 1 – PRINCIPES GÉNÉRAUX DE PROGRAMMATION

### 1.1 – Le logiciel PRISME

La programmation 2016 se fera sur l'application intranet PRISME. Celle-ci permet, d'une part, de programmer les crédits et, d'autre part, de suivre au cours de l'année budgétaire la consommation des différentes lignes de programmation.

### [...] 3 – LA PROGRAMMATION DÉTAILLÉE

L'exercice de programmation des crédits de coopération et d'action culturelle est effectué lors de la programmation détaillée 2016, dont la date limite de validation est fixée par la Mission du Réseau. Il a été demandé aux postes par [référence de la communication] du 25 septembre 2015 d'établir la programmation 2016 en deux temps :

- Avant le 21 octobre 2015 : saisie d'une pré-programmation par le poste sur PRISME sur la base de l'enveloppe 2015. Cet exercice se fait également à partir de la rubrique "gestion des projets". Il s'effectue en amont de la notification des crédits et sans validation par le poste.

- Avant le 31 décembre 2015 : ajustement par le poste de la pré-programmation, à la hausse ou à la baisse en fonction de l'enveloppe notifiée. Une fois la programmation détaillée définitive validée, le poste adresse un courriel formel de programmation au Département » (Instructions de programmation, MAE/DGM/DPR, 2015, p. 3 et 10).

La nouvelle démarche de programmation budgétaire devait permettre d'améliorer le travail par rapport à l'ancienne, version SCOP. Notre étude sur le terrain nous a montré que l'exercice de programmation annuelle constitue un élément qui correspond à un temps fort du dialogue de gestion ; il a fait, à cet égard, l'objet d'une volonté affirmée du sommet stratégique du RECAC, ainsi que le souligne l'extrait d'entretien qui suit.

« Le constat c'était de dire "on y passe un temps fou et puis au final c'est pas très performant et en même temps c'est pas exploitable", c'était ça le vrai constat. Donc ils se sont dits "nous on veut vraiment investir". La DGCID avait dit "nous on veut vraiment se doter de moyens informatiques

pour effectivement améliorer tout ça". Ils ont fait un genre de cahier des charges, la DGCID avait fait un super travail, c'est pas dans toutes les directions qu'il y a une prise de conscience stratégique à ce niveau-là » (entretien MAE05).

Ce dialogue a été impulsé par le sommet stratégique. Du point de vue de la technostructure de la Centrale il s'est agi d'un dialogue exemplaire tel qu'il y en avait rarement eu auparavant. Les entretiens indiquent clairement que l'ensemble des intervenants a été largement impliqué ainsi que nous le comprenons. Ce souci de transparence s'exprime à plusieurs niveaux. Le premier niveau réside dans la relation entre le sommet stratégique et la technostructure en charge du système d'information de gestion :

« Ils [sommet stratégique de la DGM] avaient travaillé sur la solution qu'ils voulaient mettre en place. Ils ont fait un truc assez génial, ils ont effectivement travaillé sur les sujets qui leurs semblaient les plus importants à traiter et ils pensaient que du coup il y avait une grande partie de la solution qui consistait à se doter de moyens informatiques unifiés, homogènes et ils ont même recruté un informaticien à l'époque, côté DGCID. "Une grande partie du changement qu'on veut apporter"», ils ont dit, "on sait ce qu'on veut, on connaît nos axes d'amélioration, on sait qu'effectivement c'est un outil qui nous permettra de rationaliser tout ça et de fédérer un peu tout le monde et de rendre les choses homogènes", ils ont dit du coup "on peut lancer un projet informatique avec les informaticiens", avec la DSI [direction des systèmes d'information], donc nous, et ils se sont dit "pour que ça marche bien il faut aussi qu'on se dote de moyens pour que ça fonctionne bien" et ils ont recruté un informaticien pour porter le projet, et il a permis de faire le lien entre nous les informaticiens et notre langage technique et la DGCID qui avait son langage fonctionnel, ou son langage métier. Ça permettait d'avoir une courroie de transmission et ça c'est une idée brillante, il faudrait retenir ça dans toutes les équipes » (entretien MAE05).

Le répondant a particulièrement mis l'accent sur la première étape du processus tandem, à savoir celle de conception.

« C'était un projet ambitieux, un projet stratégique, ils se sont donné tous les moyens, autant financiers qu'en termes d'ETP, et en termes de profils. En recrutant un informaticien, c'était génial, ça fait partie d'une des clés du succès de ce projet, c'est-à-dire que le côté informatique on a besoin effectivement de travailler avec des gens avec lesquels on n'a pas trop de distance au niveau du langage, quoi, on a besoin de travailler avec des

opérationnels parce que du coup on a pas mal d'arbitrages à faire, donner des solutions techniques, on a besoin de gens de proximité, des opérationnels avec lesquels on trouve des compromis parce que du coup tout ce qui nous est demandé par les gens, le "métier", on peut pas forcément les retraduire dans un outil informatique, on doit trouver un genre de compromis. Si on n'a pas ces gens-là à un moment donné on n'arrive pas à se comprendre, les relations se tendent et du coup le projet peut en pâtir en termes de délais, de confiance entre les acteurs. C'était quelque chose de très bien. Ça a grandement aidé, c'est un principe qu'il faut retenir dans toutes les équipes. Donc ça s'est super bien passé avec lui, on a donc fait l'expression des besoins, le cahier des charges, et puis ils ont confié le travail à la DSI et lui ont dit "attention, l'approche stratégique est d'importance, on est tous mobilisés, on veut vraiment avoir une super solution, toute notre direction "métiers" est mobilisée, on a recruté un informaticien, on mobilisera tous nos chefs de service, on est d'accord pour répondre aux questions de la DSI, être à ses côtés". Donc ils s'étaient organisés, ils ont vraiment été géniaux, organisés en ce que j'appelle le mode projet. Quand une direction "métiers" veut lancer un projet c'est pas que quelques lignes ou faire un beau cahier des charges et envoyer le paquet à l'informatique en disant "voilà les gars, merci, on se revoit dans six mois, vous faites le projet". C'est pas du tout ça le travail en mode projet. C'est une organisation qui est à définir dans les directions "métiers", aussi à l'informatique, pour définir les rôles de chacun, bien identifier les intervenants, dans les deux directions, la direction métiers et la direction informatique, et puis pour qu'on ait chaque fois des équivalents, un organigramme qui permette à chacun de bien comprendre qui fait quoi » (entretien MAE05).

Le second niveau du dialogue s'est articulé dans la relation Département-postes. Non seulement la DSI, direction technique, a sollicité les agents utilisateurs et experts sectoriels dans les postes, mais aussi la DGCID a renforcé ce dialogue auprès de ses agents directs. De la sorte, outre une transparence interne à la Centrale, une transparence globale a été activée :

« Il y a eu des enquêtes de satisfaction, on va dire, à la DSI tous les trois mois sur l'ensemble de nos applications, chaque trimestre auprès des agents. Et en plus de ça la DGCID avait aussi fait ses propres enquêtes. Et puis, chaque année, lors du séminaire des COCAC [JDR], au début de l'été, c'est toujours aussi l'occasion d'échanger sur les outils qui sont à disposition des services culturels. On va dire qu'on est toujours en contact, du coup les enquêtes étaient bonnes, un des soucis principaux c'était effectivement que le réseau informatique n'était pas très bon dans certains pays et l'application était lente. [...] mais le fait qu'on ait la DGCID qui était très proche et le fait

qu'on avait eu un informaticien qui avait été recruté qui connaissait l'étranger nous a permis d'avoir toutes les informations nécessaires. Et puis je suis tenté de dire que la DGCID nous faisait participer aussi à beaucoup de séminaires, on est en contact avec les gens » (entretien MAE05).

Nous avons également compris qu'une autre dimension du dialogue a été développée, celle entre les éléments du dispositif de gestion. Comme nous l'avons montré en ce qui concerne la FBP qui a progressivement intégré des données issues du suivi budgétaire et comptable de telle sorte que de plus en plus de données sont renseignées de façon automatique grâce à différents éléments de l'assemblage SMG, PRISME a intégré des données provenant de BMI pour les bourses, missions et invitations qui s'effectuent à présent à deux niveaux (via l'opérateur Campus France et en local pour les postes (instructions de programmation, 2015, p. 11)) et en lien avec les logiciels comptables CHORUS et CORÈGE<sup>287</sup> pour le suivi et la remontée automatique mensuelle de la consommation des crédits (instructions de programmation, 2015, p. 13). Un extrait d'entretien est également éclairant à cet égard, le répondant expliquant que cela aide les agents à mieux travailler :

« [...] Je pense que c'est clair. Ils étaient avec trois outils, il fallait voir... Ne serait-ce qu'en Centrale, le nombre de gens qui devaient consolider tous les tableaux du monde entier en sachant que chacun faisait son truc dans son coin, ils avaient des équipes en Centrale, c'est pas pour les dénoncer mais ils étaient genre 12 ou 15, la consolidation était un travail de fourmi. Ils étaient une quinzaine. Là ils peuvent traiter ça à quelques personnes, la consolidation elle est faite automatiquement par l'outil et puis en même temps ils ont pu se réorganiser. Avant il y avait des grands comités de programmation centrale, ils étaient 15 autour de la table, là du coup ça a sauté parce qu'il n'y en a plus besoin. Une seule personne peut regarder ça. En Centrale il y a eu un gain énorme pour l'exploitation des données et en plus il y a un gain parce que ça leur a permis de faire du contrôle de gestion alors qu'ils étaient trop pris par l'exploitation et ne pouvaient pas faire du contrôle de gestion. Maintenant il y a moins de gens à exploiter les données et ça permet de faire des choses plus intelligentes. A l'étranger le gain est

---

<sup>287</sup> Les deux logiciels comptables CHORUS et CORÈGE, en service au Quai d'Orsay comme dans tous les ministères, ont connu des déboires lors de leur mise en place. D'importants retards de paiements ont mis en grande difficulté des postes à l'étranger pour assurer leur mission si bien que des chefs de poste avaient alerté le Département par TD. Article de Franck Renaud « Prise de tête comptable au Quai d'Orsay » du 09/03/2011, consulté le 20 mars 2016 : [www.lepoint.fr/societe/prise-de-tete-comptable-au-quai-d-orsay-09-03-2011-1304391\\_23.php](http://www.lepoint.fr/societe/prise-de-tete-comptable-au-quai-d-orsay-09-03-2011-1304391_23.php)

moins perceptible<sup>288</sup>, il faut saisir les données dans une application au lieu de trois, le résultat c'est qu'il y a moins de bêtises » (entretien MAE05).

Cette dimension du dialogue s'inscrit directement dans la caractéristique de réparation. Le sommet stratégique et la technostructure du RECAC ont conçu un dispositif de programmation budgétaire autour de PRISME dans un esprit d'amélioration continue. C'est ce qui nous avait amené à aborder les possibilités de corrections d'erreurs et de réparations :

« Oui, bien sûr, c'est vertueux, on a à notre disposition une boîte à lettres générique pour chacun des programmes. Un pour la DGM, un pour la DFAE et un pour l'AC, le programme 105, et donc ces boîtes à lettres là elles renvoient vers nos collègues à la Centrale. Les agents le font et ont tout intérêt à le faire, c'est vertueux. Ça se fait, je dis pas que c'est généralisé mais les gens savent que cette boîte à lettres générique sert aux agents à faire des suggestions d'amélioration et puis après ça sert aussi à l'assistance technique. Nous on aide aussi à dépanner » (entretien MAE05).

Les instructions formelles relatives à PRISME font également montre de l'intégration d'une dimension « réparation » à destination des agents dans les postes (instructions de programmation, 2015), notamment les pages 13 et 14 qui préconisent un dialogue intra-poste associant les agents du SCAC et l'agence comptable et expliquent comment agir en cas d'erreur commise et comment bénéficier d'une assistance sur PRISME.

Une remarque que nous avons formulée en cours d'entretien nous a paru éclairante par le résultat qu'elle a engendré. Nous avons abordé avec le répondant différents éléments de l'assemblage SMG, sans bien entendu faire référence à ce concept. Lorsque nous avons évoqué ensemble les applications FANEV et TRANSPARENCE qui, comme nous l'avons montré dans le deuxième chapitre s'inscrivent dans le système d'information de gestion, nous avons fait remarquer que des fiches en ligne sur le site institutionnel du MAE étaient vierges : « Pourquoi y a-t-il des fiches vides quand on les ouvre sur Diplonet ? Sur Diplonet c'est nos collègues de la DRH qui déposent des choses, mais c'est pas normal ça, c'est dans mes équipes ». Et,

---

<sup>288</sup> Il est ici fait référence aux SCAC et non aux établissements à autonomie financière tels les IF ou les quelques centres culturels et de coopération qui subsistent (instructions de programmation, 2015, p. 8) : « Il [PRISME] est en liaison avec la partie CORÈGE, on y saisi les factures et il est utilisé dans le cadre des dépenses dans les représentations du MAE, pas dans les IF qui sont des EAF et ne dépendent pas de la même réglementation, du même régime qui est plus souple. Dans nos postes à l'étranger on a une réglementation hyper précise, pointue, on suit la comptabilité publique » (entretien MAE05).

effectivement, le lendemain de notre entretien nous avons pu observer que la réparation avait été effectuée.

Cependant, si le principe de conception de l'élément PRISME nous semble bien correspondre à la qualité capacitante en ayant sollicité les quatre caractéristiques-clés, le processus tandem n'est pas forcément capacitant au sens entier du terme. Certes, il répond aux besoins du sommet stratégique et les caractéristiques tant des transparences que de la flexibilité et de la réparation sont indéniablement activées en Centrale pour la technostructure. D'ailleurs, les objectifs de gestion avaient été atteints conformément aux contraintes financières, techniques et temporelles :

« On a beaucoup travaillé avec la DGCID. Ça c'est super bien passé mais parce qu'on s'était dotés des moyens organisationnels et des personnels en même temps et toute la direction de la DGCID était mobilisée. Et donc, en février 2008 on a lancé l'application et ça s'était bien passé, dans tout le réseau à l'étranger. Encore une fois, quand on bosse bien en amont, voilà. On a mis douze mois pour développer l'application. C'était relativement court parce que c'était super ambitieux de regrouper tous les outils. On avait développé ça en Java, des applications en mode web à partir des navigateurs. Ça communique en temps réel avec Paris. Du coup on a développé une application web centralisée, l'application est à Paris, et tous les postes y accèdent de minuit à minuit » (entretien MAE05).

Pourtant, si la phase de conception témoigne bien d'une approche de contrôle capacitant, la phase de mise en œuvre, imbriquée dans le cadre du processus tandem capacitant, ne nous semble pas pleinement capacitante. En effet, notre analyse a montré qu'une démarche associant transparences et réparation a été voulue par le sommet stratégique et la technostructure, sans qu'ils aient connaissance du modèle capacitant. Cette démarche s'est faite en direction des managers-utilisateurs, c'est-à-dire les conseillers et attachés du *continuum* LH-CO dans les postes. Au travers de notre guide d'entretien, il nous a été donné d'évoquer l'exercice de programmation avec l'ensemble de nos répondants. Comme nous l'avons expliqué en conclusion de la première partie, nous avons pris soin d'éviter d'influencer les réponses des répondants et de ne pas nous appesantir sur des aspects des dispositifs de gestion qui ne leur parlent pas et pour lesquels ils n'ont généralement pas particulièrement réagi. La programmation budgétaire correspond de façon variable selon les fonctions à ce cas même si, tous les agents l'affirment, il s'agit d'une étape de gestion importante dans la vie d'un poste. Les tendances qui se dégagent sont les suivantes. Les ACE et les ACPF qui sont en charge

de leur programmation sectorielle y voient avant tout un passage obligé tandis que les COCAC mettent davantage en avant le fait que c'est un exercice au service de leur stratégie qui leur permettra d'obtenir, d'affirmer ou de confirmer des marges de manœuvre dans la gestion de leur projet.

« Il est censé faire quelque chose comme ça... je crois pas qu'il y ait de règle absolue. Les points de passage nécessaires, et ça revient à ça, c'est la programmation. Donc, très vite, en janvier, il y a le TD de couverture ou une note de couverture sur la programmation. C'est idéalement en décembre, ensuite le temps que ça se.... Voilà, disons, l'exercice de programmation c'est ce rendez-vous là (entretien ACE05, zone Afrique) ;

« La programmation, ça c'est un rendez-vous important, on la prépare disons en décembre, on a peut-être une pré-programmation avant, les grandes lignes, puis on reçoit l'argent en début d'année n+1. Puis comme je vous dis il y a le rendez-vous de mi-gestion, puis il y a l'exécution en fin de budget, qu'est-ce qu'on a réussi à faire. Après il faut régulièrement rendre compte donc faire un bilan » (entretien ACE03, zone Europe) ;

« Le COCAC vient de prendre ses fonctions, on n'a pas encore eu de réunion sur son projet d'établissement, je ne sais pas trop comment il envisage les choses de ce côté-là, il n'y a pas eu d'appel à contributions, même dans le cadre de la programmation il n'y a pas eu de réflexion approfondie sur l'innovation à apporter à la programmation ou les modifications à y apporter par rapport à son prédécesseur » (entretien ACE07, zone Afrique).

Ce manque exprimé de réflexion approfondie avec l'arrivée d'un nouveau COCAC traduit le fait que les anciens exercices de programmation autour de PRISME avaient favorisé une telle réflexion propice à la définition d'actions de coopération au service de la mission.

Un nouvel ACPF dans le RECAC, qui avait suivi le stage de formation des nouveaux partants mais souhaitait une « bonne formation » avant le départ, s'interrogeait sur sa compréhension du dispositif de gestion.

« On nous a dit : "vous verrez, vous aurez la programmation à faire, oh là là et tout, bref on nous a fait comprendre que ça allait pas être simple et voilà que ça va être un gros boulot". On nous a parlé des TD, on nous a dit : "vous aurez à écrire des TD". Moi par exemple je n'ai jamais vu de TD de ma vie donc je demande comment on écrit un TD : "oh mais ça vous apprendrez ça,

vous verrez bien". J'ai demandé si on pouvait voir à quoi ça ressemble déjà, parce qu'on nous dit TD, TD, mais à quoi ça rassemble concrètement ? Non, secret. Donc on en a entendu parler très rapidement, nous faisant comprendre que c'était important mais on nous a pas dit à quoi ça ressemblait, comment il fallait l'écrire, des règles à respecter, voilà. Donc c'est un peu ça que je trouvais frustrant, c'est-à-dire que là où on était vraiment au cœur du métier on allait très vite. La programmation on allait très vite. Voilà, on nous a dit voilà : "vous aurez une programmation budgétaire, toute la programmation avec IF PROG également" [application en ligne de l'Institut Français]. Nous on n'est pas IF mais on a quand même accès à IF PROG, on candidate sur des projets, des appels à projets comme Culture lab, Lab citoyen, j'ai mis quelque chose aussi sur les projets bilingues. Ici on a fait un PAM, plan d'action médiathèque. PRISME pour moi, vous voyez après trois mois, PRISME ça reste encore mystérieux » (entretien ACPF14, zone Asie).

Cette perception est à rapprocher de celle d'un VI dans les fonctions d'ACPF qui déclarait ne pas avoir été sensibilisé au contrôle de gestion, si ce n'est en parcourant *Diplonet*, et n'être que peu associé à un exercice de programmation avec « de toute façon peu d'argent » : « PRISME oui, je ne l'utilise pas mais certains de mes collègues oui » (CO05 zone Asie). Un autre ACPF, avec l'expérience de deux postes, rejoignant plusieurs de ses collègues, y voyait un passage obligé en expliquant que les profils de poste étaient de plus en plus orientés "gestion" :

« Oui, ben oui, parce qu'il faut compter au sou près et que c'était pas vrai il y a dix ans. De fait c'est ce qu'on nous impose au moment de la programmation budgétaire » (entretien ACPF16, zone Europe)

La dimension à la fois habilitante et facilitante ressort davantage au niveau des COCAC qui soulignent ce que l'exercice de programmation annuelle avec PRISME leur apporte, particulièrement en termes de réflexion autour d'un dialogue interne au poste pour mieux définir les lignes directrices de la mission à conduire et préparer les actions :

« Chez nous elles se font à l'intérieur même de la composante. Ici on a le SCAC, on a le lycée français, un institut de recherche et puis l'IF [pays de résidence]. On a des réunions hebdomadaires de tous les responsables de ces différentes structures, SCAC, EAF, IFRE et puis Lycée. Et puis c'est au fur et à mesure : chaque année on a une sorte de réflexion sur la programmation » (entretien COCAC12, Afrique du Nord Moyen-Orient) ;



« [...] il y a l'exercice de programmation qui est un rendez-vous important, [que] vous présentez par rapport au budget en cours. Cet exercice se réalise en octobre-novembre quand vous faites un bilan des principales actions et de la manière dont vous avez dépensé votre argent au cours de l'année. A partir de là vous vous projetez vers l'année suivante, vous faites *grosso modo* un bilan en prospective, bilan de l'année qui se termine, et une prospective pour l'année suivante » (entretien COCAC05, zone Europe) ;

« En fait le document cadre de stratégie c'est un peu en réalité le premier TD de programmation, celui que je fais à mon arrivée, celui que j'ai fait par exemple fin 2011, ce TD bien sûr validé par l'ambassadeur qui propose à Paris les choix stratégiques de la coopération franco-[pays de résidence] pour les années qui viennent. [...] Il y a beaucoup de dialogues de gestion différents et il y a beaucoup de modalités de ses différents dialogues. Il y a un dialogue de gestion qui est assez clair qui concerne d'une part la programmation, budgétaire ou des effectifs, et d'autre part les budgets de l'EAF. Là il y a des rendez-vous qui sont fixes, il y a des procédures qui sont ma foi assez bien calées, il y a des logiciels qui évoluent année après année, PRISME par rapport à la programmation ou AGE pour les EAF, ce qui fait que nous avons régulièrement un dialogue avec des moments très forts au moment où on soumet la programmation » (entretien COCAC13, zone Asie).

Ce répondant expérimenté, passé par DPR au Département, argumente également sur la marge de manœuvre qui lui est offerte par l'exercice de programmation : « quand on demande et qu'on veut se battre pour sa programmation on est beaucoup plus entendu parce que les gens savent ce qu'on fait, ils savent à quoi sert l'argent ».

Enfin, les secrétaires généraux dans les postes peuvent être perçus comme des intermédiaires entre la technostructure de la Centrale, avec laquelle ils sont en contact permanent, et les managers-utilisateurs dans les postes, avec qui ils travaillent au quotidien. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu interroger des SG dont l'un d'entre eux notait, d'une part l'évolution entre SCOP et PRISME (« Prenez PRISME, c'est un tableau amélioré. C'est quand même mieux que SCOP, c'est vrai. »), et, d'autre part, « Je me sens pas non plus dans un carcan. On peut en cours d'année modifier la programmation et agir, improviser. [Évoquant la CLE :] au Linguistique ils ont une certaine souplesse. Ici [...] il y a quand même pas mal de souplesse » (entretien SG03, zone Europe).

### b) Le nouvel élément de programmation budgétaire capacite les MU à des degrés variables

Pour clore notre analyse concernant l'élément PRISME du SMG du RECAC, il nous est apparu que si ce dispositif a impliqué des décideurs, des concepteurs, des techniciens et des utilisateurs, le résultat obtenu n'est pas nécessairement ressenti uniformément capacitant par tous. De cette façon nous pouvons établir un lien direct avec l'analyse que nous avons développée concernant le *continuum* capacitant-non capacitant (voir *supra* figure I.4.) et les travaux de Liew (2012) (voir *supra* figure I.5.). En combinant les résultats issus de notre recherche avec le processus tandem et le *continuum* capacitant-non capacitant appliqués à PRISME nous proposons un schéma qui met l'accent sur deux concepts : l'importance du dialogue de gestion en tant que condition de réussite des caractéristiques-clés et la diversité de la qualité capacitante en fonction des individus à capaciter, non seulement dans les dimensions facilitante et habilitante, mais aussi selon les étapes du processus tandem (voir *infra* tableau III.5.).

**Tableau III.5. Résultats concernant la capacité perçue par les utilisateurs de PRISME**

Élément PRISME de l'assemblage SMG	Processus tandem	
	Phase de conception (exploration)	Phase de mise en œuvre (exploitation)
Technostructure centrale (Département)	<b>Fortement capacité</b>	<b>Fortement capacité</b>
Technostructure délocalisée (SG)	<b>Capacité</b>	<b>Capacité</b>
COCAC	<b>Capacité</b>	<b>Fortement capacité</b>
ACE	<b>Faiblement capacité</b>	<b>Capacité</b>
ACPF confirmé	<b>Faiblement capacité</b>	<b>Capacité</b>
ACPF non expérimenté (dont VI)	<b>Sans objet</b>	<b>Non capacité</b>

Ce tableau illustre la volonté d'associer le plus largement possible l'ensemble des utilisateurs du nouvel élément PRISME lancé en 2008 dans une volonté d'amélioration continue, comme nous l'avons montré avec les dernières évolutions dont nous disposons concernant l'année 2015. Ce dialogue, qui est inscrit dans la conception puis la mise en œuvre du nouveau dispositif de programmation des crédits centraux, s'est nourri de la mobilisation des quatre dimensions du processus capacitant, à la fois facilitant avec les caractéristiques de transparence globale (intelligibilité du dispositif pour les agents) et de transparence interne (compréhension de la démarche par les agents dans les postes), et habilitant avec les caractéristiques de flexibilité (les managers-utilisateurs dans les postes utilisent les marges de manœuvre permises par PRISME) et de réparation (les agents contribuent à améliorer le dispositif et à éviter les erreurs).

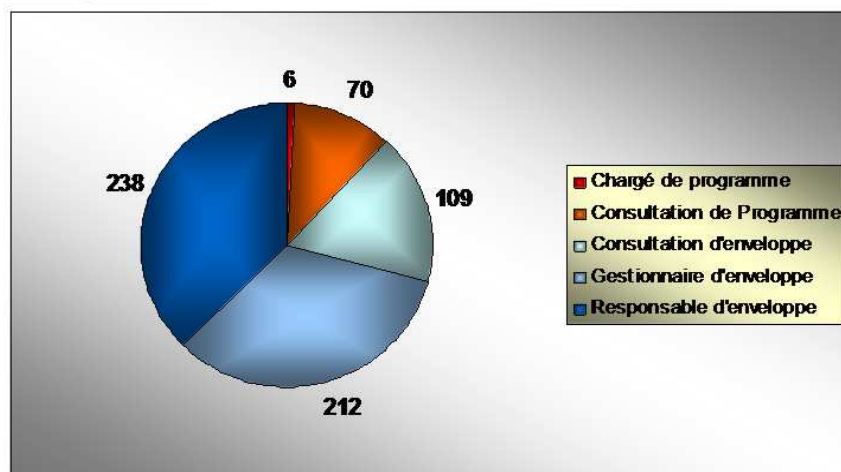
La consultation de documents internes et officiels nous confirme dans notre analyse. En 2008, année du lancement de PRISME, c'est-à-dire entre la fin de la phase de conception initiale et le début de la mise en œuvre, la DGCID avait réalisé plusieurs enquêtes portant sur la perception par les utilisateurs du nouveau dispositif. Le premier bilan de la programmation avec PRISME faisait apparaître deux caractéristiques qui répondent, sans le nommer, au modèle du contrôle capacitant. La figure III.12., issue de l'intranet *Diplonet*, montre que dès le premier exercice, plus d'un tiers des COCAC avaient partagé l'utilisation de PRISME avec leurs collaborateurs (ce qui sous-entend leurs collègues attachés et secrétaires généraux). Ce partage traduit une volonté de favoriser l'appropriation de la démarche au sein de leurs équipes et l'autonomie de leurs subordonnés au service de missions qui peuvent s'exercer, comme nous l'avons montré dans le deuxième chapitre, dans des conditions difficiles.

**Figure III.12. Premier bilan de la mise en œuvre de PRISME : délégation des COCAC à leurs collaborateurs (PRISME - bilan de la programmation stratégique, DGCID, 6 juin 2008, diapositive 5 sur 5)**



## Profils PRISME (centrale et postes)

635 profils créés dans PRISME :



**34% des COCAC ont délégué la saisie à leurs collaborateurs**

5

Le même document de synthèse propose une diapositive numéro quatre dédiée à la question de l'assistance aux utilisateurs dans une optique d'évitement et de correction des erreurs (réparation), les cas de figure rencontrés dans les postes étant marqués par

leur diversité. Il en ressort que sur les mois d'avril et de mai 2008 quelque 400 échanges électroniques ont été traités dans un délai très court (il faut évidemment tenir compte des décalages horaires postes-Département) de moins de douze heures. Cette statistique comparée aux 635 profils utilisateurs créés dans PRISME témoigne d'un fort retour (63 %) des utilisateurs et de leur participation à l'amélioration du dispositif.

En outre, le PAP 2016 relatif à la sous-action 02 « Animation du réseau » confirme notre analyse sur les instructions générales de programmation montrant l'importance de la caractéristique-clé de réparation. En effet, le montant de la dotation prévue pour le système d'information de gestion au titre de l'animation du réseau et du fonctionnement des services centraux s'établit à la somme de 736.320 € ; comme cela est précisé :

« Ces crédits sont destinés à la mise en œuvre et la maintenance d'applications informatiques internes à la DGM. Ainsi, le logiciel de programmation et de gestion PRISME nécessite des opérations de maintenance. De même ces crédits seront utilisés pour financer la consolidation de passerelles entre le logiciel PRISME et CHORUS, mais également avec le logiciel de suivi comptable des EAF (AGE) et le système d'information et de gestion des bourses, missions, invitations de Campus France »<sup>289</sup>.

Les opérations de maintenance évoquées pour PRISME sont relatives à une automatisation de la communication des données avec le logiciel comptable utilisé dans les SCAC (CHORUS), avec l'application comptable AGE pour les EAF tels les Instituts français, et le système d'information de Campus France. Il en résulte, ainsi que nous l'ont précisé des répondants, des gains de temps et un travail facilité grâce au développement du dialogue *entre* les éléments du SMG. Cette question du dialogue de gestion est également sensible lorsque l'on considère l'élément « gestion des cours de français » qui est le dernier élément objet de notre analyse avant la présentation du SMG du RECAC.

---

<sup>289</sup> Document consulté en ligne le 4 janvier 2016 : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicque/files/farandole/ressources/2016/pap/html/DBGPGM185.htm](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2016/pap/html/DBGPGM185.htm)

#### **4) L'élément du SMG dédié à la CLE : les logiciels de gestion des cours**

Il nous a semblé nécessaire de consacrer un développement de la présente recherche à un élément numérique du SMG du RECAC : les logiciels de gestion des cours qui sont dédiés à la gestion des cours de langue, en l'occurrence de la langue française même si de nombreux IF et alliances françaises proposent également des cours de langue(s) locale(s). En effet, plusieurs répondants ont évoqué que de tels logiciels attendus, voire promis, depuis longtemps constituaient un sujet récurrent du RECAC :

« Ce qui est hallucinant c'est que le Département n'a pas, après tant d'années, mis en place un logiciel unique. C'est un vieux serpent de mer. On n'y est toujours pas » (entretien COCAC13, zone Asie).

Nous avons d'ailleurs été témoin, lors de JDR du temps de la DGCID, de discours de responsables de la CLE qui expliquaient qu'ils étaient en attente de financements pour développer une application maison à l'usage de l'ensemble des postes du RECAC. Pourtant, à ce jour encore, il n'existe toujours pas de telle application numérique et un nombre encore important d'IF et d'AF utilisaient lors de notre recherche de terrain des applications anciennes, et souvent locales : « Avant il y avait un petit logiciel, c'était un truc sous Access » (entretien CO02), « l'IF ils sont sur un vieux logiciel polonais qui s'appelle *School Manager* dont ils ont perdu les disquettes. Justement ils envisagent de passer aussi à HANAF » (entretien ACPF16).

Une autre voie a été choisie car, confrontés à la nécessité, les différents centres de langue relevant du RECAC ont acquis des solutions informatiques souvent locales, plus ou moins adaptées, à leurs frais. Seule une application élaborée par un opérateur du MAE a été développée au cours des années 1990 : il s'agit du logiciel DELF DALF pour la gestion de ces examens de langue française, mis en place à l'initiative du CIEP. C'est une application développée en interne par cet opérateur qui permet d'enregistrer les inscriptions, d'organiser les passations des épreuves écrites et orales en fonction des correcteurs, des examinateurs et des locaux disponibles, d'éditer les convocations et les résultats, et de transmettre par protocole FTP les résultats de chaque session une fois la clôture effectuée, en vue de l'impression par le CIEP des diplômes. Le logiciel DELF DALF est gratuitement diffusé auprès des jurys nationaux à l'étranger et, à ce titre, il est généralement installé dans des IF, des alliances françaises ou des universités locales. Il ne permet pas de gérer d'autres activités que les examens du DELF et du DALF. C'est

pourquoi d'anciens agents de la CLE et des informaticiens ont développé au cours des années 2000 des logiciels de cours qui se sont étoffés, avec un souhait de les faire évoluer en tant que progiciels de gestion intégrés (*entreprise resource planning*, ou ERP en anglais) comme nous le confiait un développeur : « J'espère. Il est déjà super mais il faut encore avancer là-dessus ». C'est aussi pourquoi, dès la création de l'Institut Français, ses responsables ont soutenu le projet « logiciels de cours » avec une démarche originale. Au lieu de tenter de développer eux-mêmes avec des crédits inexistant un nouvel outil, ils ont identifié en 2011-2012 les trois logiciels de gestion des cours les mieux implantés dans le RECAC et ont lancé un projet d'appui à leur développement et à leur promotion.

« L'utilisation (et si nécessaire l'acquisition) d'un logiciel de gestion des cours est fortement recommandée pour assurer un suivi précis de cette activité essentielle aux établissements » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°33 Cours de langue, février 2013, p. 2).

La question du logiciel de gestion des cours est effectivement déterminante pour les IF et les AF dans la mesure où, dans des situations très contraintes, l'activité cours de langue et très souvent génératrice de recettes et peut se substituer en partie à des crédits de coopération et des subventions de fonctionnement qui se sont taris ; de ce fait, elle concourt au financement des projets liés à la CLE et, plus généralement, à la coopération culturelle.

« Alisoft, Arc-en-ciel et Hanaf, les trois logiciels de gestion majoritairement utilisés dans le réseau culturel pour les cours de français, sont à l'heure actuelle en cours de "réingénierie", autrement dit d'amélioration. L'objectif est de mieux adapter ces logiciels aux besoins des centres de langue, pour améliorer la qualité de service aux clients et de faciliter les opérations de gestion et la prise de décisions stratégiques. Non pas en proposant un logiciel unique mais en favorisant la convergence des logiciels existants vers un modèle commun plus performant. L'enquête réalisée par l'Institut français fin 2011 auprès de 10 Instituts français (Royaume-Uni, Rome-Centre-Saint-Louis, Grèce, Allemagne, Koweït, Japon, Espagne, Sénégal, Géorgie, Maroc) avait révélé un besoin unanime en matière d'efficacité des logiciels de gestion des cours »<sup>290</sup>.

---

<sup>290</sup> Site de l'Institut Français consulté le 14 janvier 2016 : [www.institutfrancais.com/fr/actualite/C3%A9s/lamelioration-des-logiciels-de-gestion-des-cours](http://www.institutfrancais.com/fr/actualite/C3%A9s/lamelioration-des-logiciels-de-gestion-des-cours)

La présente analyse est centrée sur la qualité capacitante de ces logiciels de gestion des cours, éléments du SMG. Elle repose sur des entretiens réalisés en France et à l'étranger (Europe et Asie) avec des concepteurs, des développeurs, des utilisateurs (COCAC, ACE, ACPF, directeurs des cours et ADL) et des experts de la CLE en poste et en Centrale. Nous avons concentré notre analyse sur les agents impliqués dans la direction des cours car l'élément logiciel de gestion des cours est avant tout conçu pour eux et au service de cette activité de la CLE :

« Il y a tout un travail à faire d'analyse pour la direction des cours. Là avec le logiciel tu peux voir un petit peu ce qui cloche avec ces nombres-là [statistiques], si tu sais les analyser, avec les tableaux croisés dynamiques, tu peux faire des analyses sur quel type de cours, la stratégie, oui. Et c'est ça la valeur d'un directeur, c'est pas gérer les cas particuliers de l'enfant trucmuche » (entretien CO02).

Nous avons été à la rencontre du créateur d'un logiciel de gestion des cours qui ne fait pas partie des trois applications soutenues par l'IF Paris, et par ricochet par la DGM et la FAF, et avons aussi interviewé le développeur du logiciel vedette, ancien informaticien qui avait développé le premier site en ligne du quotidien *Le Monde*, puis avait dirigé une alliance française avant d'y développer un logiciel de cours et de créer, à l'issue de sa mission, une entreprise pour développer et promouvoir ladite application.

« Là je touche au dur, je touche à l'outil, en lien avec les logiciels de gestion de cours, faute de pouvoir toucher les logiciels de gestion comptable et budgétaire, je vais mettre un certain nombre de tables de données dans les logiciels de gestion des cours qui reprendront la nomenclature budgétaire pour pouvoir reverser ces informations-là à la partie budgétaire, pour surtout pouvoir, du point de vue pilotage des performances commerciales, être en lien avec la planification budgétaire. Donc j'ai deux projets qui portent tout cela : le premier c'est la réingénierie des logiciels de gestion des cours qui est un projet que j'ai commencé en 2012 qui consiste à harmoniser trois des logiciels les plus implantés dans le réseau : Alisoft, Hanaf et Arc en ciel, pour lesquels j'ai constitué un cahier des charges. Les développements vont s'achever dans les semaines qui viennent. Les nouvelles versions vont être déployées à l'ensemble des établissements, IF et AF, les AF étant libres de faire ce qu'elles veulent, elles prennent ou elles prennent pas mais j'ai au moins 150 AF qui les utilisent. Et pour les IF c'est obligatoire, c'est-à-dire qu'en 2013 on a fait partir un TD demandant aux IF qui n'étaient pas pourvus de ces logiciels de les acquérir cette année. Il y a quelques exceptions mais la plupart des établissements ont déjà acquis pour partie ces logiciels dans leur ancienne version et du coup tout le monde bénéficiera

des nouvelles versions progressivement à partir de juin. On était en 2012 à 24% des établissements IF qui avaient ces logiciels. Actuellement on est à 65% et on devrait atteindre 80% cette année 2014. Les logiciels de gestion de cours, ça fait partie des derniers ajustements à faire, vont avoir des tables de données budgétaires sur les dépenses et sur les recettes, et ils surtout déjà tous les indicateurs de gestion et de pilotage des cours par produit, par client » (entretien MAE06)

Un tournant récent a donc été pris en matière de logiciels de cours qui s'inscrivent dans un puissant mouvement de développement des technologies d'information et de communication depuis les années 1990, comme l'affirmaient Berry *et al.* (2009) en prenant appui sur des technologies telles les ERP, internet, intranet et les bases de données. Ces auteurs soulignaient d'ailleurs que les relations entre le contrôle de gestion et ces nouvelles technologies manquaient de développements théoriques et pratiques (Berry *et al.*, 2009, p. 12)<sup>291</sup>. Justement, les applications développées pour la gestion des cours des IF et des AF constituent une véritable empreinte pour ce que nous qualifions de « technologies de contrôle capacitant » (TCC), d'autant plus qu'elles sont élaborées par des organisations externes au RECAC, ce dernier les internalisant en les recommandant à l'usage de ses MU. Il en résulte que les logiciels de cours, en tant que TCC, représentent des éléments qui ont été intégrés au SMG du RECAC.

Notre attention s'est dirigée, au travers de l'étude des documents à notre disposition et des entretiens que nous avons réalisés, sur leur qualité capacitante autour des quatre caractéristiques-clés. De ce fait, comme nous l'avons fait avec la FBP et PRISME, nous avons confronté les choix effectués par les concepteurs, les usages qui en ont résulté et les liens avec les caractéristiques-clés puisque, au risque de nous répéter, tant les promoteurs que les managers-utilisateurs de ces applications ne connaissent pas le modèle du contrôle capacitant.

---

<sup>291</sup> « During the past two decades the rate of development of information technologies (IT) to support organisational processes has increased dramatically. Technologies such as enterprise resource planning systems (ERP), inter-organisational information sharing mechanisms, internet, intranet and database technologies, suggest new possibilities for modelling organisational operations, integrating organisational activities and managing the firm in real time. Yet the relationships between management control and new IT remain underdeveloped both theoretically and practically » (Berry *et al.*, 2009, p. 12).



### **a) Des demandes nées des besoins des utilisateurs : les transparences en action**

Les différents répondants que nous avons interrogés ont été unanimes, qu'il s'agisse de directeurs de centres culturels, d'attachés, d'utilisateurs des services des cours (directeur des cours, assistant) et des informaticiens : la demande exprimée en matière d'applications de cours provient du *continuum* LH-CO, c'est-à-dire des personnels « productifs ». Ce constat vient renforcer notre étude de la littérature (chapitre I) et notre démarche de compréhension du terrain de recherche (chapitre II) qui positionne les managers opérationnels au cœur de l'analyse en contrôle capacitant. Cela est d'ailleurs cohérent avec l'argumentation de Mintzberg quant à l'importance du centre opérationnel dans l'étude des bureaucraties professionnelles, notamment les BPNL comme c'est le cas pour le RECAC. Une littérature s'est d'ailleurs développée en sciences de gestion pour affirmer que « la performance organisationnelle est fortement influencée par ce qui se passe au sein des organisations, plutôt qu'au sommet stratégique » et, par conséquent, « les *middle managers* sont des acteurs stratégiques clés » (Currie et Procter, 2005, p. 1325)<sup>292</sup>. Si ces auteurs nourrissent leur analyse à partir de l'étude de professionnels de santé du système de santé publique du Royaume Uni (*UK National Health Service*), le cas des agents culturels du RECAC rejoint ainsi l'argument selon lequel les employés du *continuum* LH-CO « peuvent participer et contribuer activement non seulement à la "pensée" mais aussi au "faire" » dans le domaine de la stratégie organisationnelle et de sa mise en œuvre (Currie et Procter, 2005, p. 1326)<sup>293</sup>. Selon un répondant, qui s'exprimait en des termes peu nuancés, il est étonnant que le MAE n'ait jamais réalisé son propre logiciel de gestion des cours : « c'est ce qui manque, ça j'ai jamais compris pourquoi le MAE n'a pas fait son logiciel de gestion » (entretien CO02). Cette vision a été corroborée au cours de plusieurs entretiens et observations de terrains que nous avons effectués. Il n'y a certainement pas qu'une seule raison à cet état de fait, toutefois deux explications semblent intéressantes. L'une est celle de la difficulté apparente de réaliser une application générale en raison de la spécificité de chaque centre culturel, AF ou IF :

---

<sup>292</sup> « Our study contributes to a burgeoning literature that argues organizational performance is heavily influenced by what happens in the middle of organizations, rather than at the top [...]. Within this literature middle managers are positioned as key strategic actors » (Currie et Procter, 2005, p. 1325).

<sup>293</sup> « [...] middle managers can and do actively participate in the 'thinking' as well as the 'doing' of strategy » (Currie et Procter, 2005, p. 1326).

« Moi ce qu'on m'avait dit ici quand j'ai commencé c'est qu'on va faire le logiciel, le nôtre, ce qu'on a regardé avec les autres AF c'est qu'on n'est pas pareils. Donc nous on a fait un truc, ici, où on avait la chance d'avoir une très très bonne directrice des cours, qui était claire, qui savait gérer, [nom], elle est à présent en France. Elle était vraiment exceptionnelle car pour un informaticien faire un logiciel ça demande de bien comprendre quel est le business process, ça veut dire que tu as besoin d'avoir quelqu'un qui connaît très bien son métier. Et qui explique bien » (entretien CO02)

L'autre revient aux contraintes spécifiques affectant la CLE (voir chapitre II) qui n'en ont pas fait un secteur prioritaire pour des investissements en vue d'améliorer, en interne, les processus de travail pour la coopération et la diffusion linguistique :

« Ça m'étonne toujours quand il y a des IF où les inscriptions sont gérées par feuilles Excel, au mieux, au pire c'est la feuille papier avec plein de paperasserie. C'est vrai qu'il y a un véritable effort à faire là-dessus. Il faut pas se cacher non plus que le département des cours, sauf exceptions, a toujours été le parent pauvre au niveau du réseau des IF. Il a toujours été mis de côté par rapport à l'action culturelle à proprement parler, pas de la diffusion de la langue française et des cours, et je pense que les esprits sont lentement en train de changer avec le fait que les subventions diminuent beaucoup et qu'on s'aperçoit que le département des cours est peut-être un des seuls départements qui permettent d'être positif au niveau du budget. Mais ça bouge très très très lentement parce que les IF ont toujours été sous perfusion des subventions du MAE et, depuis qu'ils ont le statut EAF, c'est beaucoup plus dur, c'est vrai, d'obtenir des sous pour ceci ou cela, les budgets sont très très très fléchés » (entretien CO01).

L'une des trois applications recommandées par le RECAC a pris son essor en 2006, première année de mise en œuvre de la LOLF et du SMG du réseau culturel, à l'occasion d'une rencontre internationale réunissant des COCAC, des directeurs de centres (AF et IF), des directeurs des cours et des attachés chargés de la CLE :

« En 2006 on avait organisé dans le cadre des cours pour fonctionnaires qui sont financés par l'OIF un grand séminaire régional avec des directeurs AF et IF de plusieurs pays, et parmi eux il y avait le directeur de l'AF [nom] qui était en même temps informaticien et avait travaillé dans des boîtes où il développait des logiciels. Quand il a commencé à se renseigner pour la gestion des cours sur les outils qui existaient, il s'est rendu compte qu'il n'existait rien du tout et donc tout seul il a développé quelque chose pour sa petite AF. Il venait de le faire quand il est venu et puis on avait bien sympathisé pendant le séminaire. Il m'a demandé "comment vous gérez ?" » (entretien CO03).

Nous avons orienté notre analyse vers la mobilisation des quatre caractéristiques-clés capacitantes au travers de l'idée de demandes d'éléments « gestion de cours » nées des besoins des utilisateurs.

### **b) Les transparences internes et globales ont d'abord été nécessaires aux concepteurs**

Les concepteurs des éléments logiciels de cours ont mis en avant leur besoin de compréhension des deux niveaux de transparence ; il s'agit de la transparence interne quant aux processus de travail locaux (employés chargés de la CLE, équipes de direction des cours), et globale au niveau de l'intégration dans la mission de l'organisation. En effet, nous avons découvert, à la fois chez les concepteurs et chez les utilisateurs, que la caractéristique de transparence globale a non seulement du sens pour les répondants mais aussi apparaît comme un principe directeur pour l'accomplissement de leur mission. Nous pouvons ainsi nous référer aux points de vue exprimés par un concepteur-animateur et un utilisateur de logiciel de gestion des cours.

D'une part, un ingénieur - diplômé de l'École centrale de Lille - assurant le suivi informatique et d'ingénierie des réseaux dans une alliance française depuis une dizaine d'années y a développé une application web de gestion des cours, qu'il a ensuite vendue en Asie et en Europe. Il a souligné que « le résultat final dépend de ce que l'informaticien est capable de faire, de ce qu'il a été capable de comprendre, de ce que quelqu'un a été capable d'expliquer ce qu'il sait faire », si bien que la transparence globale constitue une caractéristique essentielle au processus tandem d'un élément - ici numérique - de l'assemblage SMG sachant que « entre ce qui est dit et ce qui est fait, en général, t'as 60 % du résultat, en gros tu perds 40 % » (entretien CO02).

D'autre part, une utilisatrice ayant le statut d'ADL nous a expliqué avec une fierté non feinte son rôle au long du processus tandem puisqu'elle a guidé le concepteur dès les débuts de la première version de l'application numérique et a contribué à sa compréhension de l'activité locale pour la gestion des cours ainsi qu'à la compréhension générale des besoins de l'organisation, en remontant jusqu'aux demandes de statistiques de l'administration centrale du RECAC :

« Ça a été développé grâce à nous en quelque sorte parce qu'on était centre test. Le logiciel il a progressé en quelque sorte grâce à nos recommandations, disons comme ça » (entretien CO04).

Elle ajoute « [qu']après [leurs premiers échanges] il a dû s'apercevoir qu'il y avait du potentiel et il l'a développé grâce aussi à nos remarques », mettant en exergue un dialogue capacitant qui s'était produit - et se poursuivait selon ses dires, ceux de ses collaborateurs et du concepteur que nous avons également interrogés - autour des caractéristiques-clés de transparence. Alors que nous évoquions ce que serait un SMG idéal avec un répondant à la fois concepteur et utilisateur de l'élément logiciel de cours, il soulignait, sans la connaître, la nécessité d'activer la transparence globale :

« Le logiciel idéal c'est celui que tout le centre utilise. Donc, pour faire des liens dans un IF entre les centres des commerciaux, la diffusion du français, la comptabilité, la médiathèque, la culture, etc., et avoir un outil commun dans lequel on n'a pas besoin de demander. Le meilleur exemple c'est en Grèce à Athènes, le service communication a accès directement à [nom] et donc peut envoyer une *newsletter* spéciale pour les nouveaux étudiants. Il n'y a pas besoin de demander à la direction des cours de lui envoyer la liste des nouveaux étudiants pour communiquer. En gros c'est que tout le centre ait une référence unique, un logiciel unique où les données peuvent être croisées, multipliées, ce qui peut augmenter énormément le rendu de la qualité vis-à-vis des usagers. Et ça passe aussi par les liens avec DELF PROG<sup>294</sup>, ça passe par les liens avec AGE<sup>295</sup>, tout ça en fait ».

En ce qui concerne la transparence interne, qui renvoie à la compréhension des dispositifs locaux, l'analyse que nous avons pu faire à partir des entretiens et d'observations de travail montre que les logiciels de cours actuellement utilisés (sachant que des applications ont été développées depuis les années 1990 et que, à présent, seules trois sont préconisées au sein du RECAC) sont basés sur une réelle connaissance de l'activité. Cette connaissance associe étroitement concepteurs et managers-utilisateurs. :

« On avait des fichiers Word, des fichiers Excel pour les inscriptions, mais c'est tout. Il m'a dit « et pour les emplois du temps, les absences ? ». Tout était à la main, ce qui nous demandait un énorme travail. Il m'a dit « voilà, moi j'ai développé quelque chose, est-ce que tu serais d'accord pour le tester puisque pour l'instant il n'y a que moi qui l'utilise ? ». À l'époque on avait une COCAC que j'ai beaucoup appréciée et qui était toujours partante pour qu'on avance, [nom], et qui a dit « aucun problème », et donc on a été quasiment les premiers, et le gros avantage c'était que en fait il l'a

---

<sup>294</sup> Application du CIEP pour la gestion des examens de langue française DELF et DALF. Site du CIEP consulté le 10 mars 2016 : [www.ciep.fr/technique/delfdalf/majdelf6.htm](http://www.ciep.fr/technique/delfdalf/majdelf6.htm)

<sup>295</sup> Application numérique de gestion comptable des instituts français mise en place par le MAE en 2012 (se reporter au tableau III.7. présenté en *infra*).

développé aussi en fonction de nous, et ça continue, d'ailleurs c'est très personnalisé » (entretien CO03).

L'activation des deux caractéristiques-clés de transparence correspond, ainsi que nous l'avons analysé dans le premier chapitre (tableau I.4.), à une approche facilitante du mécanisme de capacité. De ce point de vue, les répondants ont conforté à l'unanimité cette analyse en affirmant avec force exemples l'aide, le soutien, le regain de motivation, le renforcement des capacités de traitement, la coopération au travers de la compréhension du travail et les gains de temps obtenus grâce aux interactions avec la technologie « élément logiciel de gestion des cours », autant de vocables identifiés dans le tableau I.1 (Les verbes de l'*enabling*). Nous les associons à l'idée-force du modèle capacitant, celle d'une meilleure maîtrise du travail, par la voie facilitante. Cela se révèle au travers d'exemples qui soulignent l'efficacité des interactions MU-technologie numérique, le soutien dans le travail apporté par l'élément « logiciel de gestion des cours », l'entraide et les échanges entre membres de l'organisation qui aident les agents à accomplir leurs tâches, à l'instar du cas d'une directrice des cours assistée de deux collaboratrices :

« Par exemple il y a un étudiant qui est inscrit et qui demande une fiche récapitulative d'inscription, il demande un certificat comme quoi il a été inscrit parce qu'il en a besoin et donc on peut lui sortir automatiquement du logiciel une attestation de langue et qu'il est bien inscrit en cours, durée de 54 heures correspondant au niveau A1 du CECR et patati et patata. Donc ça nous a beaucoup facilité, surtout je pense que ce certificat on le demande dès le départ. C'est automatique, il y a même la signature de la directrice donc on n'a pas besoin qu'elle soit présente pour donner un certificat. En plus ça permet aussi d'envoyer à des personnes qui ne sont plus en [pays] mais qui en ont besoin, et donc on peut envoyer par exemple ce PDF par mèl et ils peuvent l'imprimer. Donc ça nous facilite beaucoup le travail. Avant on remplissait à chaque fois qu'on avait des demandes. [Logiciel de gestion des cours] a repris le modèle d'avant. Ça nous demandait de chercher dans les résultats qu'on avait souvent sur papier, par exemple quand cet étudiant a été inscrit tandis que maintenant je peux retrouver des étudiants qui étaient inscrits en 2007 par exemple.

[Combien cela représente-t-il d'inscriptions dans l'année ?] Mille étudiants par session. Ça fait 5.000 étudiants dans l'année à peu près parce qu'on a quatre sessions, plus l'été. On a 43 enseignants et certains qui donnent juste quelques cours. 43 enseignants permanents parce qu'on a beaucoup de

groupes [...]. Surtout pour avoir en fait un outil de travail qui permet de faire beaucoup de choses en même temps, par exemple on a des feuilles qu'on affiche pour des cours qui commencent pour 800 personnes en même temps, donc c'est pas évident. [...]. On peut avoir des listes d'étudiants pour toute une période. Vous avez peut-être vu ça en bas. On peut avoir une liste PDF qui est nominative, par ordre alphabétique, avec le cours qu'ils suivent et les salles de cours. Voilà on a presque 500 étudiants qui se retrouvent en trois minutes, tandis qu'avant c'était pas le cas.

[Recevez-vous des demandes de Paris pour fournir des statistiques ?] Oui, bien sûr, pour ça on utilise la partie "Administration" donc statistiques. On a des statistiques chiffrées pour tout ce qui a été saisi. Le MAE fait la demande au niveau du SG, pas pour longtemps parce qu'il part mais après il y a quelqu'un d'autre qui va arriver. L'Agent comptable a aussi accès à [logiciel de gestion des cours]. C'est lui qui signe les reçus et il a accès au logiciel. L'ACE ou le COCAC peuvent aussi y avoir accès, ils ont des identifiants à part pour consulter » (entretien CO04) ;

« Je vois bien que mes collègues travaillent sur tous ces... [Logiciel de gestion des cours] c'est quand même un gros facilitateur. Moi je regrette qu'on n'ait pas ça à l'AF puisqu'on a une gestion, pff, très empirique des cours, des inscrits, et ce genre d'outil ce serait formidable. Maintenant tous les IF ne choisissent pas [logiciel de gestion des cours], il y a d'autres logiciels, mais c'est là pour nous faciliter la vie quand même » (entretien ACPF13, zone Europe).

La dimension facilitante des éléments « logiciel de gestion des cours » apparaît comme forte tant chez les concepteurs-animateurs que les managers-utilisateurs, ces derniers constituant le cœur de notre recherche. Pour autant, la dimension habilitante de la qualité capacitante est revendiquée par les acteurs, même si son acuité est moins marquée que la première pour, comme nous le verrons, la technostructure décentralisée dans les postes.

### **c) La prise en compte des spécificités au travers de la flexibilité et de la réparation**

La caractéristique-clé de flexibilité s'exprime avec la marge de manœuvre dont bénéficient les agents dans leur travail, les activités qu'ils réalisent et les tâches qui composent ces activités. En nous situant dans l'activité de gestion des cours, nous mesurons, certes, que toutes les tâches ne concernent pas les logiciels de gestion des

cours, comme les logiciels de gestion des cours ne permettent pas d'accomplir l'intégralité des tâches. À cet égard, il faut tenir compte des réalités des terrains locaux, notamment de la nature partenariale de la coopération ; l'exemple suivant montre que la réalisation de la mission par les agents dépend d'interactions externes susceptibles d'entraver les projets et au sujet desquelles un SMG, aussi capacitant soit-il, ne pourrait rien modifier :

« Au niveau de la coopération institutionnelle, je vois, on a une cellule avec laquelle je travaille dans le cadre de cours pour les fonctionnaires locaux financés par l'OIF et, dans ce cadre-là, on pourrait penser que peut-être on n'arrive pas bien à remplir notre mission parce qu'il y a d'énormes blocages au niveau local. Par exemple on décide avec eux qu'on va former tant de fonctionnaires par an au français et puis qu'une partie de ces formations doivent se faire sur le temps de travail, une autre partie sur le temps libre. Si après au niveau des RH ils décident de ne pas libérer leurs employés, leurs fonctionnaires... vous voyez, des choses comme ça. Au niveau institutionnel, pareil, ici la hiérarchie c'est tellement compliqué d'obtenir des accords qu'il y a plein de projets européens ou d'autres choses qui ne peuvent pas être menées à bout à cause de barrières administratives locales » (entretien CO03).

Toutefois, les utilisateurs qui sont chargés des cours de langue (directeurs des cours, assistants, VI, et de plus en plus souvent les ACPF qui assurent également la direction des cours) mesurent qu'ils sont aussi limités par ce qu'autorisent les dispositifs de gestion à leur disposition. Par exemple, si un agent sait que la formalisation du calendrier des certifications françaises ne permet pas de réaliser plus de trois sessions d'épreuves par an, il réglera l'organisation des cours préparatoires en conséquence, effectuera des arbitrages quant aux formations de formateurs et à leur mobilisation dans le cadre des enseignements-apprentissages « certifications françaises ». Il adaptera également les budgets prévisionnels, notamment en termes de droits d'inscription pour les apprenants, dont la traduction sera les recettes programmées, et de dépenses de communication telles que la réalisation d'affiches et concernant la communication média. Le fait que les éléments « logiciel de gestion des cours » - nous avons vu qu'il en existe plusieurs, outre les trois préconisés par le RECAC, même si chaque centre n'en utilise qu'un seul à la fois - soient indéniablement associés à une forte facilitation nous a conduit à penser que les transparences à l'œuvre étaient de nature à favoriser la flexibilité. En effet, la compréhension des processus locaux et des situations organisationnelles contribuent à la perception par un agent de sa marge de manœuvre

professionnelle, par exemple ce qu'il est autorisé à faire quant à la promotion, au recrutement, à l'inscription de candidats et à l'organisation d'épreuves de certifications linguistiques. Le concepteur d'un logiciel de gestion des cours a exprimé cette idée en évoquant une amélioration du travail :

« Disons que [logiciel de gestion des cours] ça a vraiment amélioré, je ne sais pas si les autres s'en sont rendus compte, les process. Il y avait plein de choses qui étaient faites en fonction de qui faisait, au moment où il le faisait et de son humeur, et ça a amélioré la qualité en fait. Avec ça c'est ordonné. C'est une amélioration de la qualité » (entretien CO02).

La technologie numérique de formalisation du travail définit un cadre, à savoir des garde-fous qui délimitent le domaine d'activité acceptable pour les membres de l'organisation, si nous nous référons aux *boundary systems* proposés par Robert Simons (1995, p. 39). Il convient ainsi de cerner que la dimension habilitante du contrôle de gestion capacitant est liée à l'autorisation, c'est-à-dire au périmètre d'action octroyé par le sommet stratégique et la technostructure aux managers-utilisateurs quant à l'utilisation des dispositifs de gestion formalisés. Cela revient également à comprendre que les marges de manœuvre ne sont pas les mêmes selon les fonctions des MU puisqu'ils ont des activités différentes par définition. Cela dit, nous avons vu l'importance de la dimension facilitante appuyée par les caractéristiques-clés de transparence. Il en ressort que l'habilitation peut être activée selon un cadre de garde-fous tant qu'il y a une compréhension par les acteurs de ce cadre et qu'ils disposent des marges de manœuvre suffisantes pour réaliser les tâches qui leur permettent d'accomplir leur mission. Il va par conséquent de soi que la dimension habilitante ne signifie pas une absence de limites, ce qui rejoint l'idée de *continuum* capacitant que nous avons développée dans le deuxième chapitre. Cet argument transparait dans la vision de la flexibilité construite au travers des entretiens que nous avons conduits, en particulier quant à l'élément « logiciel de gestion des cours ». Nous avons identifié cette idée dans les propos d'un concepteur-animateur qui avait lui-même été MU :

« Il y a tout un système de niveaux et de gestion des droits, donc en fait il y a un administrateur qui va donner certains droits à certaines personnes, donc les fonctionnalités qui sont visibles ne sont que celles qui sont autorisées à l'utilisateur. Il n'y a pas trop de flexibilité là-dessus parce qu'on ne peut pas permettre à quelqu'un de faire quelque chose qu'il n'a pas le droit. Après il y a un paramétrage au niveau de chaque utilisateur pour que les personnes



aient accès ou non à certaines fonctionnalités, à certaines données »  
(entretien CO01).

Cet extrait d'entretien est complété par le même répondant, évidemment sans qu'il ait connaissance des caractéristiques-clés capacitantes par la caractéristique-clé de réparation :

« Comme j'explique, [logiciel de gestion des cours] son rôle c'est de poser des limites et d'avertir quand on va franchir ou quand on a franchi une limite, et on ne va pas interdire quelqu'un de faire quelque chose ».

Cela peut constituer un indice supplémentaire, si besoin en était, de la pertinence de l'association des caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation selon une vision habilitante du SMG. Nous comprenons ici la réparation dans une acception (l'avertissement par rapport au franchissement d'une limite, c'est-à-dire que l'on peut commettre une erreur mais en connaissance de cause) large incluant la prévention, ce qui suppose la souplesse du dispositif. Cette dernière se retrouve dans les usages de l'élément « logiciel de gestion des cours ». Au titre des exemples, le même répondant a évoqué la question des spécificités et des adaptations locales.

« L'exemple c'est le nom et le prénom. Très souvent les gens vont dire que le nom il est obligatoire quand on remplit un formulaire. Or dans des pays comme l'Indonésie ou le Bangladesh il y a des personnes qui n'ont pas de nom et que des prénoms. Donc je peux pas être rigide dans mon logiciel au point de dire "telle donnée va être obligatoire" » (entretien CO01).

Ce cas nous semble révélateur de l'intensité de la nécessaire mobilisation des caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation dans le cadre du processus tandem de conception-mise en œuvre-suivi, pour éviter que l'assemblage du SMG ne connaisse un dysfonctionnement qui pourrait bloquer le travail des agents. En effet, il y a activation de la dimension habilitante justement parce qu'il y a flexibilité et réparation comme l'indique l'exemple donné : des MU font remonter que dans leur pays de résidence certains apprenants n'ont pas de patronyme, ce qui pose un problème immédiat de saisie des données et de blocage de la base de données, car la fiche est incomplète, et suscite dans un second temps une difficulté supplémentaire dans la mesure où des tâches de comptabilité, de promotion et de reporting ne pourront être effectuées. Les logiciels de gestion des cours recommandés par le RECAC ont été conçus en Europe et par des européens. Ce cas des patronymes ne concerne d'ailleurs pas que les logiciels de gestion

des cours ; c'est également le cas avec le logiciel DELF DALF pour lequel des agents ont eu recours à des subterfuges et à du « bricolage » en indiquant le prénom dans la zone de saisie du patronyme, ce qui peut alors poser problème à d'autres étapes du processus de travail, notamment pour l'établissement des diplômes nominatifs. Concernant les logiciels de gestion des cours, le dialogue capacitant entre MU et concepteurs-animateurs a permis une réparation *ad hoc* en prenant en compte des spécificités locales. En outre, il y a une flexibilité à double niveau : une souplesse dans l'utilisation de l'élément dans les centres, et une souplesse de l'élément lui-même pour qu'il soit adapté à l'ensemble des centres. Le fait que les logiciels de gestion des cours aient pu, dans un laps de temps court, être diffusés dans la majorité des IF et des AF - ainsi que d'autres centres culturels hors de ces réseaux - sur les cinq continents nous renseigne sur leur dimension habilitante.

« Avec elle [MU chargée de la CLE avec qui le répondant est en dialogue] c'était tellement bien fait que le logiciel à chaque fois que j'ai voulu l'adapter à un autre pays, on me l'a demandé en fait, les ventes qu'on a faites c'est des demandes, des gens qui ont vu et qui ont dit "c'est ce qu'il me faudrait, mais tu crois que tu vas pouvoir l'adapter parce que nous on est spéciaux" [...] c'est faux, la spécificité, la preuve c'est que [logiciel de gestion des cours] j'ai pu l'installer partout sans l'avoir prévu pour et ça a marché aussi bien aux Philippines qu'en Norvège. Tu fais un tour de la planète complet » (entretien CO02).

En outre, nous observons l'importance de la dimension habilitante en référence au mythe de l'infaillibilité des dispositifs technologiques selon lequel : « le héros est une machine si parfaite qu'elle est à l'abri des limites de ses utilisateurs » (Adler et Winograd, 1992, p. 3, voir le premier chapitre), ainsi qu'un répondant y a fait allusion :

« Un logiciel n'est pas 100 % sans bug, ça j'en suis conscient, et je suis aussi conscient que mon logiciel il évolue sans arrêt depuis 2005. Là j'en suis à environ à 40 % de mon logiciel [logiciel de gestion des cours] idéal » (entretien CO01).

Par ailleurs, la flexibilité consiste aussi dans le fait d'utiliser ou non les technologies formalisées (tableau I.2. du premier chapitre). En ce qui concerne les logiciels de gestion des cours, un répondant a déclaré qu'il avait choisi de ne pas utiliser certaines fonctions à sa disposition, préférant s'en remettre aux habitudes de travail locales, certes elles aussi formalisées mais distinctes des capacités offertes par l'élément

dédié. Plusieurs exemples nous ont ainsi été fournis qui illustrent la marge de manœuvre des agents, dont le suivant que nous avons sélectionné :

« En fait, avec le logiciel il y a des choses qui sont faisables mais on n'utilise pas tout, on fait aussi avec nos propres outils, notamment les salles de cours, leur occupation, le planning. Il y a un calendrier et on peut savoir par cours quelles sont les salles occupées. Pour l'instant on ne s'en sert pas parce qu'on trouve que c'est plus compliqué tandis que sur papier ça reste plus clair quand par exemple les profs demandent les salles disponibles on n'a pas à chercher dans tous les menus déroulants. Donc il y a des choses qu'on n'utilise pas » (entretien CO04).

Nous avons enfin observé que cette flexibilité, quant au recours ou non aux dispositifs de gestion, pouvait également favoriser la réparation. Nous prendrons deux exemples. Le premier concerne une réparation pour le MU qui sous-utilise un élément du SMG alors qu'il y aurait une justification à le faire pour mieux accomplir son travail. Le dialogue entre les individus, permis par la flexibilité et la transparence, peut se traduire par la prise de conscience de voies d'amélioration. Ainsi, les agents chargés de la CLE d'un Institut Français où nous nous sommes rendu et qui préparaient son déménagement vers de nouveaux locaux, envisageaient de tirer un meilleur profit de deux applications du SMG : le logiciel de la médiathèque de l'IF et le logiciel de gestion des cours. En effet, les concepteurs-animateurs de ce dernier avaient été sensibilisés, au travers du dialogue capacitant, à l'intérêt d'éviter des doublons de manipulations et de simplifier les usages pour les agents et pour les publics des IF :

« Je pense que ce qui pourrait être mis en place, qu'on n'utilise pas pour l'instant, ce sont des modifications qui existent déjà, des possibilités qui existent et que nous n'utilisons pas, notamment la carte d'étudiant qui est avec un code-barres avec le numéro d'inscription et je pense que ça pourrait être mis en place avec le logiciel PAPRIKA des médiathèques il y a un lien entre les deux [...] parce que les étudiants, quand on les inscrit, on saisit leurs données, et après ils vont dans la médiathèque et là ils font leur propre saisie et il n'y a pas de lien entre les deux. C'est comme si même il ne s'agissait pas d'une même institution. Le logiciel permet d'avoir aussi des informations qui concernent les étudiants, genre voir qu'il doit trois livres à la médiathèque, leur rappeler des choses comme ça » (entretien CO04).

Le même type de raisonnement a été adopté pour mettre en relation des logiciels de gestion des cours et le logiciel DELF DALF du CIEP ; à l'heure où ces lignes sont rédigées nous avons appris l'opérationnalisation d'une telle mise en commun. Les

promoteurs de HANAF, l'un des trois logiciels de gestion des cours recommandés dans le RECAC, proposent une plateforme d'inscriptions au publics scolaires du DELF dont voici un extrait de la présentation :

« Ce logiciel de gestion des inscriptions au DELF scolaire permet de gérer les inscriptions en ligne et groupées, effectuées par des professeurs dans des établissements scolaires en dehors de votre alliance ou institut. La possibilité d'éditer de différents documents administratifs et comptables ainsi que d'importer toutes les données saisies dans DELFPROG du CIEP rend votre travail beaucoup plus efficace. Qu'en disent les utilisateurs ? "L'Institut français de Naples devant traiter plus de 5.500 inscriptions au DELF chaque année, la mise en place du portail d'inscriptions en ligne nous a permis de simplifier considérablement le circuit des inscriptions. Le portail a également permis d'améliorer notre communication avec les écoles et autres entités, démontrant plus de professionnalisme et d'efficacité". Vincent Degoul, Secrétaire général - Directeur des cours, Institut français Napoli »<sup>296</sup>.

Il en est de même concernant le logiciel Arc-en-ciel de « gestion des Alliances françaises et des instituts culturels » :

« Grâce aux nombreuses interfaces proposées avec Arc-en-ciel, vous facilitez votre gestion courante en transférant facilement l'information d'un système à l'autre : Logiciel DELF/DALF du CIEP, PMB et Paprika pour votre médiathèque »<sup>297</sup>.

Le second exemple concerne la FBP. Les premières versions des logiciels de gestion des cours permettaient de renseigner les statistiques de la FBP au moyen de quelques retraitements. D'ailleurs, à l'instar des deux autres applications préconisées pour le réseau culturel, cela constitue un argument pour inciter les postes du RECAC à acquérir et utiliser ces applications :

« Avec son module statistique, Arc-en-ciel vous permet d'éditer vous-même et très rapidement, l'évolution de vos inscriptions selon différents critères, vous permettant ainsi de prendre les bonnes décisions pour l'avenir de votre établissement : - Statistiques et chiffres clés demandés par le MAE » (voir note de bas de page précédente).

---

<sup>296</sup> Site HANAF consulté le 20 mars 2016 : [www.hanaf.net/Plateforme-d-inscription-DELF-59](http://www.hanaf.net/Plateforme-d-inscription-DELF-59)

<sup>297</sup> Site ATL software consulté le 20 mars 2016 : [www.atl-software.net/arc-en-ciel/logiciel-arc-en-ciel](http://www.atl-software.net/arc-en-ciel/logiciel-arc-en-ciel)

Toutefois, les habitudes ayant été prises d'un travail manuel pour remplir les anciennes fiches IG de l'inspection générale, les agents ont persisté, les premières années de la mise en place de la FBP et des logiciels de gestion des cours, à faire eux-mêmes leurs calculs, sur du papier ou des feuilles Excel généralement. Cette sous-utilisation des logiciels de gestion de cours a conduit leurs concepteurs-animateurs à améliorer un dispositif existant mais peu exploité.

« La partie "Statistiques", en fait surtout au niveau des chiffres il le fait [logiciel de gestion des cours] par rapport aux demandes du MAE, c'est-à-dire par exemple le MAE nous demande combien d'heures de séquences de 45 mn on a vendues l'an dernier et on peut avoir ça juste en choisissant les bonnes périodes. On a des données chiffrées qui correspondent aux demandes de la FBP : des pourcentages, le nombre d'heures d'enseignement, par exemple. Avant on se trompait plus facilement parce qu'on avait du mal à calculer tandis que maintenant on a tout par session. Et si jamais en fait le questionnaire du MAE évolue il [concepteur-animateur du logiciel de gestion des cours] fait des changements du logiciel pour que ça corresponde. C'est le MAE qui une fois par, ou deux fois par an, le demande » (entretien CO04).

L'analyse des entretiens a fait ressortir la présence de la dimension habilitante manifestée par les caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation. Les concepteurs-animateurs autorisent effectivement les managers-utilisateurs à proposer des réparations ; à cet égard, s'agissant de systèmes automatisés numériques, l'action technique de réparation est avant tout le fait des concepteurs-animateurs des éléments numériques - et de leurs équipes techniques. Toutefois, on peut s'attendre à ce que les progrès techniques permettent plus tard une réparation directe de la part des utilisateurs d'outils numériques tels des ERP (voir chapitre IV). En outre, les concepteurs-animateurs octroient, d'une part, de la marge de manœuvre aux MU (exemple des patronymes), et, d'autre part, ces derniers peuvent également en acquérir davantage grâce à la réparation comme le montre l'exemple de statistiques non seulement adaptées à la FBP mais aussi aux besoins des postes et de l'activité des agents.

L'étude et la recherche de la compréhension des usages des éléments « logiciels de gestion des cours » nous ont paru particulièrement instructives en mobilisant le modèle du contrôle capacitant. Le tableau III.6. (voir *infra*) propose une synthèse de la qualité capacitante appliquée à ces éléments.

**Tableau III.6. Synthèse de la capacité perçue par les utilisateurs de logiciels de gestion des cours**

Élément logiciel de gestion des cours de l'assemblage SMG	Processus tandem	
	Facilitante	Habilitante
Catégorie d'employés / Dimension	Capacité	Capacité
COCAC et direction déléguée IF	Fortement capacité	Fortement capacité
ACE - ACPE - Direction des cours	Fortement capacité	Fortement capacité
Secrétariat des cours	Fortement capacité	Fortement capacité
Technostructure délocalisée (SG)	Capacité	Peu capacité

La qualité capacitante de l'élément numérique « gestion des cours de langue » a indéniablement changé la façon de travailler des agents les plus impliqués dans la direction, l'animation et la gestion des cours. Il s'agit essentiellement des attachés et directeurs de cours (qui sont, comme nous l'avons précisé, de plus en plus souvent les mêmes, et ce en raison des réductions de postes et des budgets consacrés aux personnels), ainsi que des assistants et secrétaires des centres culturels chargés de l'école de langue. Nous voyons d'ailleurs à cela une explication simple et rationnelle d'un point de vue managérial. En effet, longtemps les écoles de langue des IF et des AF n'ont pas été pourvues, en dépit de demandes réitérées auprès du Département, d'outils pour gérer les cours de FLE car cela n'était pas considéré comme une priorité par le sommet stratégique. Or, la raréfaction des hommes et des moyens conjuguée à la recherche de financements a donné un nouvel éclairage au secteur de la CLE et au cours de langue. Les inscriptions aux différentes formations, extensives et intensives, proposées par les écoles de langue ainsi que la vente de tests et de certifications de langue française apportent une oxygénation financière souvent considérée comme vitale aussi bien dans les postes par les ambassadeurs et leurs COCAC qu'au Département qui œuvre au développement d'un réseau culturel qu'il a pourtant de plus en plus de mal à financer. Par exemple, des COCAC et attachés que nous avons rencontrés ont souligné l'importance des ressources financières qu'ils dégagent au travers de l'activité « cours de langue française » ; sans elles, l'architecture de coopération et d'action culturelle serait vraisemblablement compromise. Un exemple de gains financiers se traduisant par une réorganisation interne des postes nous a été donné lors d'un entretien dans les locaux d'une importante Alliance française en Asie :

« L'arrivée du logiciel ici ça a été immédiat, on a supprimé un poste. On a supprimé énormément de travail. Sur la gestion des plannings maintenant les plannings ils ne sont même plus gérés, ils sortent tout seul. Tout, les emplois du temps, les salles parce qu'en fait le logiciel détecte s'il y a un professeur qui est sur deux salles en même temps et donc il n'y a plus

personne qui gère les plannings. La personne a été déplacée et elle fait du marketing. Au lieu d'aller voir les emplois du temps, d'aller négocier avec les profs, il y avait des crises de nerfs, je m'en rappelle quand je suis arrivé : "je t'avais dit, comment veux-tu que je sois là et là ? Attends, il n'y a pas de pause", les rentrées c'était souvent la crise de nerfs. Avec le logiciel maintenant t'as une personne qui au lieu de faire un travail pénible peut aller chercher des clients. Ça c'est automatique. Donc le gain du logiciel c'est *grosso modo* un salaire mensuel. Donc le retour sur investissement il est énorme. Il l'a été en moins d'un an, quoi » (entretien CO02).

Des COCAC en Europe nous ont d'ailleurs confié que sans les recettes de cours la survie de l'Institut français était en jeu. Dans un tel cas de figure, la coopération et l'action culturelle se réduiraient presque à néant avec seulement un poste de COCAC et son secrétariat conservés au sein de l'ambassade et constituant le SCAC.

L'arrivée récente des logiciels de gestion des cours et le succès des demandes d'implantation (Arc-en-ciel comptait 180 établissements dans 63 pays, Alisoft gestion était installé dans dix pays et Hanaf comptait 113 installations dans 56 pays le 1<sup>er</sup> mars 2016) témoignent de l'attente des managers-utilisateurs en la matière. C'est pourquoi, en reprenant l'idée d'un *continuum* capacitant exposée dans le premier chapitre, nous en avons conclu à une forte capacitation des agents qui sont au contact direct des logiciels de gestion des cours : ces derniers leur facilitent indéniablement le travail en leur donnant une meilleure compréhension de leur travail au sein des postes et de leur pays de résidence, en les aidant dans la conduite de leur mission (relations entre collègues, satisfaction des apprenants, accès à l'information, gain de temps, automatisation des procédures) et en les autorisant à adapter l'élément « logiciel de gestion des cours » à leurs besoins, leur donnant ainsi une réelle marge de manœuvre et des capacités de réparation pour éviter les erreurs.

En ce qui concerne les COCAC et la technostructure délocalisée en charge du suivi du contrôle de gestion, le mécanisme de capacité est moins fort dans le sens où il ne s'agit généralement pas d'utilisateurs réguliers, mais ponctuels, des logiciels de gestion des cours. Néanmoins, cet élément est capacitant dans leurs échanges avec leurs collègues et l'administration centrale, c'est-à-dire dans le cadre du dialogue capacitant.

Enfin, nous n'avons pas intégré les concepteurs des logiciels des cours dans le tableau III.6. Il nous est cependant apparu clairement que le dispositif qu'ils mettent en œuvre est également capacitant pour eux : ils ont développé une forte compréhension des attentes de leurs correspondants du RECAC, soit une forte dimension facilitante, et

le dialogue capacitant leur a donné un rôle réel de réparation selon une amélioration continue des applications. D'ailleurs, sur un ton mi-boutade, mi-sérieux, un concepteur a déclaré en fin d'entretien : « Je pourrais gérer la baraque », montrant alors que le dialogue capacitant nourri par le développement de son application lui avait donné la capacité de prendre en charge la gestion d'une école de langue.

### **C - Des éléments évolutifs forment un SMG ayant la qualité capacitante qui révèle le rôle du dialogue capacitant, le sens de la mission et des « moments » du contrôle capacitant**

Les rencontres et entretiens avec les agents du RECAC se sont déroulés durant les deux premières années de la présente recherche. Nous avons expliqué que la centaine d'heures d'échanges nous a permis de disposer d'un matériau conséquent de 652 pages au format A4 avec un interligne un à l'issue de 400 heures de transcriptions que nous avons intégralement réalisées. Ce long investissement en temps nous a permis de saisir profondément les données recueillies qui ont ensuite fait l'objet d'un double traitement par attention flottante et avec le logiciel NVivo10 (voir la conclusion de la première partie).

Le résultat mettant en valeur le dialogue capacitant est nettement ressorti. Il n'est pas le seul. En effet, deux autres résultats liés à notre grille de lecture et de compréhension, celle du modèle du contrôle capacitant, apparaissent nettement. Le premier s'est distingué au travers du guide d'entretien que nous avons élaboré et qui a joué un rôle de cadre-interface entre les éléments théoriques et empiriques. Le second relève de notre compréhension de ce que nous avons qualifié de « fabrique du système de maîtrise de gestion » ayant la qualité capacitante. Les sous-sections qui suivent les analysent et les expliquent.

#### **1) Le dialogue capacitant est au cœur de la mobilisation des caractéristiques-clés capacitantes dans le processus tandem**

Ce que nous qualifions de SMG du RECAC repose sur un assemblage d'éléments formalisés visant à permettre aux agents d'accomplir leur mission. Les éléments sont nombreux et ont été développés et proposés aux employés progressivement, certains ayant été choisis - voire développés spécifiquement - pour certains AF ou IF, à l'image des logiciels de gestion des cours.



Concernant les éléments du RECAC, généralement imposés - même si cette contrainte a pu l'être sur la base du volontariat ainsi que nous l'avons montré pour la FBP -, nous avons découvert qu'un plus grand nombre d'éléments existent. Ils n'avaient évidemment pas tous été évoqués durant les entretiens.

La raison est que différents éléments du SMG du MAE dépassent les activités du RECAC et ne le concernent donc pas. Nous avons recensé (à la date du 20 mars 2016) 92 applications listées sur l'intranet *Diplonet* ; il ne s'agit que d'éléments du SMG « numérique » qui sont accessibles grâce au portail Élise. Ce dernier constitue l'une des pages de *Diplonet* et comporte la liste des applications en ligne. Nous observons que nombreuses sont celles qui ne concernent que peu, voire aucunement, le RECAC, et illustrons cette affirmation.

D'une part, différents éléments ne sont utilisés que par certains MU du RECAC. Il s'agit essentiellement des COCAC, chefs de service des SCAC-IF, à l'instar de l'élément E360 pour « l'évaluation d'un responsable (directeur, sous-directeur [au Département] ou ambassadeur [dans les postes]) par ses collaborateurs, sa hiérarchie, ses collègues de même niveau » (portail Élise consulté le 20 mars 2016), et de la technostructure délocalisée dans les postes.

D'autre part, le MAE assure de multiples activités diplomatiques et consulaires. Il a par conséquent formalisé les procédures pour ses agents occupant ces fonctions. À cet égard, des applications telles CRISENET, « gérer les crises à travers le monde et leur suivi », ou PHILEAS, pour l'établissement de « passeports d'urgence et de laissez-passer » (portail Élise consulté le 20 mars 2016), ne ressortent pas du domaine de compétences des agents du RECAC. De ce point de vue, il existerait un SMG du MAE qui engloberait celui du RECAC. À l'image du « réseau de réseaux » que nous avons présenté dans le deuxième chapitre consacré au terrain de recherche, il y aurait une pluralité de SMG du MAE, dont celui du RECAC qui en constituerait un sous-ensemble.

Ce constat corrobore le questionnement du périmètre du RECAC que nous avons formulé dans le premier chapitre concernant le levier de compréhension SMG. Le SMG que nous avons été conduit à découvrir et à comprendre comporte de nombreux éléments formalisés ; nous n'avons pu tous les détailler ni analyser la qualité capacitante de chacun car nous en avons dénombré vingt-six qui sont présentés dans le tableau III.7. (voir *infra*).

**Tableau III.7. Liste des principaux éléments du SMG du RECAC**

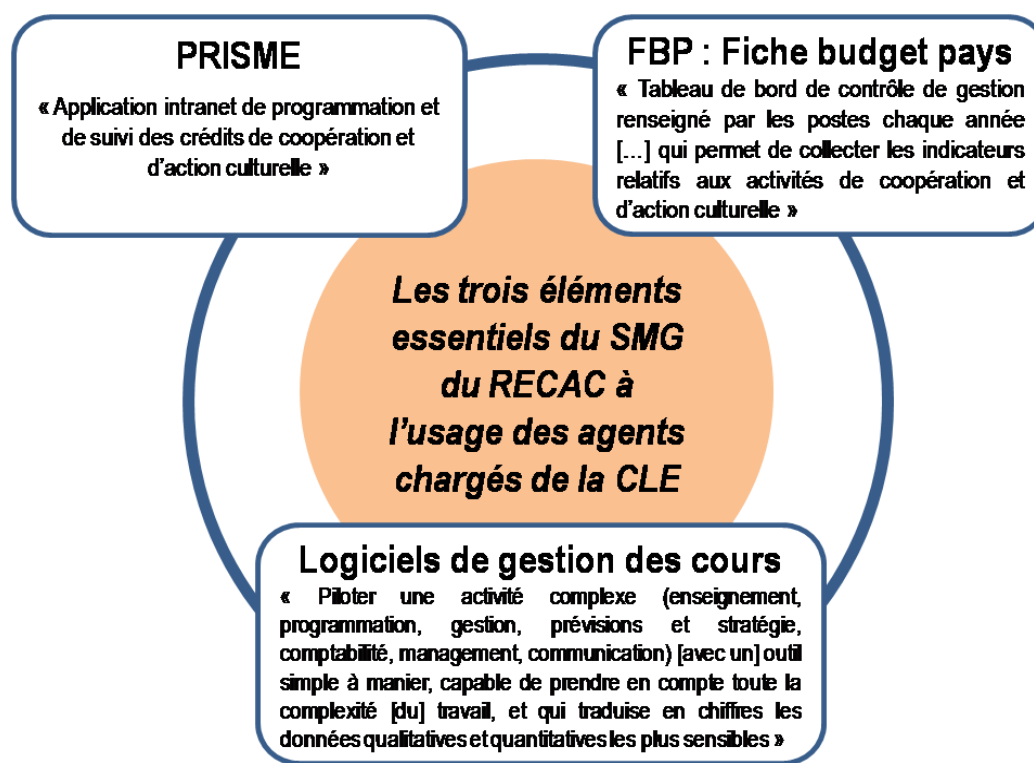
Principaux éléments du SMG du RECAC	
Intitulé	Description
AGE	Progiciel de gestion comptable en ligne des établissements à autonomie financière (EAF) tels les IF. Il équipe tous les EAF du RECAC depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2012. Pour l'approbation des budgets des EAF, la DGM a élaboré en 2013 une fiche de synthèse qui est jointe à ses notes d'approbation des documents budgétaires (budget initial ou DM) et dont les données sont issues des informations saisies par les ordonnateurs et agents comptables dans AGE : « Cette fiche [...] permet aux postes et au Département de partager les éléments d'appréciation chiffrée sur les grands équilibres budgétaires de l'EAF et leurs évolutions. Elle peut également servir de tableau de bord pour le pilotage du budget et de son exécution » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°53 Fiche de synthèse budget EAF, février 2013, p. 1).
Bulletin d'actualité <i>Diplonet</i>	Lettre de diffusion quotidienne adressée aux agents qui propose des informations et des liens vers <i>Diplonet</i> , dont les rubriques « vie du ministère » et « rappels » qui renseignent sur les procédures de travail (formation, organisation de la DGM, outils de gestion, etc.).
Carnet de route	Bulletin mensuel interne de la DGM. Transmission par intranet et version papier d'informations descendantes du sommet stratégique vers les agents.
COS	Le conseil d'orientation stratégique est « une instance de coordination, d'évaluation, de concertation et d'élaboration des orientations de la politique du poste sur les programmes 185 et 209. Il ne doit pas être une instance de contrôle des activités, mais un espace de dialogue au sein duquel est menée une réflexion de fond sur la politique de coopération du poste. Il est en outre le lieu privilégié où s'examinent les programmations et budgets » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°5 Le conseil d'orientation stratégique, février 2013, p. 1).
DECORATIONS	Proposition de décorations (Légion d'honneur, Ordre national du mérite, Palmes académiques) de partenaires de coopération.
DIPLONET	<i>Diplonet</i> est l'intranet du MAE, et par conséquent des SCAC et IF (mais pas des AF).
FANEV	Formulaire annuel d'évaluation des agents du MAE. Cette procédure mise en place par les services de ressources humaines de la DGM en 2008 fut généralisée en 2010.
FBP	La « fiche budget pays » est un tableau de bord au format numérique Excel bâti autour de séries d'indicateurs qui permet « une meilleure coordination avec l'administration centrale ("dialogue de gestion") ». Des répondants l'appellent « contrôle de gestion ».
Forums	Forums de discussion en ligne mis en place par la direction générale pour favoriser l'échange de bonnes pratiques, essentiellement pour les gestionnaires (secrétaires généraux et agents comptables).
France-Diplomatie	Site internet du MAE auquel les postes sont invités à contribuer.
FSP	Le FSP est l'instrument de l'aide projet du MAE créé par décret n°2000-880 du 11 septembre 2000. Les crédits du FSP sont destinés à financer, dans le cadre de partenariats avec le ou les bénéficiaires, des projets ou programmes de développement en faveur des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire.
IGAE	L'inspection générale des Affaires étrangères « est un service du MAE composé d'une douzaine de diplomates qui pendant trois quatre ans se consacrent à cette activité d'inspection, essentiellement du réseau mais pas uniquement puisqu'on fait aussi des audits avec d'autres inspections générales sur des sujets transversaux et qui portent sur des problématiques françaises, bien sûr avec une dimension internationale » (entretien MAE01). Elle assure une fonction de contrôle et de vérification des pratiques professionnelles dans les postes et produit des rapports de mission (confidentiels) et un rapport d'activité annuel rendu public.
JDR	Les Journées du Réseau réunissent les agents du RECAC chaque année à Paris, ainsi qu'en province avec l'organisation d'ateliers avec l'IF Paris. Elles se déroulent pendant trois à quatre jours, généralement après le 14 juillet.
Journées nouveaux partants	« Il y a des journées des nouveaux partants. Une semaine. Par exemple dernièrement, qui était organisée à destination des nouveaux partants. Alors les publics que ce soit directeurs, directeurs adjoints, SG, agents comptables, avec donc des présentations du réseau et aussi des actions plus concrètes comme des formations à des outils comptables par exemple, comme le progiciel comptable AGE, par exemple, à destination des SG et des agents comptables » (entretien MAE10). Ces journées s'inscrivent dans un ensemble

	plus large de formations internes reposant souvent sur le volontariat des agents. Il existe aussi des formations thématiques, par exemple pour les secrétaires généraux du RECAC.
<i>Latitude France</i>	Webmagazine du RECAC : « Lancé en septembre 2009 par le ministère des Affaires étrangères, le site <i>LatitudeFrance.org</i> promeut les multiples activités du réseau culturel et de coopération français dans le monde auprès du grand public et des relais d'opinion. <i>LatitudeFrance</i> est alimenté par les acteurs du réseau eux-mêmes via l'Espace professionnel du site » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°37 Communication, février 2013, p. 2).
Logiciels de gestion des cours	Qualifiées de « PGI ou ERP » par leurs promoteurs, ces applications permettent « la gestion d'un établissement pédagogique comme par exemple les Alliances Françaises ou Instituts Français » (site ATL software consulté le 20 mars 2016 : <a href="http://www.atl-software.net/arc-en-ciel/logiciel-arc-en-ciel">www.atl-software.net/arc-en-ciel/logiciel-arc-en-ciel</a> )
PAA	Plan d'action de l'ambassade (appelé « plan d'action de l'ambassadeur » jusqu'en 2008) conduit et présenté au Département par le chef de poste après sa prise de fonction. Ce document stratégique établit un diagnostic de la situation et formule des axes stratégiques. Réalisé à partir des contributions des agents du poste, coordonnées par les chefs de service, il intègre la coopération et l'action culturelle.
PRISME	Application numérique développée en 2008 par le MAE pour la programmation annuelle et le suivi budgétaire des SCAC. « La programmation du service de coopération [SCAC] ainsi que la construction du budget d'un EAF [avec le progiciel AGE] doivent se faire en dialogue constant avec les directions sectorielles concernées ainsi qu'avec la mission du réseau (DPR) » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°21 Programmation des SCAC / budget des EAF, février 2013, p. 1).
Réunions de service	Réunions régulières, souvent hebdomadaires, sous l'égide du COCAC ou du directeur délégué dans les SCAC, IF et AF.
Projet d'établissement	Projet réalisé par le directeur d'un centre culturel et son équipe- généralement dans les six mois suivant son arrivée - qui fait l'objet d'un dialogue avec l'administration centrale.
SAGAIE	Application utilisée par les secrétaires généraux (SCAC, IF) permettant la gestion des prises / fins de fonction, du temps et des activités à l'étranger
Séminaires et réunions régionaux	Instance de dialogue instituée depuis 2009 par le Département regroupant des COCAC et directeurs de centres culturels exerçant dans la même zone régionale (réseaux d'Afrique, d'Europe, d'Asie-Pacifique et d'Amérique latine et des Caraïbes). Ces séminaires peuvent être couplés avec des États généraux de l'Alliance française. « En complément du grand rendez-vous fédérateur de l'ensemble du réseau qui se tient annuellement au mois de juillet (les JDR), le Département organise, en tant que de besoin, à Paris ou dans un pays de la zone concernée, des réunions régionales du réseau culturel et de coopération. Leur objectif est, sous une forme ouverte avec de nombreux intervenants extérieurs, laissant une large place aux échanges, d'offrir aux COCAC, un cadrage politiques sur la zone en question, un instantané sur le pilotage du réseau et les réformes en cours, une présentation de nos stratégies ou des problématiques d'actualité dans les domaines de la coopération culturelle et du français, de l'attractivité, de la coopération universitaire et scientifique » ( <i>Diplonet</i> du 12 août 2013).
TD	Les télégrammes de gestion, télégrammes administratifs, télégrammes de service et télégrammes diplomatiques, communément appelés « TD », constituent le canal de communication officiel du MAE avec ses postes, son administration centrale, l'administration publique française et certaines organisations nationales et internationales. Ils s'appuient sur le logiciel Schuman. Dans le cadre du projet DIPLOMATIE mis en œuvre en 2015, les procédures d'utilisation des TD pour les agents du RECAC ont évolué en notes diplomatiques et courriels formels.
TDSTAGEOF FREADMIN	Gestion des offres de stage. Le MAE fait appel, dans ses services centraux et dans les postes, à de nombreux stagiaires. Le secteur de la CLE propose des stages étudiants, affectés dans des SCAC, des IF ou des AF. Il ressort de nos observations qu'il s'agit le plus souvent d'étudiant en master ou en école de commerce. Si la CLE fait logiquement appel à des stagiaires engagés dans des formations en français langue étrangère et sciences du langage, elle fait également appel, notamment depuis l'émergence du contrôle de gestion, à des étudiants d'écoles de commerce (HEC, ESSEC, etc.).
TRANSPARENCE	Procédure numérique de recrutement des agents expatriés et en centrale du RECAC.
Vade-mecum	Document imprimé et sur <i>Diplonet</i> qui guide les agents dans leur compréhension des

	processus de travail locaux et des dispositifs à leur usage pour mener à bien leur mission. Un vade-mecum est spécifique aux agents du RECAC. Il existe de nombreux autres documents de formalisation du travail destinés aux agents (Guide du nouvel arrivant de la DRH, Mémento à l'usage des services communs de gestion, rapports d'évaluation, etc.) qui visent tous à les accompagner dans l'exercice de leur mission.
--	--

Si les éléments du SMG sont nombreux selon une perspective élargie de l'appréhension du SMG, notre analyse s'est particulièrement concentrée sur les trois éléments essentiels au contrôle de gestion de l'organisation : la FBP que plusieurs répondants appellent « contrôle de gestion », la programmation budgétaire avec l'application PRISME ainsi que les logiciels de gestion des cours. Ils constituent les trois éléments du périmètre resserré du SMG du RECAC sur lesquels nous avons concentré notre analyse (voir *infra* figure III.13.).

**Figure III.13. Les trois éléments essentiels du contrôle de gestion du RECAC (source : auteur)**



Nous avons montré que ces trois éléments présentait la qualité capacitante à la fois pour les agents qui en sont les managers-utilisateurs et pour la technostructure qui joue un rôle de conception-animation. Cette qualité capacitante est associée à l'idée de dialogue de gestion, que nous avons proposé de qualifier de « dialogue capacitant ». Une requête de fréquence des 200 mots d'au moins six caractères dans notre corpus d'entretiens dans NVivo10 montre que le terme « dialogue » compte 382 occurrences et se place en dixième position (voir *infra* figure III.14.). Il s'agit d'un « fait surprenant »

(Dumez, 2013a) car il apparaît avec des mots attendus tels « réseau », « gestion », « agents », « mission » et « coopération ». Le « dialogue » est donc central pour les répondants et la visualisation graphique rejoint notre analyse.

Figure III.14. Représentation sous forme de nuage de mots du vocable « dialogue » dans le corpus d'entretiens avec NVivo10 (source : auteur)

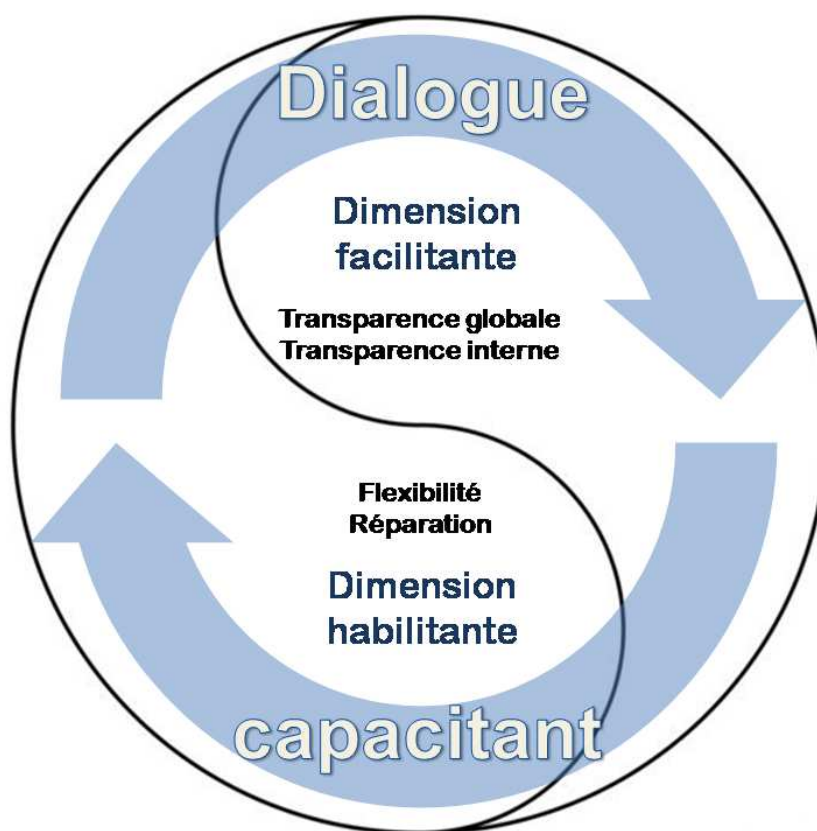


Ce dialogue est à l'œuvre tant pour la dimension facilitante que la dimension habilitante du contrôle capacitant. Nous proposons en figure III.15. (voir *infra*) de représenter par un schéma le dialogue capacitant en tant que condition de réussite du contrôle capacitant selon l'idée du yin et du yang, « constamment en processus de devenir l'autre, dans un cycle qui n'a pas de fin » (Marshak, 1993, p. 398), développée dans le premier chapitre.

Le dialogue qui capacite les acteurs s'apparente à un mouvement de fond pour le SMG du RECAC. Il n'est pas limité aux trois principaux éléments du contrôle de gestion que nous avons analysés. Comme différents répondants l'ont mentionné, il apparaît dans l'ensemble des éléments tels que FANEV, les périodes de formation et d'information, ainsi que les dispositifs de coordination du travail comme le sont les réunions de service. Nous mentionnerons par exemple des propos tenus par un ACE qui illustrent la capacité de réparation induite par ce dialogue capacitant :

« Moi j'évalue les performances de mon équipe à l'occasion de l'entretien annuel, ensuite on a des réunions très souvent avec le COCAC : déjà on a une réunion globale avec le service financier de l'ambassade, le directeur adjoint de l'Institut, puisque le COCAC est directeur de l'Institut, et donc tous les attachés, et après donc avec le COCAC ça peut être quotidiennement. On discute des projets ensemble et s'il y a des choses à revoir, à retoucher on en parle assez régulièrement » (entretien ACE01, zone Asie).

**Figure III.15. Le dialogue capacitant, condition de réussite des éléments du SMG du RECAC (source : auteur)**



En résumé, il ressort des développements précédents qu'un dialogue capacitant est au cœur de la mobilisation des caractéristiques-clés capacitantes dans le processus tandem qui a permis la mise en place du SMG du RECAC. Nous pourrions prendre l'image d'une vague qui irrigue ce dialogue selon les deux axes facilitant et habilitant, d'où la dynamique illustrée par un cycle sous forme de flèches symbolisant ce mouvement d'interactions (voir *supra* figure III.12.).

Notre étude de terrain nous a également donné à voir deux traits marquants de la fabrique de ce SMG.

## **2) Le sens de la mission exprimé par les agents du RECAC conditionne le processus tandem capacitant**

Les agents du RECAC que nous avons rencontrés étaient presque tous, à l'exception des ADL que nous avons interrogés ou pu rencontrer dans les postes et avec lesquels nous avons eu des échanges sans réaliser d'entretien, des personnels expatriés sur la base du volontariat. Il pouvait alors s'agir de personnels permanents du MAE, d'agents contractuels - relevant de la fonction publique ou non - ayant suivi la procédure Transparence ou de jeunes VI puisque la limite d'âge de candidature est de 28 ans<sup>298</sup>. Leur affectation à l'étranger constitue donc un choix relevant d'un projet personnel et professionnel. Il ne s'agit pas d'un choix anodin, comme nous l'avons souligné dans l'introduction générale. Travailler dans une ambassade n'a effectivement rien d'une sinécure, alors qu'une idée-reçue populaire pourrait inciter à le penser. Pour l'agent culturel tel l'ACE ou l'ACPF, trois caractéristiques liées à l'exercice de la fonction apparaissent clairement.

La première ressort du statut et du positionnement hiérarchique dans un poste. Les SCAC, dirigés par des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), constituent un service à part entière d'une ambassade, qui peut être le mieux doté financièrement. Les instituts français et leurs personnels font également partie du périmètre de l'ambassade, leurs dirigeants ayant soit un passeport diplomatique, soit un passeport de service. Le cas des alliances françaises est sans doute différent car il s'agit d'associations de droit local. Cependant, les directeurs des principales AF, et parfois le directeur-adjoint ou le directeur des cours (également appelé chargé de mission pédagogique), sont des personnels expatriés et rémunérés par le MAE. Ils sont placés sous l'autorité du chef de poste et sont évalués par leur supérieur hiérarchique, le COCAC. Les personnels culturels expatriés dépendent donc tous des ambassadeurs, et des consuls généraux lorsqu'il y en a. En outre, s'ils peuvent être amenés à gérer les budgets les plus importants des postes, par exemple dans les IF et AF où il y a une forte activité de cours de langue, et peuvent bénéficier d'une visibilité médiatique et d'une reconnaissance locale (nous pensons à ces ACE et ACPF qui ont conduit des projets de sensibilisation et de diffusion de la langue française dans les médias nationaux de leur

---

<sup>298</sup> « Le départ en mission s'effectue au plus tard le jour de votre 29<sup>ème</sup> anniversaire. Au delà, aucune dérogation n'est accordée ». Site CIVIWEB consulté le 1<sup>er</sup> avril 2016 : [www.civiweb.com/FR/le-volontariat-international/les-conditions-du-VI.aspx](http://www.civiweb.com/FR/le-volontariat-international/les-conditions-du-VI.aspx)

pays de résidence), ils n'occupent paradoxalement pas les fonctions les plus prestigieuses, qui sont, rappelons-le, les fonctions diplomatiques relevant de la chancellerie politique :

« Les cadres de catégorie A occupent les fonctions les plus prestigieuses (ambassadeurs, consuls généraux, conseillers des affaires étrangères, etc.), tandis que les cadres de catégorie B tiennent des postes d'encadrement intermédiaire des agents administratifs (consul adjoint, chef de service financier) ou des postes d'experts techniques. Pour l'extérieur, ces cadres sont dénommés diplomates, même si, en interne, seuls les cadres exerçant des fonctions en chancellerie politique, sont reconnus comme les "vrais" diplomates » (Boussard et Loriol, 2008, p. 719).

À cet égard, dans sa thèse de doctorat consacrée à la fonction d'ACPF, Frédéric Mazières reprend le mot d'esprit d'un agent expérimenté et actuellement directeur d'une alliance française d'un État insulaire des Caraïbes : « l'Attaché de Coopération [...] est souvent un professeur du secondaire qui occupe des fonctions diplomatiques, voire "paradiplomatiques" » (Mazières, 2009, p. 118 et 142).

En somme, une logique de progression de carrière est à exclure pour les agents culturels et ne peut expliquer un tel choix professionnel. D'ailleurs, les principaux postes de COCAC dans le monde (Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie et Royaume-Uni par exemple) sont occupés par des diplomates de carrière, à l'exception de la Chine dont le poste a été pourvu en septembre 2015 par un professeur agrégé de philosophie qui avait obtenu son premier poste dans le RECAC en tant que VI au Vietnam en 1994.

La deuxième caractéristique des postes culturels est qu'il s'agit de fonctions souvent éprouvantes. Nous ne reviendrons pas sur la nature du travail que nous avons analysée dans le deuxième chapitre et qui montrait l'importance de l'expertise sectorielle et d'une remise en cause permanente pour être capable de conduire des actions et développer de nouveaux projets de coopération dans des contextes différents selon les affectations. Le caractère éprouvant est également lié au fait qu'outre les conditions d'expatriation, l'exercice professionnel s'effectue le plus souvent au sein de petites unités (chaque SCAC, IF et AF ne compte généralement que quelques expatriés, sachant qu'il y a en moyenne « 3,9 centres culturels ou alliances françaises par pays où la France est représentée » (Gouteyron, 2008, p. 24)) dont la direction connaît des rotations rapides, entre deux et quatre années. Cela n'est pas propre au RECAC et peut se rencontrer dans différentes organisations disposant d'unités délocalisées. Il en



découle que les qualités d'animation et de gestion de l'équipe de la part du COCAC ou du directeur ont de fortes répercussions sur le bien-être au travail. Ainsi, plusieurs répondants ont insisté sur le fait qu'ils avaient « un très bon COCAC », à l'instar de cet ACE : « On n'est pas tout seul derrière son bureau. Moi j'ai la chance d'avoir un COCAC qui sait ce qu'il veut, c'est un monsieur très très intelligent et qui est à l'écoute » (entretien ACE02 zone Europe). D'autres n'ont pas toujours eu cette « chance » :

« Moi j'ai eu de la chance en [pays] parce que j'ai eu deux ambassadeurs qui eux s'intéressaient personnellement et à la promotion de la langue et énormément à l'école, donc à la CLE, et les deux, c'est rare parce que c'est des ambassadeurs. Mais j'ai eu trois COCAC dont deux qui honnêtement s'en contrefichaient complètement, quoi. Au moins pour l'un d'entre eux : ça lui a coûté sa quatrième année » (entretien ACE04, zone Europe).

Ainsi, un IF où nous nous sommes rendu connaît, au moment où ces lignes sont écrites, des relations tendues entre le nouveau COCAC-directeur et des agents culturels expatriés. Fait peu habituel, un article qui évoque « un ton plutôt raide, rarissime dans le monde feutré de la diplomatie », a été publié dans un hebdomadaire français, puis repris dans plusieurs journaux et sites d'information ; il décrit des « personnels en souffrance [qui] doivent être protégés » sous l'effet d'un « management vécu comme brutal et aléatoire. "Certains d'entre nous (...) se sont retrouvés dans une détresse psychologique et physiologique intense (perte de sommeil, tremblements, malaise, pleurs, stress constant)", énumèrent ces agents au bout du rouleau »<sup>299</sup>. L'affaire a été prise au sérieux par le MAE qui a dépêché une mission de la DGM à la rencontre des personnels.

De tels faits ne sont pas si rares et nous avons, par exemple, appris qu'il y a quelques années un ACPF en poste dans un pays européen avait mis fin à ses jours à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle en se rendant aux JDR. D'autres faits tragiques affectant le RECAC nous ont été rapportés. Un journaliste qui a servi dans le réseau au titre de missionnaire pour des projets de coopération avec des médias francophones avait d'ailleurs consacré d'importants développements à ce sujet dans un ouvrage présentant les dessous des ambassades de France. L'ouvrage débute par la narration d'une altercation violente relative au statut du lycée français local entre l'ambassadeur de France en exercice dans un pays d'Asie et un chercheur français de l'École française

d'Extrême-Orient (Renaud, 2010, p. 9 à 12) ; cet épisode avait été évoqué par un répondant que nous avons interrogé dans le même poste. Les agents évoluent dans des organisations avec des effectifs de personnels expatriés souvent réduits, voire en microcosme dans le cadre d'une ambassade ou d'un centre culturel. Ils sont soumis à de fréquentes rotations dans des environnements nouveaux pour eux, éloignés de l'administration centrale, confrontés à des cultures différentes et doivent accomplir leur mission avec des moyens de plus en plus contraints. Ils relèvent hiérarchiquement de personnels titulaires, de plus en plus souvent des diplomates de carrière (cas des COCAC que nous avons mentionné précédemment). La conjonction de ces éléments est facteur de stress<sup>300</sup>, qui « revêt un caractère polymorphe » (Leroux et Van de Portal, 2011, p. 3), ce qui nous fait qualifier les fonctions au sein du RECAC comme des fonctions souvent éprouvantes. En outre, les fonctions d'agents culturels du RECAC sont difficiles à exercer de par la nature du travail. Nous avons essayé de montrer dans la description épaisse, en début du deuxième chapitre, que les candidats disposent d'informations générales mais peu opérationnelles quant aux tâches qu'ils devront remplir. La transmission d'agent à agent, à la prise de poste, peut être réduite à la simple expression d'une fiche de liaison ainsi qu'à la « mémoire » des collègues encore en poste, s'ils n'ont pas eux-mêmes permuté. Comme nous l'avons souligné dans la description dense, les agents ne se rencontrent que rarement pour effectuer un « tuilage ». Lors d'un entretien réalisé en mai 2013, un agent avait relaté la transmission qu'il avait vécue en arrivant dans son poste l'année précédente :

« La transmission actuellement passe par une toute petite fiche de liaison. Moi j'ai eu une fiche d'une page sur laquelle était noté "demandez les informations à mon secrétariat". Et puis dans l'ordinateur, bizarrement, il y avait beaucoup de choses qui avaient disparu. J'avais des dossiers de 2007, 2008 mais j'avais rien de 2009, 2010, 2011 » (entretien ACE02, zone Europe).

On le comprend, ce sont des fonctions qui reposent largement sur la capacité professionnelle des employés de l'organisation. Le RECAC a fait le choix de s'appuyer

---

<sup>299</sup> Article d'Isabelle Barré : « Jeannette Bougrab fait donner les violons », *Le canard enchaîné* du 6 avril 2016, p. 4.

<sup>300</sup> Selon Benjamin Sahler, le stress est « le terme générique le plus couramment employé pour décrire, de façon souvent vague, un ensemble très disparate de mécanismes biologiques, d'états de santé, de ressentis individuels, d'explications d'une situation de travail, de description d'une relation... et ce, dans des contextes extrêmement variés » (Sahler *et al.*, 2007, p. 16-17).

avant tout sur la compétence de ses agents plutôt qu'au travers de financements importants qui seraient octroyés aux partenaires locaux de l'action et de la coopération culturelle, comme ont choisi de le faire d'autres pays :

« Ce qui est assez rare c'est que beaucoup de pays vont mettre de l'argent. Nous on met d'abord des personnes. Des personnes qui ont quand même une assez large autonomie donc qui vont, dans un cadre qui est défini à l'avance, pouvoir se mouvoir en fonction de leurs analyses et, bien sûr, en concertation avec l'ambassadeur » (entretien ACE03, zone Europe).

D'ailleurs, l'une des difficultés supplémentaires repose sur le fait que les agents doivent travailler avec des partenaires locaux nécessairement nouveaux pour eux et dont ils ne connaissent pas réellement les attentes ni les propres enjeux professionnels. De surcroît, un répondant évoquant sa mission soulignait une facette de la complexité de sa fonction en évoquant des « démarches paradoxales » :

« De toute façon c'est indéniable, on demande de plus en plus aux IF de s'autofinancer. Il y a des exigences claires maintenant : un IF qui n'arrive pas à s'autofinancer à hauteur de 70 % est un IF qui va fermer. On est dans cette démarche un peu paradoxale, on fait de la coopération mais en même temps on doit adopter une attitude un peu entrepreneuriale et essayer de chercher d'autres sources de financement, d'être rentables » (entretien ACE02, zone Europe).

La troisième caractéristique des missions exercées dans les postes culturels est celle que nous associons à la notion « d'insécurité », comprise au sens large. Nous avons effectivement eu l'occasion d'écrire dès l'introduction générale que les conditions d'exercice des agents du RECAC sont autrement délicates dans les postes en comparaison avec celles que l'on peut éprouver à l'administration centrale. Nous ne reviendrons pas sur l'insécurité professionnelle de la majorité des agents culturels ayant un statut de contractuels sous contrat à durée déterminée, qu'ils soient en position administrative de détachement ou non. Il convient également de prendre en compte le fait que des expatriations courtes avec des contrats de deux ans, renouvelables une fois (et dans ce cas renouvelés au cours de la deuxième année), entraînent des répercussions sur les activités professionnelles des conjoints et la scolarité des enfants, cette dernière n'étant pas assurée dans tous les postes. Ainsi, un sous-directeur de la DGM passé par des postes en SCAC, en IF et en AF a mis l'accent sur la question des conjoints :

« Un élément important que le Département prend pas assez en compte c'est la question des conjoints. C'est une vraie question, c'est-à-dire qu'est-ce qu'on fait avec des agents dont les conjoints disent... C'est terminé les femmes de diplomates qui vont à l'association de solidarité, aux bonnes œuvres, qui jouent au bridge et font du tennis l'après-midi. C'est une autre génération d'épouses, ou d'époux, et pour eux c'est compliqué et ça aussi ça gêne la mobilité des agents » (entretien MAE04).

Il faut également considérer un troisième facteur d'insécurité, celui des risques physiques pour soi et ses proches. Nous avons ainsi réalisé des entretiens avec des agents affectés dans des pays faisant l'objet de mesures sécuritaires particulières. L'un exerçait en Algérie et nous avons dû réaliser l'entretien par téléphone sur la ligne satellitaire sécurisée de l'ambassade ; l'autre était en partance, depuis l'administration centrale où nous l'avions rencontré, pour le poste de Kaboul en Afghanistan. Il avait suivi avant son départ une formation spéciale à la sécurité et ne pouvait se déplacer qu'en véhicule blindé avec escorte et revêtant un casque en tungstène et un gilet pare-balles. On comprendra que de telles conditions affectent l'exercice de la mission et les relations avec les partenaires locaux de coopération. Pour illustrer notre propos, nous présentons un extrait d'un billet de l'ambassadeur de France à Bangui publié sur « carnets diplomatiques », le blog des diplomates français créé par le MAE en janvier 2014 :

« 6h45. Petit déjeuner pris devant le beau et paisible jardin de la résidence en commun avec les gendarmes chargés de ma protection, et l'intendant. Il fait bon, le milan qui niche dans le grand arbre devant nous fait des cercles avant de se poser. Détente du matin. Brève. Deux tirs, de 14,5 selon les spécialistes. Trois. Je commence moi aussi à reconnaître les coups sourds et presque lents de cette grosse mitrailleuse russe. J'appelle l'AD (l'attaché de défense) qui sait déjà de quoi il retourne. [...] 7h30. Juste avant de quitter la résidence pour l'ambassade, le chef des gendarmes m'alerte d'une difficulté sur le chemin. Il faut attendre. Je rappelle l'AD qui va aux nouvelles, c'est un incident devant la prison sur la route de l'ambassade qui, de ce fait, est bloquée. [...] 10h. Me voilà escorté par trois blindés et 30 hommes armés jusqu'aux dents. Foule pas hostile mais très énervée. Nous passons le barrage. Une heure plus tard ce sera le drame. [...] 20h15. Je rejoins mon bureau pour répondre aux mails qui n'ont cessé de tomber. Un appel au directeur de cabinet du ministre sur la situation – dont je restituerai l'essentiel par écrit, peu après, aux principaux interlocuteurs parisiens. 21h50. Je quitte l'ambassade. La route est déserte. Au virage devant l'hôtel Oubangui, un barrage Sangaris ; les blindés encadrent un pick-up suspect.

Le fanion est mon sésame, nous passons au ralenti. [...] À la résidence le dîner est prêt. Nous le prenons en commun, les gendarmes et moi » (Malinas, 12 février 2014 : <http://blog.diplomatie.gouv.fr/Ambassadeur-a-Bangui-une-journee>).

C'est pourquoi, conscient des difficultés inhérentes aux fonctions au sein du RECAC, nous nous sommes interrogé, au cours de nos entretiens puis durant leurs traitements, sur les raisons qui faisaient que des hommes et des femmes diplômés, exerçant généralement une activité professionnelle et ayant une vie de famille décident de se porter volontaires dans le RECAC.

Pour des fonctionnaires du MAE, cela semble évident puisque l'expatriation est inscrite dans leur carrière professionnelle. Mais pour les contractuels qui forment les personnels les plus nombreux du RECAC la question peut se poser. En outre, nous avons pris note des caractéristiques que nous qualifions de « démographiques » des agents en nous basant sur des données que nous pouvons obtenir. Il s'agit du sexe, de l'âge et du statut familial. Pour cette dernière caractéristique nous n'avons pas posé de question directe mais nous l'avons notée lorsque des éléments étaient communiqués par le répondant (réponse à un appel téléphonique personnel au cours de l'entretien, évocation de la scolarité locale des enfants, échanges sur la vie dans le pays de résidence, etc.).

Nous n'avions pas d'attente particulière concernant les données démographiques si ce n'est qu'un résultat surprenant apparaisse. En l'occurrence, il n'y en a pas eu, comme en témoigne le tableau III.8. que nous avons constitué (voir *infra*).

Concernant le sexe, la répartition montre qu'il y a davantage d'hommes que de femmes dans les répondants. L'examen d'organigrammes de différents postes confirme le nombre plus importants d'hommes dans les postes culturels ; le MAE a d'ailleurs engagé une « démarche volontariste [pour que] la parité progresse » (Carnet de route de la DGM n°41, avril 2016, p. 2). En outre, le système de boule de neige pour la recherche de répondants peut expliquer ce résultat.

Par ailleurs, les résultats concernant les âges des répondants semblent également cohérents avec des fonctions de catégorie A et des agents expérimentés, hormis les VI bien entendu. Enfin, un résultat étonnant concernant le statut familial - lorsque nous avons pu en avoir connaissance, soit dans quatre cas sur cinq - aurait pu nous interroger, ce qui n'a pas été le cas.

**Tableau III.8. Données démographiques des répondants (source : auteur)**

Caractéristique	Sexe		Âge			Statut familial		
	F	H	Moins de 35 ans	De 35 à 50 ans	Plus de 50 ans	Célibat	Autre	Non disponible
<b>Agents en poste</b>								
ACE	4	5	0	6	3	2	5	2
ACPF	6	11	3	7	7	5	10	2
CO	2	5	2	4	1	1	5	1
COCAC	4	9	0	4	9	4	7	2
SG	0	4	0	2	2	0	2	2
Total nombre	16	34	5	23	22	12	29	9
<i>Total valeur relative</i>	27 %	57 %	8 %	38 %	37 %	20 %	49 %	15 %
<b>Agents en AC</b>								
Total nombre	2	8	0	7	3	2	6	2
<i>Total valeur relative</i>	3 %	13 %	0 %	12 %	5 %	3 %	10 %	3 %
<b>Agents RECAC</b>								
Total nombre	18	42	5	30	25	14	35	11
<i>Total valeur relative</i>	30 %	70 %	8 %	50 %	42 %	23 %	59 %	18 %

Tout nous conduit à penser que les agents du RECAC ne présentent pas de caractères distinctifs particuliers, si ce n'est ceux de réussir le processus de sélection parce qu'ils dénomment « la Transparence ». Ce ne sont pas des individus qui chercheraient dans l'expatriation une insertion professionnelle qui leur serait refusée dans leur pays d'origine. Nous avons rencontré, pendant une centaine d'heures, des spécialistes de la coopération et de l'action culturelle faisant des efforts pour se rendre disponibles, développant des propos très construits par rapport à une démarche peu habituelle (celle d'entretiens semi-directifs), à la conversation qui nous a souvent captivé, et surtout très impliqués dans leur mission professionnelle. Le recours à notre guide d'entretien a été particulièrement utile pour comprendre cela.

En effet, nous avons expliqué en conclusion de la première partie que le guide d'entretien que nous avons élaboré a constitué un levier actionnable déterminant pour la mise en œuvre de la présente recherche. Déterminant car son caractère méthodologique a joué un rôle de point de rencontre entre les dimensions théorique et empirique. Rappelons que nous nous sommes appuyé sur les travaux de conception de cadres d'analyse des SMG développés par David Otley (1999), qu'il a approfondis en collaboration avec Aldónio Ferreira (2005, 2009). La première version (Otley, 1999, p. 365-366) intègre cinq questions centrales (voir annexe 22) ; ces cinq thèmes portent sur les objectifs-clés de l'organisation, ses stratégies et plans, les objectifs de performance, le système de récompenses et les flux d'information. Le schéma du cadre

étendu (Ferreira et Otley, 2009, p. 268, voir annexe 23) a été enrichi et présente douze questions. Le premier thème se subdivise en deux questions portant sur la vision et la mission de l'organisation (voir tableau III.9).

**Tableau III.9. La première question du cadre étendu (D'après Ferreira et Otley, 2009, p. 266-267)**

Vision et mission	
1-a Quelles sont la vision et la mission de l'organisation et comment sont-elles portées à l'attention des managers et des employés ?	What is the vision and mission of the organization and how is this brought to the attention of managers and employees?
1-b Quels dispositifs, processus et réseaux sont utilisés pour transmettre les buts et objectifs généraux de l'organisation à ses membres ?	What mechanisms, processes, and networks are used to convey the organization's overarching purposes and objectives to its members?

Alors que nous n'avions pas encore testé et administré le questionnaire, nous pensions qu'il s'agissait d'un premier sujet du guide visant à mettre en confiance le répondant en l'amenant à présenter l'organisation au sein de laquelle il évoluait et comment il comprenait la mission qui lui était confiée. Cela fut effectivement le cas si bien que le premier des trois thèmes du guide d'entretien, que nous avons intitulé « l'organisation : mission, stratégie et facteurs clés de succès » et qui concerne les questions une, deux et quatre du cadre étendu, nous a permis une forte compréhension de l'organisation, retracée dans le deuxième chapitre. Elle nous a également montré une forte compréhension collective par les répondants du RECAC, confirmant la transparence globale capacitante. Cette vraie connaissance de l'organisation, de ses objectifs dans une vision partagée témoigne, selon nous, du niveau de l'implication des agents dans leur travail. Bien entendu, nous disposions d'indices que nous pourrions qualifier de « logistiques » allant dans ce sens.

#### **a) L'engagement dans le travail des agents du RECAC**

Les preuves de ce que nous considérons comme un fort engagement des agents du RECAC dans leur travail sont multiples. Elles se sont manifestées sous la forme d'indices apparus lorsque nous sommes allé enquêter. En nous inspirant de la démarche de recherche doctorale choisie par Lionel Garreau qu'il avait présentée lors d'un séminaire de la FNEGE portant sur la méthodologie de la recherche en mai 2012, nous avons proposé un accord de recherche à DPR, à l'image de celui qu'il avait présenté (Garreau, 2009, annexes 1 et 2, p. 462-463) puisque nous avons obtenu un accord oral de principe des directeur et sous-directeur de la DGM au cours des JDR 2011, avant de

soumettre notre projet de recherche à l'école doctorale du CNAM. Après plusieurs mois et des relances, nous reçûmes une réponse négative. C'est dans ce contexte que nous avons malgré tout lancé notre recherche à la fin de 2012 en allant directement à la rencontre d'agents du RECAC, selon une démarche transparente. Comme nous l'avons déjà expliqué, nous avons procédé par système de boule de neige pour solliciter des agents, à partir des coordonnées de collègues fournies par les répondants.

Nous nous sommes réjoui de la très forte adhésion des membres du RECAC que nous avons contactés par courriel. À l'exception du refus d'un secrétaire général qui venait de prendre ses fonctions et de celui d'un ACPF, recommandé par son COCAC, qui avait donné son accord mais n'a plus donné suite, toutes les personnes sollicitées ont réalisé l'entretien. Certes, certains rendez-vous ont été déplacés, voire reportés de plusieurs semaines. Néanmoins, les agents ont non seulement fait des efforts d'aménagements de leur agenda pour se montrer disponibles mais aussi fait montre d'un réel intérêt.

Un autre élément qui a constitué un signal fut que plusieurs répondants nous ont posé des questions sur l'objet de notre recherche en fin d'entretien, dont voici des exemples concernant un ACPF, un ACE et un COCAC :

« Si vous publiez ce travail je crois que ça intéressera vraiment beaucoup de gens dans le réseau, parce que quand on est dedans, qu'on a le nez dans le guidon on n'a pas tellement le temps de se poser des questions métaphysiques que vous soulevez » (entretien ACPF09, zone Europe) ;

« Quand vous aurez fini l'étude ça m'intéresserait de voir le résultat, si c'est possible. J'aurai la même adresse, de toute façon. Et volontiers si vous avez encore d'autres questions ! » (entretien ACE03, zone Europe) ;

« C'est vraiment intéressant, un jour il faudrait peut-être en rediscuter comme ça. Merci de vous intéresser à ce qu'on fait. Moi j'aime ce que je fais, c'est certain. Il se trouve que c'est un outil de travail pour moi, c'est intelligent, mais on a l'impression, si vous voulez, c'est comme si il y avait eu avec l'adoption de la LOLF une nécessité. Paris subitement dit "on fait du contrôle de gestion, on fait du contrôle de gestion", mais personne n'a pensé à l'utilisation de ce contrôle de gestion, c'est un peu cette impression là que j'ai » (entretien COCAC04, zone Europe) ;

Les lieux et horaires des entretiens choisis par les répondants constituent également un véritable révélateur de la forte implication des agents dans leur travail.



Nous nous sommes déplacé dans six pays, en Asie du Sud-Est, en Amérique du Nord et en Europe occidentale et orientale. Les rendez-vous avaient généralement lieu dans des SCAC, des instituts français et des alliances françaises, ou à la DGM en ce qui concerne le Département. Lorsqu'ils le pouvaient, les répondants nous ont reçu pendant les horaires de travail, à leur bureau. Il nous est également arrivé à plusieurs reprises que les rendez-vous soient reprogrammés car les agents devaient traiter une urgence ou étaient convoqués par le chef de poste. Dans ce cas les répondants nous proposaient des rencontres en dehors des horaires de travail, c'est-à-dire pendant le déjeuner ou en fin de journée ; deux répondants nous ont même invité chez eux pour réaliser l'entretien tandis qu'un rendez-vous que nous avions programmé en Bulgarie a été reporté en France, pendant les congés du répondant. Enfin, pour des raisons de faisabilité budgétaire et temporelle, 27 entretiens ont été réalisés à distance, le plus souvent par visioconférence. Certains l'étaient d'ailleurs par obligation, lorsque les répondants étaient situés dans des pays classés comme dangereux et déconseillés par le MAE. Quoi qu'il en soit, 16 entretiens, soit plus d'un quart, se sont déroulés soit à des horaires très tardifs, soit des samedis, des dimanches ou pendant les vacances des répondants, ce qui montre un engagement professionnel aiguë de leur part.

Hormis les efforts marqués des répondants pour prendre part à des entretiens portant sur leurs activités, nous estimons que d'autres réponses relatives au système de récompenses permettent de comprendre le sens de la mission des agents du RECAC et constituent un facteur explicatif de la réussite de la mise en place d'un SMG ayant la qualité capacitante.

### **b) Le rôle du système de récompenses**

Selon Otley, les dispositifs de récompenses font partie des cinq questions centrales pour comprendre le fonctionnement des SMG (Otley, 1999, p. 363) et ils doivent être compris dans le sens le plus large qui soit (Otley, 1999, note de bas de page 6, p. 366), sachant qu'ils font, selon cet auteur, l'objet d'une attention insuffisante des chercheurs (Otley, 1999, p. 376). Le cadre étendu proposé dix ans plus tard par Ferreira et Otley propose de conserver l'analyse des systèmes de récompenses, financières et / ou non financières, concernant les managers et les autres employés, et, par effet de miroir, les pénalités prévues si les objectifs assignés ne sont pas remplis (Ferreira et Otley, 2009, p. 267). Nous avons analysé les réponses des répondants au prisme de leur

degré d'engagement dans le travail. En effet, le fort engagement dans la mission que nous avons observé est-il lié à des incitations ou pénalités fortes, selon une vision « agence », où relève-t-il d'intérêts ou de convictions personnels envers l'adhésion dans le travail ?

Le second cas expliquerait que des agents sans culture gestionnaire (cf. deuxième chapitre) aient contribué au succès de la mise en œuvre du SMG du RECAC et coopéré dans la mesure où le dispositif présente la qualité capacitante. En outre, cela irait dans le sens du rôle positif de la formalisation du travail puisque nous avons montré dans le deuxième chapitre que les agents comprennent et partagent (caractéristiques capacitantes de transparence) la vision et la mission du RECAC diffusées par des dispositifs formalisés (guides, chartes, TD, JDR, réunions de service, etc., à l'instar des documents internes évoqués par des chercheurs mobilisant le cadre capacitant (Adler et Borys, 1996, p. 71 ; Mundy, 2010, p. 504)). Encore fallait-il se pencher sur leur perception des systèmes de récompenses et cerner si elle était reliée à leur engagement professionnel.

Il existe des systèmes de récompenses au RECAC. La marque du pluriel y prend tout son sens. On constate en effet des systèmes différenciés selon les catégories des personnels : diplomates et agents du MAE, contractuels détachés de la fonction publique (essentiellement du ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur) et contractuels non fonctionnaires. Lesdits systèmes sont liés à l'élément FANEV du SMG. Seule la première catégorie bénéficie réellement de récompenses financières, qui peuvent être sensibles :

« [...] pour les agents du Département, dans le cadre de leur évaluation, il est possible de demander des primes et des réductions d'ancienneté. C'est très très important : ça veut dire qu'on peut gagner un an sur sa retraite, etc. puisqu'on nous donne trois mois, ça veut dire qu'on est plus vieux de trois mois d'un coup. C'est des réductions d'ancienneté mais effectivement on réduit le temps pour monter d'un échelon » (entretien COCAC01, zone Asie).

La traduction monétaire peut être importante, particulièrement lorsque les agents sont en poste à l'étranger, même si cela n'est guère fréquent : « Pour les diplomates, oui. C'est contingenté. 4 % » (entretien COCAC02, zone Europe) ». Un ACE, détaché du ministère de l'Éducation nationale, faisant fonction de COCAC adjoint a également mis l'accent sur le fait que, même pour les agents titulaires du MAE, les récompenses

financières sous forme de réduction d'ancienneté sont rares et ne concernent que quelques agents, notamment les chefs de poste et certains conseillers :

« Je vais vous dire oui et non parce que, oui le MAE a mis en place un système d'encouragement ou de reconnaissance mais cela a été mis en place, je crois, quand j'étais en poste au Mexique, mais les seuls agents qui en ont bénéficié étaient un nombre très restreint et ça se limitait à l'ambassadeur et à quelques uns de ses collaborateurs » (entretien ACE07, zone Afrique).

En effet, les diplomates, comme nous l'avons expliqué, occupent de nos jours (ce qui n'était pas le cas jusqu'au début des années 2000, comme nous l'a expliqué un agent des ressources humaines à la DGM) la majorité des postes de conseillers dans les SCAC (COCAC et parfois COCAC adjoint et directeur délégué d'IF) mais rarement ceux d'attachés. À l'étranger, les émoluments sont essentiellement composés du salaire et de l'indemnité de résidence (IR) mensuels, selon une grille variant du groupe 2 (IR la plus élevée) au groupe 18 (données valables pour l'année 2015). L'IR représente la partie généralement la plus importante de la rémunération et varie fortement, le groupe 2 représentant un montant environ double de celui du groupe 18<sup>301</sup>. La détermination de la grille correspond à la fonction occupée et à l'affectation géographique ; il existe une marge de négociation de cette grille pour, à quelques exceptions près semble-t-il, les seuls diplomates. Les rémunérations à l'étranger peuvent être considérées comme relativement importantes, particulièrement dans les zones difficiles considérées comme risquées (cas des pays en guerre où le célibat géographique peut être imposé). De ce point de vue, les récompenses financières apparaissent réservées aux agents du MAE : « [...] uniquement pour les titulaires du MAE. Il y a une grande disparité des personnels dans les ambassades » (COCAC12, zone Asie).

Concernant les autres catégories d'employés du RECAC, le même COCAC, qui occupe à présent un poste en chancellerie diplomatique, fut péremptoire :

« [...] ça ne fonctionne que pour les agents du Département. Donc là dans la structure il n'y a qu'une personne qui est du MAE... deux maintenant car on a un collègue qui a été "CDIisé". Et donc c'est extrêmement peu de monde. Pour les autres agents il n'y a ni prime, ni quoi que ce soit » (entretien COCAC01, zone ASIE).

---

<sup>301</sup> « [...] la variation trimestrielle des IR, exprimée en pourcentage, est publiée dans un arrêté au *Journal officiel* » (Jauvert, 2016, p. 132).

En ce qui concerne le Département, à la différence des postes, des primes, peuvent être octroyées, mais uniquement pour les agents du MAE comme nous l'a indiqué un COCAC précédemment en poste à DPR : « En administration centrale, oui, pour les titulaires. Les détachés, qui sont pourtant aussi fonctionnaires, et les contractuels purs, non » (COCAC13, zone Asie). Ainsi, « les agents du MAE oui, des bonus ont été instaurés depuis trois ans, mais donc pas pour les agents qui sont détachés » (ACE01, zone Asie). S'agissant des agents détachés d'autres ministères et qui occupent le plus souvent des postes d'attachés, la situation est toute autre.

D'une part, comme nous l'avons précisé dans le deuxième chapitre, les contrats en poste sont de deux années, renouvelables une fois et, pendant ces deux années, même si l'agent obtient un avancement dans son corps d'origine, la rémunération n'est pas modifiée, hormis les ajustements trimestriels qui touchent l'ensemble des agents<sup>302</sup> : « C'est assez simple, j'ai un contrat de deux ans donc il y a peu de modulations possibles sur deux ans » (entretien ACPF02, zone Asie) ; « Je suis contractuel, donc j'ai pas de récompenses monétaires » (entretien ACPF08, zone Amériques). Différents agents nous ont même confié qu'ils ne savaient pas quelle était leur grille et qu'il leur faudrait se reporter à leur contrat de travail pour y répondre précisément :

« MAE je ne connais pas, j'arrive. J'ai signé un contrat de deux ans. A nouveau je suis peut-être très naïve mais je croyais, vu là où je suis au MEN, hop voilà, la grille, moi je pensais que je n'avais pas moyen d'influer sur la grille, que c'était un transfert. Donc je ne sais pas du tout sur quelle grille je suis. Sur quelle grille puis-je espérer être (rires) légitimement ? » (entretien ACPF14, zone Asie).

D'autre part, les agents détachés d'autres administrations évoluent selon les règles de leur administration d'origine. Nous avons été surpris par le fait qu'ils se soucient peu de leur avancement et de ses modalités. Cela peut être résumé par ces ACE et ACPF dont la perception représente les avis que nous avons recueillis :

« Moi je suis fonctionnaire du MEN et il n'y a pas de récompense particulière. Je change d'échelon à l'ancienneté ou au choix, je ne sais

---

<sup>302</sup> « Chaque trimestre, les indemnités de résidence à l'étranger sont réévaluées en fonction des variations des changes et des prix. Au premier janvier de chaque année, elles font également l'objet d'un reclassement annuel prenant en compte les conditions de vie, le coût de la vie et du logement. Quant aux majorations familiales, elles sont désormais révisées chaque année pour tenir compte de l'évolution des frais de scolarité » (revue d'information du MAE « Les Correspondances », n°80, 1<sup>er</sup> semestre 2016, p. 20).

même pas comment c'est calculé, et c'est tout. Je pense que les agents du MAE ont des gratifications maintenant » (entretien ACE02, zone Europe) ;

« [...] moi par exemple je suis enseignant à l'origine et je passe à l'ancienneté parce qu'il faudrait être sur un poste d'enseignant en effet pour passer plus rapidement. Alors les collègues du lycée français sont dans ce cas, mais moi-même non, je n'ai pas un avancement plus rapide. Au contraire, dans ma carrière ça n'a pas été un avantage parce que je suis resté avec mes notes pédagogiques ; je n'ai plus été inspecté depuis une vingtaine d'années. Je suis professeur certifié à l'origine » (entretien ACPF12, zone Europe) ;

« Je suis détachée du MEN rattachée au ministère de l'enseignement supérieur et je ne m'en suis pas occupé. Je suis ingénieur d'études. Quand je suis partie en 2008 il y avait une grosse réforme de l'ITRF [ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation], mon corps, ce qui faisait qu'on n'était plus évalués et j'ai pas trop cherché à m'occuper de ça » (entretien ACPF15, zone Asie).

Il apparaît ainsi que les récompenses financières ne constituent pas un levier déterminant concernant l'engagement des agents du RECAC. Nous avons néanmoins investigué davantage sur cette question en nous intéressant aux rémunérations que nous avons évoquées. Nous avons montré que les émoluments des titulaires du MAE en poste au sein du RECAC sont relativement élevés, comparé aux pratiques de la fonction publique en métropole. Il est de notoriété publique que les diplomates à l'étranger perçoivent des rémunérations confortables<sup>303</sup>. Nous avons donc interrogé les répondants sur leur perception du système de rémunération et avons fait l'analyse que les titulaires du MAE bénéficient de rémunérations appréciables et peuvent également obtenir des récompenses financières sous forme de réductions d'ancienneté et de primes.

---

<sup>303</sup> « Moins de 5 % des 5,2 millions des fonctionnaires français perçoivent un salaire brut supérieur à 3 800 euros. [...] Parmi ces fortunés, "ceux qui gagnent plus qu'un ministre", évoqués par Marylise Lebranchu, ne sont qu'une grosse centaine, du moins depuis que François Hollande a décidé de baisser sa rémunération, ainsi que celle de tous les membres du gouvernement, de 30 %. Ces "jobs en or" ont été passés en revue en mai 2012 par *Challenges*. Le magazine citait notamment les ambassadeurs, dont le salaire brut mensuel peut aller de 3 800 à 7 000 euros, mais qui voient leur rémunération dopée par l'indemnité de résidence. En fonction du degré de risque, de l'éloignement, des conditions sanitaires etc. du pays où ils sont en mission, ces indemnités (s'ajoutant au salaire) peuvent aller de 6 500 euros (en Tunisie) à 25 000 (en Afghanistan) ». Extrait de l'article « Ces "plus hauts salaires" de la fonction publique appelés à "faire un geste" » de Giulietta Gamberini, publié le 18 avril 2014. Site *La Tribune* consulté le 16 mars 2016 : [www.latribune.fr/actualites/economie/france/20140417trib000825823/ces-plus-hauts-salaires-de-la-fonction-publique-appelles-a-faire-un-geste.html](http://www.latribune.fr/actualites/economie/france/20140417trib000825823/ces-plus-hauts-salaires-de-la-fonction-publique-appelles-a-faire-un-geste.html)

Concernant les agents contractuels expatriés du RECAC, ils ne bénéficient pas de ces avantages.

Est-ce pour autant qu'ils s'estiment mal récompensés ? La question est légitime car la Cour des comptes avait observé, dans le cas français de fusion de directions départementales, que des « agents de ministères différents perceva[ie]nt des primes et indemnités parfois très éloignées (de 20 à 30 %) pour des fonctions semblables » et craignait de ce fait que cela « avive un sentiment d'injustice et ne crée pas une ambiance propice à une communauté de travail » (Cour des comptes, 2015, p. 60)<sup>304</sup>.

**Tableau III.10. Ordres de grandeur d'indemnités de résidence pour des agents expatriés du RECAC**

Zone	Exemple de pays	Grille 9 (peut correspondre aux COCAC)	Grille 12 (peut correspondre aux directeurs de centres culturels et ACE)	Grille 14 (peut correspondre aux ACPF)
AMC Amériques et Caraïbes (26 pays)	Pays de l'OCDE	Inférieure à 4 000 €	De l'ordre de 3 000 €	Inférieure à 3 000 €
ANMO Afrique du Nord et Moyen-Orient (18 pays)	Pays hors OCDE	De l'ordre de 6 000 €	De l'ordre de 4 000 €	De l'ordre de 4 000 €
ASO Asie et Océanie (26 pays)	Pays hors OCDE	Inférieure à 6 000 €	Inférieure à 5 000 €	De l'ordre de 4 000 €
AOI Afrique et Océan indien (42 pays)	Pays hors OCDE	De l'ordre de 6 000 €	De l'ordre de 5 000 €	Inférieure à 5 000 €
EUR Coopération européenne (33 pays)	Pays de l'OCDE	De l'ordre de 4 000 €	De l'ordre de 3 000 €	Inférieure à 3 000 €
EUC Europe continentale (16 pays)	Pays hors OCDE	De l'ordre de 5 000 €	Inférieure à 4 000 €	Inférieure à 4 000 €

Une crainte similaire pourrait être nourrie à l'égard d'agents expatriés travaillant ensemble mais bénéficiant de systèmes de rémunérations et de récompenses différents. Notre guide d'entretien nous a permis d'apporter une réponse à cette interrogation, sachant que les rémunérations, même soumises à de fortes variations selon les postes et

<sup>304</sup> Cour des comptes (2015). *La masse salariale de l'État. Enjeux et leviers*. Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2015, 150 p. Consulté le 16 mars 2016 : [www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers](http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers)

les statuts, demeurent appréciables, comme en atteste le tableau III.10. (voir *supra*) que nous avons reconstitué à partir d'informations issues de différentes sources d'information, particulièrement d'ouvrages récents et de la presse française<sup>305</sup>. Nous présentons des ordres de grandeur de montants mensuels d'IR valables pour l'année 2015 relatifs aux six zones géographiques distinguées par le Quai d'Orsay<sup>306</sup>. Trois grilles d'IR relatives aux capitales ont été sélectionnées, sachant qu'il peut y avoir des variations, par exemple des ACPF peuvent parfois être situés en grille 14 et dans d'autres cas en grille 16. Les cas extrêmes ont été volontairement exclus, à savoir le Soudan du Sud et l'Afghanistan pour les IR les plus élevées, ainsi que Monaco et Andorre (inférieures à 2 500 € en grille 14) concernant les IR les plus faibles.

En guise de commentaire du tableau précédent, il convient de rappeler que le salaire s'ajoute à l'IR et que les agents doivent, sauf cas particuliers, se loger et prendre à leur charge, à la différence de ce qui peut être pratiqué par d'autres coopérations étrangères, l'intégralité de leur frais de vie et des droits d'écolage de leurs enfants (un supplément familial de dix pour cent de l'IR peut être versé à l'argent, ainsi que des majorations familiales selon les enfants à charge). Le décret n°67-290 du 28 mars 1967, fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger, précise que l'attribution de l'IR est « destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence »<sup>307</sup>. Dans certains pays, les IR suffisent à peine pour vivre décemment en rapport avec le coût local de la vie, d'autant plus que les expatriés, qui ne sont par définition pas rompus aux usages locaux, règlent souvent au prix fort les biens et services qu'ils acquièrent ; dans certains pays, la réglementation fait que des tarifs différents leur sont appliqués, par exemple pour l'accès à l'énergie ou aux transports. Un agent en poste en Europe nous a confié qu'il avait demandé à ne pas être renouvelé à l'issue de son premier contrat à Washington car ses revenus ne lui suffisaient pas pour

---

<sup>305</sup> Se référer notamment au reportage récent intitulé « Pièces à conviction - Nos très chères ambassades », diffusé sur France 3 le mercredi 20 avril 2016 à 23h25 (Durée : 1 h 08) et présenté ainsi : « Exceptionnellement, le Quai d'Orsay a accepté d'ouvrir ses portes, afin d'aider à comprendre le vrai coût de la diplomatie française ». Consulté le 28 avril 2016 : [www.youtube.com/watch?v=5oMcTijqsRM](http://www.youtube.com/watch?v=5oMcTijqsRM)

<sup>306</sup> Organigramme du ministère des Affaires étrangères et du développement international consulté le 16 mars 2016 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/23022016\\_diplonetv2\\_cle88c8e2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/23022016_diplonetv2_cle88c8e2.pdf)

<sup>307</sup> Voir article 5, modifié par décret n°2011-920 du 1<sup>er</sup> août 2011, du décret n°67-290 du 28 mars 1967. Version consolidée consultée en ligne le 22 mai 2016 : [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000305783](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000305783)

loger correctement sa famille et assurer les frais de scolarité de ses enfants au lycée français (entretien CO07, zone Europe). Un autre agent nous a expliqué que l'IR en Norvège permettait à peine de boucler les fins de mois :

« Moi je suis détaché d'un ministère, comme la plupart des gens, donc j'ai un contrat. Les primes si vous voulez elles sont déjà présentes dans vos contrats d'expatriation parce que vous percevez un salaire supérieur. Après tout dépend du niveau de vie du pays d'accueil. Si vous êtes en Norvège votre prime à l'expatriation elle vous aide pas énormément parce que de toute façon pour se loger à Oslo il faudra dépenser beaucoup d'argent » (entretien ACPF09, zone Europe).

Il ressort cependant de notre analyse que les agents, conscients des récompenses financières plus importantes des titulaires du MAE que ne le sont les leurs, sont plutôt satisfaits des systèmes de récompenses dont ils relèvent et témoignent d'un autre facteur de motivation professionnelle. Le souci de la récompense financière est d'une façon certaine « évacué » par les agents, même contractuels, parce qu'ils s'estiment justement rémunérés :

« Je crois qu'on est assez bien rémunérés pour ne pas demander de primes. Certes, il y a énormément de travail mais on est très bien rémunérés. Je ne vois pas quelles récompenses on pourrait demander. Je trouve qu'on est assez bien servis, assez bien lotis à l'étranger » (entretien ACPF04, zone Europe) ;

« Monétaires, non, bien sûr que non. Heureusement d'ailleurs parce qu'on n'est pas à plaindre » (entretien ACPF13, zone Europe) ;

« Justement c'est la grande différence du privé, c'est qu'il n'y a rien à la clé. Dans le privé j'avais une part variable à la clé. Quand je passais mon entretien d'évaluation avec mes fixations d'objectifs c'était ma part variable qui était en jeu. Est-ce que je vais l'avoir ou pas ? Est-ce que mon supérieur hiérarchique va dire OK et donc les RH débloquer ma part variable annuelle ? Ici c'est pas ça » (entretien COCAC07, zone Amériques).

La présente analyse visait à comprendre le rôle joué par les systèmes de récompenses pour les agents du RECAC. En dépit de systèmes différenciés, et en considérant que les agents expatriés bénéficient d'émoluments qui intègrent des primes par leur montant, il apparaît que ces fonctions culturelles exigeantes n'attirent pas les candidats principalement par leur aspect lucratif. Pourtant, les agents s'investissent



fortement dans leurs missions. Notre projet de connaissance nous conduit à discerner les motivations liées à ces missions.

### c) Le résultat du sens de la mission

Nous avons montré que les agents expatriés du RECAC choisissent des fonctions à durée déterminée, pouvant se révéler très contraignantes. La question financière n'apparaît pas comme l'élément de choix déterminant, même si les rémunérations sont appréciables, sachant qu'elles connaissent de fortes variations selon les destinations. D'ailleurs, plusieurs répondants nous ont expliqué qu'ils avaient dû effectuer des arbitrages entre vie personnelle et professionnelle qui les ont conduits à opter pour des postes peu rémunérateurs et très prenants, tel ce SG, ancien directeur d'alliance française, qui est en poste dans une capitale d'Europe occidentale où l'IR est faible :

« Vous savez, moi j'ai 56 ans maintenant, et en allant à [capitale européenne] je suis redescendu parce que j'avais une fille qui rentrait faire des études universitaires et je ne voulais pas être loin d'elle. J'ai passé toute ma vie en Asie, moi. Et donc je voulais être en Europe et puis je voulais lever le pied parce que, en AF, un peu moins en Centrale, après être reparti en ambassade, j'ai eu travaillé... pff... soixante heures par semaine en moyenne pendant 25 ans » (entretien SG03, zone Europe).

Le même répondant ajoutait :

« Franchement, c'est une chance extraordinaire de pouvoir travailler dans un IF ou un SCAC. Déjà être conscients de la chance qu'on a, que c'est un travail extraordinaire. C'est extrêmement intéressant, moi je m'imagine même pas ailleurs. Bien sûr qu'on s'implique parce que la plupart des gens sont conscients du privilège qu'ils ont de travailler dans ce domaine ».

Cet extrait résume un sentiment que nous avons perçu comme étant très largement partagé par les répondants. Il s'agit de ce que nous qualifions du « sens de la mission » et qui correspond à un engagement professionnel très fort des individus, qu'ils soient titulaires du MAE ou contractuels<sup>308</sup>. Nous proposons ainsi dans le tableau III.11. (voir *infra*) un florilège de *verbatim* illustrant cette notion.

---

<sup>308</sup> Lors d'une rencontre avec l'auteur le 30 août 2016 au 28<sup>ème</sup> festival international du photojournalisme *Visa pour l'image*, Hubert Védrine a évoqué « la passion qui anime la vie » professionnelle des agents du RECAC.

Nous comprenons le sens de la mission au travers de l'investissement professionnel des agents qui entraîne de fortes répercussions sur leur vie personnelle et, pour les contractuels détachés de la fonction publique, peut même nuire d'une certaine façon à leur carrière dans leur administration d'origine puisque cette dernière ne capitalise pas sur leurs expériences dans le RECAC.

**Tableau III.11. Exemples de l'importance du sens de la mission des agents du RECAC**

Répondant	Perceptions en termes de « sens de la mission »
ACPF08	J'ai la satisfaction d'avoir réussi à atteindre avec une équipe les objectifs qu'on s'était fixés et ça sincèrement ça me suffit, ça me va très bien. Ça me permet de renforcer cette dynamique partenariale aussi bien au sein d'une équipe franco-française que d'une équipe franco-américaine, donc ça me va très bien.
ACPF09	Je pense que la prime elle est plutôt de type immatériel en ce sens que votre prime c'est d'avoir le privilège de travailler sur des chapitres, sur des questions que vous n'auriez pas traitées si vous étiez resté dans votre ministère de rattachement. Ça je crois que c'est la meilleure prime. Vous abordez des problématiques que vous n'auriez jamais découvertes par ailleurs, et ça, à mon avis, ce n'est pas quantifiable. C'est l'intérêt du travail, voilà.
ACPF11	Moi je me récompense moi. Je suis heureux de travailler et je suis heureux de travailler ici. C'est ma récompense. Mais sinon, non, moi, ma mission, en tout cas mon travail me passionne donc j'y mets parfois mes samedis et dimanches même si j'ai une famille et trois enfants. Voilà.
ACPF12	Je dirais récompense d'avoir un autre poste, pourquoi pas, et j'allais dire la confiance et un travail qui m'intéresse, une mission aussi, ça c'est... la plupart des collègues sont assez convaincus de faire un travail utile, et j'allais dire le travail que nous faisons pour la plupart d'entre nous c'est quand même... on a bien le sentiment d'apporter quelque chose, enfin c'est positif. On est dans un dialogue comme je disais, avec les collègues. Dans mon travail c'est beaucoup de satisfactions, ça oui.
ACPF13	Monétaires, non, bien sûr que non. Heureusement d'ailleurs parce qu'on n'est pas à plaindre. Mais la récompense c'est que le travail soit apprécié des collègues. Et encore une fois quand je parle de collègues c'est aussi les partenaires locaux. J'aime mieux avoir un retour de mes supérieurs français, bien sûr, puisque c'est quand même mes supérieurs. Mais c'est important que j'en ai aussi de mes partenaires immédiats.
CO05	Je pense qu'il y a une forme de récompense individuelle qui est celle d'avoir réussi quelque chose, de le ressentir soi-même.
COCAC05	Quand vous faites dans ce milieu-là un travail de qualité, par exemple j'sais pas, vous faites venir dans votre pays une grande sommité internationale, et bien donc le fait qu'il vienne, qu'il accepte de venir, que vous organisiez un événement, que dans le lieu où vous avez organisé cet événement il y ait beaucoup de monde, que l'ambassadeur vous invite avec cette personnalité à un dîner, alors d'une certaine manière c'est un peu entre récompense, entre guillemets. Le fait d'être associé à un événement qui a du succès. C'est une récompense. C'est de la reconnaissance, oui, fortement. Quand vous faites un bel événement il y a des retombées dans la presse, l'ambassadeur peut être content, vous féliciter, voilà. puis surtout vous vous êtes content
COCAC10	Pour l'instant je n'ai jamais perçu de ma vie de récompenses monétaires, maintenant ça fait 20 ans que je travaille pour les Affaires étrangères [...]. Si on m'en donne, très bien, si on m'en donne pas, tant pis. On fait partie d'une partie de catégorie de gens qui travaillons – je n'ai pas quantifié le nombre d'heures – mais en tout cas un nombre d'heures ahurissant par semaine. C'est pas parce qu'on va me donner mille euros de plus que je vais travailler trois heures de plus ou trois heures de moins. C'est juste, et j'en suis fier et c'est ma fierté, c'est mon orgueil lorsque je me rase le matin.

Les systèmes de récompenses financières ne nous semblent pas déterminants pour les agents culturels, même si nous ne sous-estimons pas le rôle qu'ils peuvent jouer pour

les postulants à quelques destinations très difficiles (cas du Soudan du Sud et de l'Afghanistan que nous avons mentionnés) ; il est d'ailleurs à observer un véritable déficit de visibilité concernant les IR qui ne sont ni communiqués, ni indiqués sur les fiches de poste de la procédure TRANSPARENCE. Les contrats des agents ne mentionnent d'ailleurs pas les montants des rémunérations. Ceux que nous avons pu consulter n'indiquent que la grille de résidence (voir par exemple la reproduction d'extraits d'un contrat à durée déterminée de juin 2013 présentée dans le tableau III.12. *infra*).

**Tableau III.12. Le contrat de travail d'un agent (extraits des pages 1, 2 et 3 sur 4)**

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES  CONTRAT A DUREE DETERMINEE - AGENT TITULAIRE -  (Recrutement hors du pays d'affectation)	
Affaire suivie par : Poste de travail : Type de recrutement : Imputation budgétaire : Groupe fonction : Organisme :	RH3XXXX 0XXXXX ; code : PXXXXX Recruté(e) en France ; pays : XXXX ; matricule : XXXXXX R. : XXXXXX ; D. : XXXXXX X ; classe emploi : XX ; grille de résidence : XX XXXXXX ; grade d'origine : XXXXXX ; échelon d'origine : XX
<b>Article 3</b>	Résiliation du contrat : Le présent contrat comporte une période d'essai de 3 mois, période débutant à la date de prise de fonction du cocontractant, au cours de laquelle l'engagement peut être résilié, de part et d'autre, sans préavis ni indemnité. Le cocontractant est alors immédiatement remis à la disposition de son administration d'origine. A l'issue de celle-ci, le présent contrat peut être résilié à tout moment par l'administration. Le cocontractant est alors immédiatement remis à la disposition de son administration d'origine. Ce contrat peut être résilié à l'initiative de l'agent avec un préavis de deux mois.
<b>Article 4</b>	Rémunération et accessoires de rémunération : La rémunération du cocontractant est établie dans les conditions prévues par le décret du 28 mars 1967 et l'arrêté du 1 <sup>er</sup> juillet 1996 susvisés. Les émoluments du cocontractant se composent du traitement correspondant à l'indice brut XXXXXX, de l'indemnité de résidence (grille : XX) et le cas échéant du supplément familial et des majorations familiales. Les retenues prévues par le décret du 28 mars 1967 susvisé sont déduites des émoluments du cocontractant. Le cocontractant est placé en instance d'affectation entre la date indiquée à l'article 1 <sup>er</sup> et la date à laquelle il prend effectivement ses fonctions. La rémunération fixée ci-dessus est exclusive de toute autre indemnité, sous réserve du versement des indemnités représentatives de frais en tant qu'elles correspondent à des dépenses réelles et dès lors qu'elles sont prévues par un texte réglementaire.
<b>Article 8</b>	Evolution de la rémunération : Les conditions de la rémunération peuvent être révisées uniquement lors d'un éventuel nouveau contrat. La rémunération mensuelle fixée à l'article 4 du présent contrat peut, en outre, évoluer pendant la durée du contrat en fonction des variations de la valeur du point d'indice dont bénéficient les fonctionnaires.

L'opacité entourant les rémunérations réelles des agents en poste à l'étranger - même si elle est relative puisque les habitués du réseau se transmettent officieusement les grilles d'IF - confirme la primauté du goût pour la coopération publique et l'intérêt porté à la mission. Nous pouvons d'ailleurs y voir un lien avec le rôle messianique du RECAC que nous avons développé dans le deuxième chapitre.

En outre, notre analyse en termes de sens de la mission est également confortée par la perception des récompenses reçues par les répondants. En effet, nous comprenons leurs réponses en résonance avec le sens de la mission. Il s'agit d'un besoin de reconnaissance et de valorisation relatif à leur investissement professionnel et à la perspective d'obtenir un prochain poste ; les félicitations, les témoignages de travail bien accompli, les décorations et les affectations sont à interpréter comme une marque de réussite de leur engagement professionnel.

Le tableau III.13. présente *infra* une sélection de *verbatim* portant sur ces axes de récompenses qui confirment l'intérêt porté à la mission ; il introduit également en négatif quelques cas de pénalités pour mieux souligner les liens entre réussite perçue et sens de la mission.

**Tableau III.13. Exemples de récompenses perçues par les agents du RECAC selon la réussite de leur mission**

Répondant	Récompenses perçues
Relatives à des félicitations	
ACPF03	Ma foi, de temps en temps la reconnaissance de l'ambassadeur, ça arrive. On a un ambassadeur qui sait parfois reconnaître le travail qui est fait et qui le montre, donc ça c'est une forme de récompense.
ACPF05	La reconnaissance existe, ça c'est certain. Mais pas de récompense en tant que telle. Je ne pense pas non plus que les agents soient très demandeurs de cette récompense. La récompense c'est quelque part d'avoir une forme de reconnaissance de Paris mais pas forcément une gratification financière.
ACPF13	La récompense c'est que le travail soit apprécié des collègues. Et encore une fois quand je parle de collègues c'est aussi les partenaires locaux. [...] Les TD c'est moi qui les rédige mais après c'est pas moi qui les publie et on peut changer ce qu'on met dans le TD, en bien ou en mal. En l'occurrence, moi, jusqu'à maintenant, à chaque fois il y a une phrase qui, bon, qui fait plaisir quoi. Qui dit que j'ai bien travaillé ou que j'ai bien fait ceci. C'est pas dit comme ça, bien sûr, là ça fait maternelle (rires).
ACPF15	On a la joie d'avoir la satisfaction de son chef.
CO06	Il y a une promotion, il y a la carrière. Les prochains postes. Et les félicitations de votre chef.
COCAC03	Les personnes qui travaillent bien sont par définition amenées, davantage que d'autres, à participer à des formations, ce qui est une récompense symbolique, un stage en France, une formation dans la région, euh, le fait de voyager, de se déplacer c'est une récompense indirecte qui est assez forte.
COCAC04	Moi je viens d'être décorée, moi je vais pas me plaindre. Je ne sais pas si c'est parce que j'ai bien travaillé mais bon. La légion d'honneur, vous vous rendez compte !
COCAC05	Quand vous faites dans ce milieu-là un travail de qualité, par exemple j'sais pas, vous faites venir dans votre pays une grande sommité internationale, et bien donc le fait qu'il vienne, qu'il accepte de venir, que vous organisiez un événement, que dans le lieu où vous

	avez organisé cet événement il y ait beaucoup de monde, que l'ambassadeur vous invite avec cette personnalité à un dîner, alors d'un certaine manière c'est un peu votre « récompense » le fait d'être associé à un événement qui a du succès. C'est une récompense. C'est de la reconnaissance, oui, fortement. Quand vous faites un bel événement il y a des retombées dans la presse, l'ambassadeur peut être content, vous féliciter, voilà. Puis surtout, vous, vous êtes content.
COCAC13	Un agent qui travaille très bien et dont tu sens que le potentiel peut être augmenté, ça moi je l'utilise pas mal, tu as la formation en France. C'est une formation donc c'est pas une récompense, donc il va y aller, il va devoir se former, il va devoir suivre un séminaire ou un atelier, trois jours, une semaine, quinze jours ou un mois dans les cas les plus complexes, mais c'est à la fois une preuve de confiance forte et en même temps c'est une motivation forte pour l'agent de progresser.
MAE03	Il y a des décorations [le répondant lui-même a été décoré].
MAE08	La pénalité c'est que vos résultats ne sont pas inclus dans le résultat du réseau. Ce que vous faites ça sert à rien. Ce sera pas vu.
MAE10	Un agent qui sera bien noté, qui sera, comment dire, bien apprécié, pourra bénéficier d'une part d'une reconnaissance professionnelle, ce qui est déjà très important pour lui, pour sa carrière, pour sa motivation, et aussi pour les conditions dans lesquelles il travaille avec ses collègues, ses supérieurs, donc c'est la première, à mon avis, récompense.
Relatives à une affectation	
ACE02	Je prends aussi ma nomination en tant qu'ACE comme une récompense quelque part. J'ai eu deux postes d'attaché et on m'a donné un poste d'ACE. Dans notre contrat il est bien dit qu'on peut être remis à disposition de notre ministère de tutelle sans raison majeure. Le vol bleu ça existe. On peut aussi être pénalisé au niveau des évaluations auprès du MEN, on peut à tout moment être renvoyé très rapidement.
ACE03	Surtout pour des gens comme moi qui sont contractuels extérieurs, après évidemment on vous reprend, on vous reprend pas, selon que vous avez fait vos preuves ou non, ça c'est sûr. Et puis quand j'étais à Paris, beaucoup de gens veulent y être, il y a peu de places, c'est aussi une gratification, ça prouve qu'on vous a repéré dans la masse générale. Oui, il y a des récompenses de cette manière-là.
ACE06	[cet ACE a effectué, cas exceptionnel, cinq années dans cette fonction] Ça c'est très bien passé. Oui, c'est un peu une forme de remerciement, sans aucun doute, tout à fait.
ACE09	Je pense que des personnes doivent être sanctionnées par le fait que, traditionnellement quelqu'un qui a une première fois en poste à l'étranger pendant trois, quatre ans en général parvient à avoir un deuxième poste, mais c'est pas automatique, mais en général c'est le cas. Si la personne n'obtient pas un deuxième poste c'est peut-être lié au fait que son travail s'est pas bien passé. [...] Moi j'ai systématiquement, je pense, de la part de ma hiérarchie, avoir été reconnu à ma juste valeur.
ACPF05	Même si vous réalisez une action exceptionnelle ça ne va pas avoir de conséquences formidables en termes de récompenses, que ce soit d'ailleurs au niveau financier ou au niveau individuel, la considération de Paris ou autre. Je pense que ça peut jouer à terme parce qu'un agent, quand on sait qu'il est bon on est attentif pour le placer sur un poste plus stratégique. Paris va souhaiter ou accepter que cet agent rejoigne le MAE s'il vient de son ministère [autre ministère que le MAE] à l'issue de son expatriation. Quelque part c'est une forme de gratification parce que c'est une forme de reconnaissance de Paris.
ACPF06	La récompense c'est éventuellement, vu le degré de la contraction du marché de l'emploi expatrié, ce sera la valorisation de votre travail à la fois en interne et en externe, et de fait l'éventuelle reconduite dans un nouveau poste ou la prolongation de votre contrat. Au contraire, l'échec patent et là effectivement ça se perçoit de plus en plus, ce sera le fait qu'une personne sera, pas démise de ses fonctions, mais comment dire, que le contrat, vous savez maintenant c'est deux ans renouvelables deux ans, le contrat n'est pas automatiquement renouvelé. Un certain nombre d'agents ont à partir au bout de deux ans alors qu'auparavant il était assez rare que quelqu'un parte au bout de deux ans.
ACPF09	Si votre mission est bâclée, si vous ne donnez pas satisfaction dans un poste je pense qu'il y a des gens qui sont remerciés, poussés vers la sortie, qui ne terminent pas leur contrat, oui bien sûr. Sans qu'on puisse parler de mesures coercitives, d'ailleurs, mais je pense qu'il n'est pas rare qu'un ambassadeur se prononce défavorablement pour le maintien en poste de telle ou telle personne. Bien sûr qu'il y a une régulation du système par le haut et qu'il y a aussi, je dirais, je ne parlerais pas de pénalisation, mais enfin il y a des personnes qui ne repartent pas ou qui laissent de mauvais souvenirs. La régulation, si vous voulez, elle se

	fait en interne de l'administration française mais elle se fait aussi en externe puisque les partenaires avec lesquels vous travaillez ils vous évaluent aussi. Si vous ne parvenez pas à développer des partenariats, ou si les partenaires étrangers vous considèrent comme inefficace c'est mauvais pour vous et ça fini toujours par revenir ce genre de choses.
ACPF12	J'ai eu les palmes académiques. Mais je dirais récompense d'avoir un autre poste, pourquoi pas, et j'allais dire la confiance et un travail qui m'intéresse, une mission aussi, ça c'est... la plupart des collègues sont assez convaincus de faire un travail utile, et j'allais dire le travail que nous faisons pour la plupart d'entre nous c'est quand même... on a bien le sentiment d'apporter quelque chose, enfin c'est positif. On est dans un dialogue comme je disais, avec les collègues. Dans mon travail c'est beaucoup de satisfactions, ça oui.
MAE02	Vous avez tout simplement des fins de mission anticipées, enfin, oui, on peut appeler ça une pénalité. Moi depuis que je suis ici on en a fait mettre en œuvre un certain nombre donc, oui, il y a possibilité de mettre fin de façon anticipée et c'est pratiqué.
MAE10	Pour les contractuels, les vrais contractuels [ce] sera celui de continuer à servir cette administration à l'étranger et donc de continuer à être employés, recrutés par cette administration. On peut considérer que c'est la récompense ultime pour eux puisqu'ils ont la démarche justement de partir travailler à l'étranger, donc on peut supposer que c'est vraiment un choix, une ambition, une motivation importantes.

Le tableau III.13. (voir *supra*) est volontairement long, sans être exhaustif, pour servir notre démonstration. Les deux axes de récompenses que nous avons distingués sont très largement partagés et perçus comme les justes récompenses du sens fort que les agents donnent à leur mission. Ces agents attendent en retour de leur engagement une image d'eux-mêmes valorisante, à leurs yeux et aux yeux de leurs collègues et partenaires de coopération, car ils se sentent investis d'une mission qui a du sens et les transcende. Cette image valorisante est un facteur de réussite de l'activité du RECAC et fonde le sens de la mission.

Pourquoi avons-nous souhaité évoquer dans les résultats présentés dans ce troisième chapitre l'engagement dans le travail que nous qualifions d'exceptionnel de la part des agents du RECAC que nous avons sollicités ?

Ce résultat est cohérent avec notre analyse de la mise en place du SMG du RECAC. En effet, des agents consciencieux et très impliqués ont accepté de faire de leur mieux pour participer à la mise en place d'un contrôle de gestion qui était nouveau pour eux alors qu'ils n'avaient pas de formation ni de pratiques en la matière. Il s'agit d'un résultat important quant au contrôle capacitant. Nous le comprenons en tant que levier de réussite, au même titre que le dialogue capacitant. Incidemment, le sens de la mission permet également d'expliquer la réussite du dialogue capacitant. Nous interprétons ces résultats comme étant en interaction, l'un renforçant l'autre, chaque levier de réussite actionné favorisant la qualité capacitante du SMG.

Le dernier résultat significatif de la présente recherche relève davantage de notre compréhension de ce que nous avons qualifié de « fabrique du système de maîtrise de gestion » ayant la qualité capacitante que des *verbatim* obtenus à l'issue des entretiens.

### **3) Le processus tandem du SMG du RECAC révèle des étapes du contrôle capacitant**

La démarche de compréhension associée à la présente recherche nous a permis, en allant à la rencontre d'acteurs sur le terrain d'étude, d'assister au développement d'un SMG. Cette observation a été d'autant plus forte que notre situation de chercheur correspond à ce que nous avons qualifié « d'observation post-participante ». Ce statut peu documenté dans les travaux en épistémologie des sciences de gestion a joué pour nous un rôle important, comme nous l'avons montré dans la conclusion de la première partie et le discutons dans le point sept du chapitre IV. Nous avons ainsi connu deux situations, la première au début des années 2000 où le principal outil de gestion était, outre le FSP, la programmation budgétaire annuelle qui permettait à chaque poste de présenter les actions prévues pour l'année suivante avec une affectation des crédits de coopération correspondants sous forme de « fiches navettes » dans l'application « SCOP » ainsi qu'une explication avec des commentaires transmis par le chef de poste par voie de TD, « dans le cadre des orientations du Document Stratégique Pays » (« programmation 2003 des crédits de coopération et d'action culturelle », SCAC Hanoi, 18 décembre 2002). Rappelons également que l'IGAE elle-même a connu à la même période une évolution notable de ses missions. L'IGAE a en effet dû, pour se préparer à la mise en œuvre effective de la LOLF, s'engager « dans une mutation en profondeur » en alliant « de plus en plus des fonctions d'audit, de conseil à la gestion [contrôle de gestion] et d'appui à la réforme », selon une approche « plus pédagogique et prévenante que simplement répressive » ; il lui a également fallu prendre en compte la priorité de « l'affirmation du rayonnement culturel et linguistique [secteur de la CLE] de la France » et publier ses rapports annuels à partir de l'année 2003<sup>309</sup>.

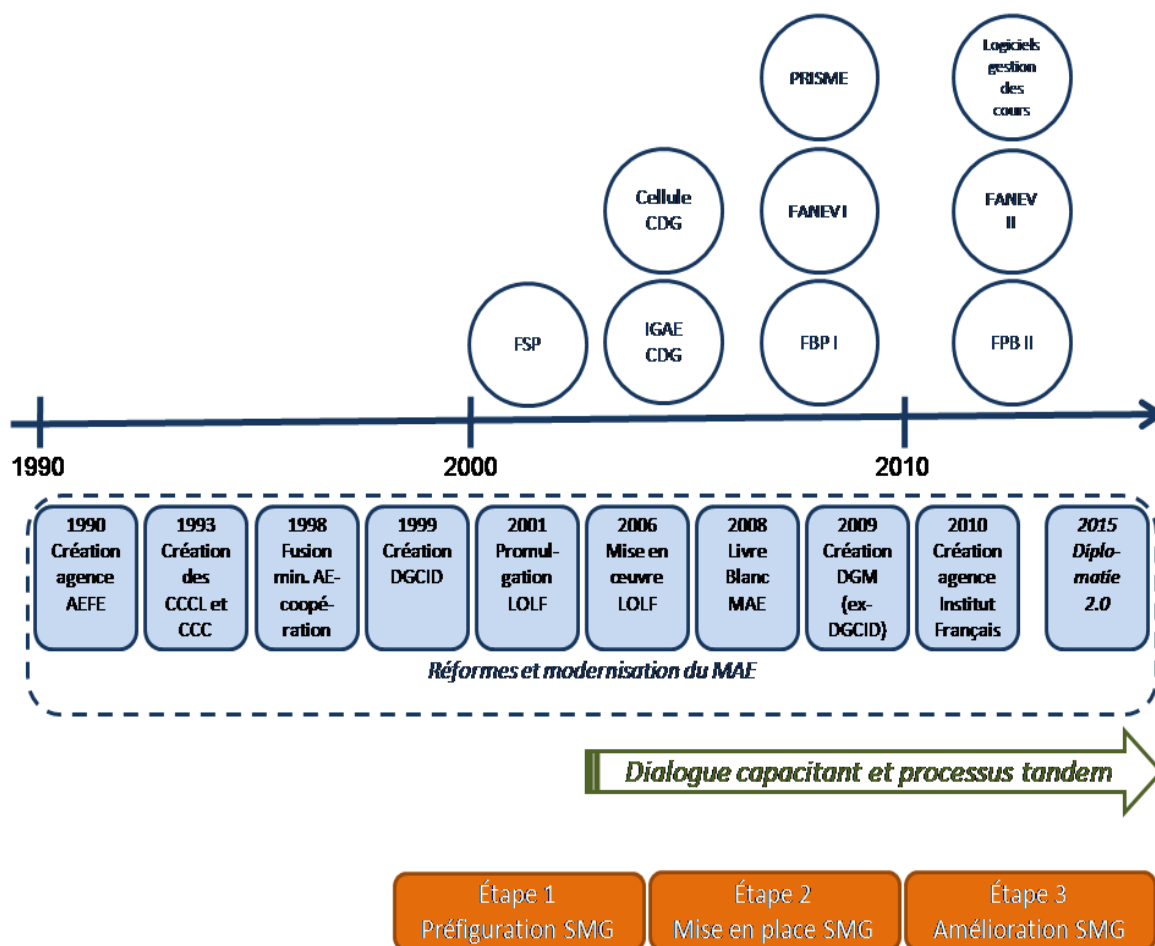
Puis, à partir de 2002, la création de la cellule de « contrôle de gestion et de pilotage de la performance » au sein de la DGCID avait favorisé une réflexion et un dialogue avec la mise en place progressive de différents éléments de gestion selon un processus tandem. La mise en œuvre du contrôle de gestion a concrètement pris son essor en 2008 avec l'élément pivot que constitue la FBP. Cette dernière, ainsi que d'autres éléments que nous avons présentés tels TRANSPARENCE, le PAA, FANEV

---

<sup>309</sup> « Le ministère des Affaires étrangères poursuit son effort d'adaptation et de modernisation en se préparant à la mise en œuvre effective de la LOLF », article du site du MAE consulté le 20 février 2013 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/article\\_imprim.php?id\\_article=40550](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article_imprim.php?id_article=40550)

ou encore les logiciels de gestion des cours, n'ont cessé d'évoluer au cours des années et grâce au dialogue capacitant. Nous proposons une visualisation temporelle du processus tandem du SMG du RECAC (figure III.16. *infra*).

**Figure III.16. Les temps forts de la mise en place du SMG du RECAC (source : auteur)**



Que signifie la figure III.16. et comment la saisir ? La signification des temps du mécanisme de capacité ne s'est dégagée que progressivement - la notion de « temps » est importante en contrôle de gestion (Meric, 1998) -, et plus particulièrement lors de la saisie des transcriptions. Le guide d'entretien n'était pas dirigé vers une telle recherche mais celle-ci nous est apparue dans la compréhension *a posteriori* des entretiens et des documents de l'organisation. Il a semblé clair que le système en place jusqu'en 2006, année de mise en œuvre de la LOLF, reposait principalement sur la définition d'axes stratégiques et l'exploitation des budgets associés, dans le cadre d'un contrôle du fonctionnement des postes par l'IGAE. Nous avons montré que le système de « maîtrise » de la gestion, pour reprendre les termes employés par l'organisation (cf. la section 2 de ce troisième chapitre « Un assemblage sur mesure du SMG » : « Comme



outil de pilotage le contrôle de gestion correspond au sens de "maîtrise" » (*Diplonet* du 19 mai 2009)), s'est peu à peu structuré avec différents éléments formant le SMG. Cette structuration progressive s'inscrit dans le processus tandem que nous avons identifié. Notre analyse nous a également conduit à mettre l'accent sur la qualité capacitante des principaux éléments formant l'assemblage pour la mise en œuvre du contrôle de gestion du RECAC.

Cet assemblage n'est évidemment pas le fruit du hasard mais des nécessités de l'organisation. La figure II.12. (« Les raisons de la mise en place d'un système de maîtrise de gestion pour le RECAC comme réponse à la contrainte », chapitre II, voir *supra*) avait mis en exergue le fait que le RECAC en crise, ne pouvant répondre sur ses propres facteurs de contrainte, avait recouru à une formalisation du travail orientée vers la conception et le développement d'un SMG. Ce processus tandem apparaît sous la forme d'étapes dans la figure III.16. (voir *supra*) :

- la première étape correspond à celle où les éléments se sont mis en place et ont contribué au développement du SMG. Nous appelons cette étape la période de préfiguration dans un contexte marqué par les réformes internes du MAE, une réforme externe légale (la perspective de la mise en œuvre de la LOLF en 2006) et l'adaptation d'outils, tel le FSP présenté dans la première section de ce chapitre. Nous datons cette période des années 1999 à 2006, soit sept années de gestation d'un dispositif où la création de la cellule du contrôle de gestion et la redéfinition des missions de l'IGAE vont jouer un rôle déterminant ;

- la seconde étape se développe sur les années 2006-2011. À partir de l'année 2006 on distingue clairement l'apparition des principaux éléments de l'assemblage SMG ;

- nous proposons de situer sur la période 2011-2015, à savoir la troisième étape de notre schéma, le renforcement de l'assemblage SMG qui correspond à son suivi et à son amélioration dans le cadre du processus tandem, tel que nous l'avons analysé dans le premier chapitre (voir *supra* « b) Repenser les usages des systèmes de maîtrise de gestion » de la section 2 « Interroger le modèle : déclinaison en un « contrôle capacitant »).

Nous ne sommes pas en mesure d'approfondir davantage notre analyse sur les étapes du SMG du RECAC. Toutefois, cette réflexion nous porte à croire qu'il y a des « moments » du mécanisme de capacitation, comme le suggèrent Englund et Gerdin (2015, p. 299). Une telle compréhension du contrôle capacitant nous paraît d'ailleurs

implicite à ce modèle. En effet, si l'activation de caractéristiques-clés capacitantes est indéniable cela signifie également qu'il existe des états où la qualité capacitante n'est pas présente. C'est pourquoi nous avons défendu les idées de processus et de *continuum* capacitant (voir *supra* « b) Repenser les usages des systèmes de maîtrise de gestion » de la section 2 « Interroger le modèle : déclinaison en un « contrôle capacitant »), qui sont présents dans la littérature du contrôle capacitant. Une contribution récente envisage d'ailleurs la notion de « moments capacitants » à partir de travaux de Free (2007, 2008) : « [...] il suggère qu'il y a des moments où la comptabilité peut faciliter soit la construction, l'entretien ou la destruction d'une relation inter organisationnelle particulière (activités de réparation) ; contribuer à la création de transparence locale ou de l'obscurité dans les relations entre les différents participants d'organisation (transparence locale [interne]) ; encourager ou décourager la transparence mondiale grâce à la façon dont l'information circule à travers et est partagée par les participants de la chaîne d'approvisionnement (transparence globale) ; et de promouvoir ou d'entraver l'autonomie relative accordée aux participants individuels de la chaîne logistique dans l'organisation de leurs tâches particulières (flexibilité) » (Neu, Rahaman et Everett, 2014, p. 324-325)<sup>310</sup>. Les chercheurs associent ainsi directement la notion de « moment » aux quatre caractéristiques-clés capacitantes.

En outre, pour en revenir aux étapes identifiées concernant le processus tandem du SMG du RECAC, dans la mesure où nous évoquons des « moments » cela sous-entend que les étapes sont finies, qu'elles comportent un début et une fin. Nous prolongerons cette analyse dans la discussion du chapitre IV.

Enfin, l'ensemble des développements précédents présentant les résultats ont exploité le versant qualitatif de la recherche. Cette dernière relevant d'une méthodologie mixte (se référer à la conclusion de la première partie), la dernière section est consacrée à son versant quantitatif avec le recours à l'analyse factorielle des correspondances multiples que nous avons réalisée à partir des données obtenues lors des entretiens.

---

<sup>310</sup> « [...] he [Free] suggests that there are moments when accounting can facilitate either the construction, maintenance, or destruction of a particular interorganizational relation (repair activities); contribute to the creation of local transparency or obscurity within the relations between different organizational participants (local transparency); encourage or discourage global transparency through the way that information moves across and is shared by supply chain participants (global transparency); and promote or hinder the relative autonomy given to individual supply chain participants in the organization of their particular tasks (flexibility) » (Neu, Rahaman et Everett, 2014, p. 324-325).

## **D - La dimension quantitative de la recherche complète les résultats de la démarche qualitative de compréhension du contrôle capacitant du RECAC**

La conclusion de la première partie nous a permis de présenter les outils méthodologiques de cette recherche. L'un de ceux auxquels nous avons eu recours est un outil mathématique, l'analyse factorielle des correspondances multiples (AFCM, présentée également sous le sigle ACM par certains auteurs), qui fut développé dans les années 1960 par Jean-Paul Benzécri, alors professeur de la faculté des sciences de Rennes. Par AFCM il convient d'entendre des techniques quantitatives appliquées à des données qualitatives, à savoir que l'on étudie par une analyse statistique les résultats obtenus et/ou pressentis dans le cadre des entretiens. Il s'agit d'une famille de méthodes exploratoires d'origine française où l'on aborde les données sans hypothèses *a priori* pour examiner les éclairages apportés par ces données.

« Toutes ces méthodes ont, en fait, le même but : il s'agit à la fois de décrire, de classer et de clarifier les données. Certaines techniques [...] conduisent à des descriptions sous forme de cartes définies par des facteurs : c'est l'analyse factorielle » (Fénelon, 1999, p. 33-34).

Les cours de méthodologies qualitatives de recherche et d'analyse quantitative (SAS-LaTeX) que nous avons suivis à l'école doctorale ont été particulièrement utiles pour mener à bien cette recherche<sup>311</sup>. Ils en fondent d'ailleurs sa dimension mixte, même si selon certains chercheurs le dualisme « quantitatif/qualitatif » peut être remis en cause, justement par le fait de « combiner les méthodes » (Renisio et Sinthon, 2014, p. 109).

Cette section s'articule en trois parties. Nous présentons d'abord les principes et la terminologie de l'AFCM, puis nous détaillons les principales étapes de la procédure que nous avons suivie. Enfin, nous montrons l'apport du recours à l'AFCM sous la forme d'un résultat relatif à la mobilisation du modèle du contrôle capacitant pour l'analyse du SMG du RECAC.

---

<sup>311</sup> Nous avons suivi à l'École doctorale économie-gestion de Montpellier (EDEG) le module SAS dispensé par le professeur Thierry Blayac, directeur-adjoint du laboratoire montpellierain d'économie théorique et appliquée (LAMETA), qui nous a fait bénéficier de son expertise et de son accès, au printemps 2015, au serveur SAS pour les traitements statistiques. Nous l'en remercions vivement.

## 1) Appréhender l'outil de l'analyse factorielle des correspondances multiples

« L'analyse factorielle est une technique statistique aujourd'hui surtout utilisée pour dépouiller des enquêtes » (Cibois, 2006, p. 1)<sup>312</sup>. Faisant l'objet de nombreuses exploitations en sciences humaines, par exemple en science politique, en psychologie et en sociologie (Lahire (2006) rappelle que Pierre Bourdieu l'a beaucoup utilisée dans ses travaux de recherche), l'analyse factorielle est une technique statistique créée en 1904 par un psychologue anglais, Charles Spearman, pour mesurer l'intelligence.

De nombreuses méthodes de traitement des données existent et d'autres techniques se sont inspirées de l'analyse factorielle, leur essor étant facilité par l'évolution des technologies d'information et de communication. L'analyse factorielle des correspondances est une méthode développée en France par Jean-Paul Benzécri, statisticien spécialiste de l'analyse des données (Benzécri, 1982). Il s'agit d'une technique exploratoire qui permet de rechercher une structure sous-jacente à des données collectées à partir d'un ensemble de variables qui seront mesurées sur des échelles nominales. On discerne ainsi différents types de variables :

- des variables quantitatives qui contiennent des valeurs qui sont mesurables. C'est le cas des variables de rapports, qui peuvent être discrètes (par exemple des effectifs ou nombre d'individus dans des organisations) ou continues (par exemple, des distances), et des variables d'intervalles, qui peuvent également être discrètes (comme c'est typiquement le cas avec des dates ou des places d'arrivée lors d'une compétition sportive) ou continues (tel est le cas des températures de patients qu'examineront des professionnels de santé) ;

- des variables qualitatives, qui peuvent être qualifiées de catégorielles : il peut s'agir de variables nominales (par exemple des produits commercialisés par une organisation, des villes ou le sexe d'individus) ou ordinales qui vont exprimer la notion de rang (à l'instar des réponses exprimées sur une échelle de Likert).

D'une manière générale, on appréhende les méthodes exploratoires comme des méthodes visant à identifier l'existence éventuelle de liens entre des sujets et des variables. Le principe en est donc de réduire une base de données qui aurait été, par exemple, constituée lors d'une étude de terrain. Ces méthodes présentent l'intérêt de

---

<sup>312</sup> Site personnel de Philippe Cibois consulté le 20 avril 2015 : <http://cibois.pagesperso-orange.fr/PrincipeAnalyseFactorielle.pdf>

pouvoir être utilisées avec des données qualitatives résultant d'une approche interprétativiste (Jolibert et Haon, 2012, p. 245).

L'analyse factorielle des correspondances conduit à présenter la base de données principalement sous deux formes : d'une part, celle d'un tableau de contingences qui correspond à un croisement de deux variables nominales, et, d'autre part, sous la forme d'un tableau constitué d'observations organisées en lignes et de variables nominales présentées en colonnes. Il en ressort qu'il y a deux types d'AFC caractérisées par ces deux types de tableaux (Jolibert et Haon, 2012, p. 252) :

- l'*analyse factorielle des correspondances simples* (AFCS) repose sur un tableau croisé entre deux variables nominales où chacune des cellules comprendra l'effectif des répondants présentant une caractéristique *i* en ligne, et une caractéristique *j* en colonne :

- l'*analyse factorielle des correspondances multiples* (AFCM) repose quant à elle sur un tableau qui comprend plus de deux variables nominales où chaque individu est présenté en ligne et les modalités des variables qui sont analysées sont codées en colonne de façon booléenne en prenant une valeur 0 ou 1. Cela peut revenir à une expression sous forme de « oui » ou « non », ou encore de « 1 » ou « 2 » (Lassoued, 2005, p. 136)<sup>313</sup>.

L'analyse réalisée consistera en une double analyse portant, d'une part, sur les lignes du tableau de données (par exemple les répondants à des entretiens qualitatifs) et, d'autre part, sur les colonnes de la même base de données (à savoir les variables s'appliquant aux répondants).

Le traitement statistique réalisé par une application informatique spécialisée (par exemple, les principaux logiciels statistiques internationaux tels SAS et SPSS) permettra, à partir d'un tableau de données qui peut être important et comporter des centaines, voire des milliers, de cases, d'être « traduit » et exprimé sous forme de graphiques pour voir les rapprochements et les oppositions entre les caractéristiques des individus (Rouanet et Le Roux, 1993 ; Cibois, 2000). Cette méthode permet ainsi d'étudier la nature de la liaison entre des variables quelconques, qui peuvent être qualitatives ; apparaissant comme un complément du test du Chi-deux d'indépendance (rappelons que le test du Chi-deux permet de détecter la dépendance entre deux

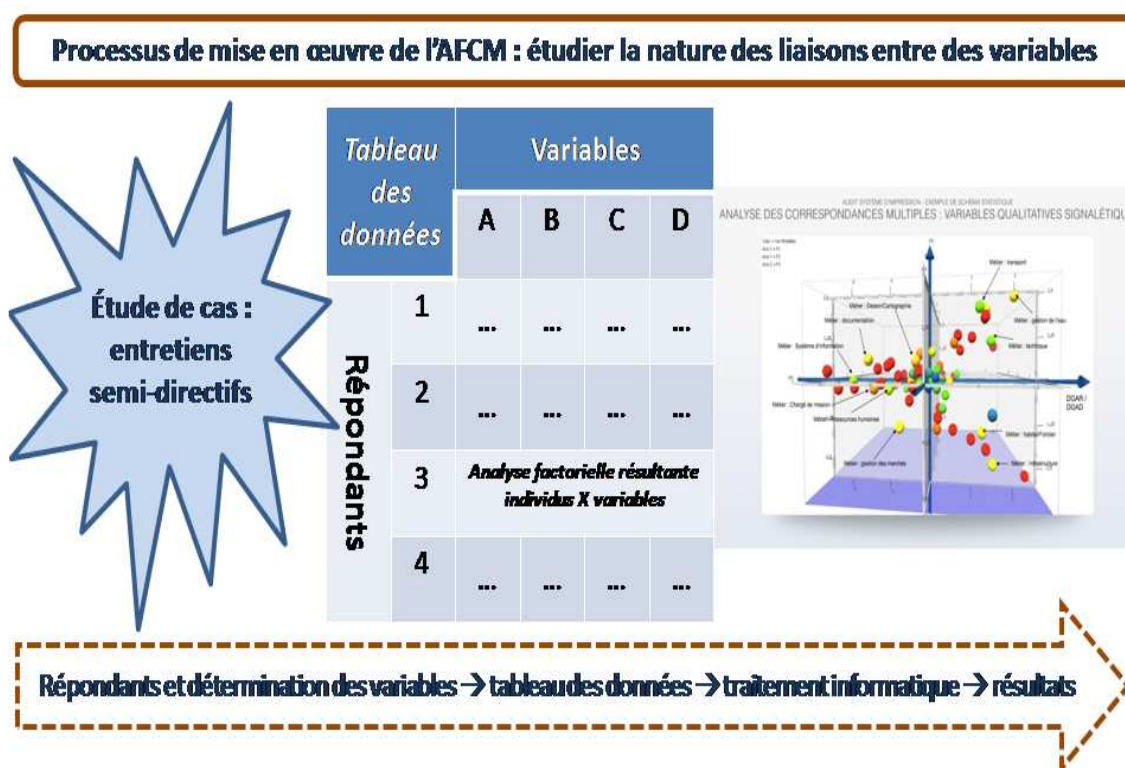
---

<sup>313</sup> « Les 10 dimensions culturelles et les 13 facteurs de contrôle de gestion ont été transformés en variables nominales, mesurés selon deux modalités : modalité faible = 1 et modalité forte = 2 » (Lassoued, 2005, note de bas de page n°11, p. 136).

variables), l'analyse factorielle des correspondances permet de décrire la nature de cette dépendance en la visualisant.

Un autre intérêt de l'AFCM, selon Cibois (2006, p. 2), est son accessibilité à un public large d'utilisateurs dans la mesure où la principale étape consiste en la réalisation de ce que l'on pourrait appeler un « tableau croisé dynamique » qui produira, en sortie, une ou plusieurs cartes ou images de répartition des valeurs et des variables pour déterminer et hiérarchiser des dépendances entre les lignes et les colonnes du tableau, selon le schéma que nous proposons (voir *infra* figure III.17.).

**Figure III.17. L'AFCM, d'une étude de terrain qualitative vers la mise en évidence de liens entre individus et variables**



L'application de l'AFCM à une étude organisationnelle peut se révéler particulièrement pertinente et éclairante :

« La construction de facteurs se fait sur la base du lien observé entre les variables et entre les individus. Plus les sujets auront répondu de façon liée à deux questions, par exemple, plus la probabilité que les deux variables correspondantes contribuent à la formation d'un même facteur est grande. Le degré d'association entre les lignes et les colonnes de la base de données est utilisé pour calculer un indice (inertie) qui représente l'information restituée par les facteurs des deux ensembles » (Jolibert et Haon, 2012, p. 254).

En effet, une recherche qualitative doit donner à voir les acteurs (Dumez, 2013a), c'est-à-dire que la compréhension organisationnelle des individus interrogés, les répondants, doit avoir une portée éclairante quant au phénomène mis sous tension. Or, le recours à des entretiens permet non seulement d'obtenir des informations relatives aux répondants (par exemple, leur sexe, leur lieu de travail, leur fonction au sein de l'organisation) mais aussi à leur(s) perception(s) (de leur action, de leur évolution de carrière, de l'utilisation d'outils de gestion, etc. à savoir l'objet de recherche), ce qui permet au chercheur de disposer d'éléments nouveaux qu'il va pouvoir collecter, organiser et rassembler en vue de la création du tableau des données. Sa réalisation constitue une phase sensible car ce « tableau est rarement évident dans la pratique, au point de s'imposer de lui-même : il résulte souvent d'opérations de codages et de recodages » (Fénelon, 1999, p. 53).

En outre, d'un point de vue terminologique, le recours à l'AFCM invite à utiliser un vocabulaire qui lui est associé. Pour faciliter la lecture des prochains développements, nous avons synthétisé sous forme de tableau un glossaire à partir d'un article récent écrit par des chercheurs français (voir *infra* tableau III.14.).

**Tableau III.14. Éléments de vocabulaire de l'AFCM (présentés par ordre alphabétique, d'après Renisio et Sinthon, 2014, p. 110)**

Termes	Signification
Axes	Les axes qui ressortent de l'AFCM sont déterminés successivement de telle sorte que le premier axe est celui qui résume le mieux l'information d'ensemble, c'est-à-dire les corrélations entre les variables, et ainsi de suite jusqu'au dernier axe.
Contributions	Leur analyse donne une idée du type d'information résumé par chaque axe.
Contribution d'une modalité à un axe	Cette contribution exprime l'influence qu'exerce la modalité sur la définition de l'axe : en cas de contribution faible (à savoir proche de zéro), la modalité n'exerce pas ou très peu d'influence ; une contribution forte (par convention, quand elle dépasse la moyenne des contributions de l'ensemble des modalités) indique que la modalité peut exercer une influence positive ou négative.
Inertie	C'est la grandeur de référence de l'AFCM pour évaluer l'ensemble de l'information contenue dans le tableau.
Modalités	Nombre limité - moins d'une dizaine en général - de valeurs des variables présentant des informations sur les individus (dans notre cas, les répondants).
Part d'inertie de l'axe	Il s'agit de la grandeur associée à chaque axe qui, exprimée en pourcentage, indique la quantité d'information qu'il résume.
Résultats	Les résultats de l'AFCM sont présentés (par une application numérique, telle SAS) sous la forme de points positionnés sur un plan structuré par deux axes, l'abscisse et l'ordonnée.
Tableau de données (tableau de contingence)	Ce tableau synthétise les données recueillies et présente en ligne les individus (les répondants dans le cadre de la présente recherche) et, en colonne, les variables catégorisées, à savoir les informations concernant lesdits individus.

Enfin, il convient de mentionner les deux principales précautions qu'appelle l'usage de l'AFCM, qui sont autant de conditions favorables à son usage. Elles portent

toutes deux sur la nature des données soumises au traitement mathématique. Dans ce sens, la constitution du tableau de données apparaît cruciale. D'une part, il convient que les données à la source de l'analyse soient disponibles, qu'elles aient été récupérées ou constituées, comme nous l'avons fait pour la présente recherche. D'autre part, une condition d'utilisation de l'outil AFCM tient à « la comparabilité des individus sous le rapport de la grandeur numérique retenue » (Renisio et Sinthon, 2014, p. 119). Dans ce sens, nous avons veillé à ce que le tableau de données respecte au mieux les trois qualités de pertinence, exhaustivité et homogénéité définies par Benzécri (Fénelon, 1999, p. 121) : la pertinence, à savoir que l'objet du relevé, dans notre cas les entretiens, doit être défini ; l'exhaustivité signifie que les zones d'investigation soient couvertes par le relevé ; l'homogénéité des données implique que celles-ci ne doivent pas provenir de sources mélangées.

Nous proposons donc de préciser le protocole que nous avons activé pour réaliser le tableau de données et son traitement, avant d'analyser les résultats issus de l'analyse avec SAS et d'en montrer la pertinence pour l'objet de notre recherche.

## **2) Réaliser l'analyse AFCM**

Comprendre le traitement AFCM au sein de cette recherche nous invite à revenir à ses fondements méthodologiques, en l'occurrence le guide d'entretien que nous avons élaboré. Cet outil, qui a bien mérité son appellation tant il s'est révélé précieux pour le recueil de nos données, a bénéficié d'une attention toute particulière et avait été soumis à nos directeurs de recherche. Comme nous l'avons expliqué, il exploite largement le cadre étendu proposé par Ferreira et Otley (2009) à partir d'une première version introduite par Otley (1999). Ainsi, nous avons intégré et structuré notre guide à partir des douze questions de compréhension des SMG qui forment les trois thèmes et les douze sujets du guide d'entretien. À l'usage, il nous est apparu évident que les thèmes suivaient une véritable cohérence (thème 1 portant sur l'organisation, thème 2 consacré aux agents et thème 3 questionnant les interactions entre les employés et le SMG), les transitions dans le dialogue enquêteur-répondant se faisant souvent naturellement, voire étant à l'initiative des répondants, ce qui a certainement facilité la mise en confiance de ces derniers et leur implication durant les entretiens.

En outre, dès la première version de notre guide d'entretien et sa première administration qui nous avait amené à intégrer dans la grille de saisie des transcriptions



des informations démographiques, nous avons pensé à l'approfondir. D'une part, nous avons conduit une réflexion sur la façon de prendre en compte la qualité capacitante auprès de répondants n'y étant pas sensibilisés. D'autre part, nous souhaitions prévoir une exploitation « quantitative » des données. La démarche interprétative associée à des entretiens semi-directifs devait nous permettre de saisir le ressenti des agents du RECAC à l'aune du modèle conceptuel de référence, le contrôle capacitant.

**Tableau III.15. Le tableau « rôle dual » du guide d'entretien (source : auteur)**

<b>RÔLE</b>	
<b>Motive</b> <b>Récompense</b> <b>Guide</b> <b>Favorise les apprentissages et la créativité</b> <b>Flexibilité</b> <b>Efficacité technique</b> <b>Bonnes pratiques</b> <b>Proactif</b>	<b>Coercitif</b> <b>Punition</b> <b>Contrôle du travail fourni</b> <b>Freine l'innovation</b> <b>Rigidité – lourdeurs - inutilité</b> <b>Illusion de contrôle</b> <b>Dysfonctionnements</b> <b>Réactif</b>
<b>DUAL ROLE</b>	
<b>Motivate</b> <b>Reward</b> <b>Guide</b> <b>Promote learning – creativity</b> <b>Flexibility</b> <b>Technical efficiency</b> <b>Best practices</b> <b>Proactive</b>	<b>Coercive</b> <b>Punishment</b> <b>Control – prescribe</b> <b>Slowing down innovation</b> <b>Rigidity – red tape - useless</b> <b>Illusion of control</b> <b>Dysfunctional behavior</b> <b>Reactive</b>

Or, au début de notre recherche nous étions confronté à un « voile d'ignorance », la question de recherche n'étant pas déterminée. Le levier sur lequel nous pouvions prendre appui était la littérature académique relative au contrôle capacitant. Nous avons alors opté pour une voie complémentaire interrogeant indirectement le contrôle capacitant en nous inspirant du tableau I.1. (voir *supra* tableau I.1.) et d'un article de Tessier et Otley (2012) proposant une étude conceptuelle à partir du cadre des leviers de Simons, de précédents travaux d'Otley et du modèle capacitant d'Adler. Ce faisant, nous avons réalisé un tableau matérialisé sous forme d'une fiche bristol remise aux répondants en fin d'entretien (voir *supra* tableau III.15.).

Par ailleurs, ce tableau a été présenté en version bilingue français-anglais, à l'instar de l'intégralité du guide d'entretien, dans la mesure où nous avons utilisé le même guide d'entretien avec les répondants d'autres réseaux culturels étrangers que nous avons interrogés. En effet, les entretiens conduits auprès du British Council et du Goethe Institut le furent en anglais, à l'exception d'un entretien ; ils font l'objet d'une analyse dans la discussion du quatrième chapitre. Ce tableau reprend les principales notions qui ressortent de notre analyse des travaux de référence cités précédemment. Il est constitué de deux colonnes, l'une que l'on pourrait considérer comme étant « positive », l'autre indiquant les notions antonymes correspondantes. Cette idée apparaît chez Simons (1995, p. 7-8) avec les notions de « yin » et de « yang » et est reprise par Tessier et Otley (2012, p. 172), ainsi que nous l'avons mentionné dans le premier chapitre. D'ailleurs, la première version dudit tableau était explicite à cet égard (voir *infra* tableau III.16.), si bien que nous l'avons modifiée dès le troisième entretien pour ne pas orienter les réponses des individus interrogés.

**Tableau III.16. Le tableau « rôle dual » du guide d'entretien (première version)**



<b>POSITIF</b>	<b>RÔLE</b>	<b>NEGATIF</b>
Motivé		Coercitif
Récompense		Punition
Guide		Contrôle du travail fourni
Favorise les apprentissages et la créativité		Freine l'innovation
Flexibilité		Rigidité – lourdeurs - inutilité
Efficacité technique		Illusion de contrôle
Bonnes pratiques		Dysfonctionnements
Proactif		Réactif

Ce tableau nous a également permis, en fin d'entretien, d'évoquer les caractéristiques-clés capacitantes en recueillant les perceptions des répondants relatives à leur compréhension des processus locaux, à leur compréhension du dispositif au sein duquel ils évoluent avec les autres membres de l'organisation, à leur marge de manœuvre vis-à-vis du SMG et à leurs capacités de réparation et d'amélioration du dispositif formalisé. De la sorte, nous avons disposé de trois familles de données qualitatives que nous avons retraitées de façon quantitative et codées. Il s'agit de variables, dichotomiques pour la plupart (comportant deux modalités) ou présentant davantage de modalités (huit au maximum) :

- données démographiques portant sur la fonction actuelle (FAC), la fonction précédemment occupée (FPR), lieu d'exercice actuel (ZON), le lieu d'exercice précédent (ZPR), le sexe, la formation en gestion des répondants (GEST) et l'expérience de travail en administration centrale -AC- ; ces données ont été obtenues directement auprès des répondants, auprès de leurs collègues qui les avaient recommandés (rappelons que dans le cadre de cette recherche l'échantillon des agents culturels a été constitué par la méthode « boule de neige » et qu'il représente environ 1 % de l'effectif total du RECAC) ou, lorsque c'était possible, par le réseau social professionnel *LinkedIn* que nous consultions *avant* les entretiens ;

- réponses au tableau « rôle dual » que nous avons aussi centralisées dans un tableau au format Excel et qui prennent une forme binaire « oui » ou « non » (1MOT, 2REC, 3GUI, 4FAV, 5FLX, 6EFF, 7BON, 8PRO) ;

- réponses aux quatre caractéristiques-clés capacitantes, également inscrites dans le tableau au format Excel, et qui prennent une forme binaire « oui » ou « non » (TI-, TG-, FLEX, REP).

Les données du tableau Excel constitué ont été collectées pour l'ensemble des répondants puis transférées dans un tableau de données au format SAS (voir *infra* tableau III.17.). Dans un souci de préparation et de suivi des données recueillies pour le traitement quantitatif, nous avons constitué au bas du tableau de données saisi dans le tableur Excel une explication du codage (voir annexe 18). Au total, nous dénombrons 86 modalités pour 30 variables, soit 2,87 modalités par variable en moyenne.

**Tableau III.17. Extrait adapté de la première ligne du tableau de données dans SAS**

ACEX	DUR3	FAC2	FPR2	ZON6	ZPR5	SEXF	EXP2	GESTN	AC-N
1MOT_	2REC_	3GUI_	4FAV_	5FLX_	6EFFO	7BON_	8PRO_	#1COE R_	#2PUNI _
#3CONT	#4FREI_	#5RIGI_	#6ILLU_	#7DYSF	#8REAC	TI-O	TG-O	FLEXO	REPO
-				-	-				

Enfin, la dernière phase de préparation des données a consisté à entrer les commandes dans l'éditeur de l'application SAS, dont l'annexe 24 présente l'intégralité, pour ce que le logiciel appelle « multicomponent analysis » (AFCM).

Après avoir présenté les principes de l'AFCM et détaillé la méthodologie que nous avons suivie, nous en montrons le principal résultat relatif à la mobilisation du modèle du contrôle capacitant pour l'analyse du SMG du RECAC.

### **3) L'importance de l'expérience professionnelle en contrôle capacitant ressort de l'analyse AFCM**

Le traitement du tableau des données a été réalisé à l'aide du logiciel SAS. Il a pris la forme d'un exercice de compréhension des résultats statistiques issus de l'analyse fournie par l'application SAS, à savoir 48 pages de tableaux de chiffres et de graphiques que nous avons retravaillées pour en extraire les informations essentielles, puis d'interprétation de ces résultats par rapport au modèle du contrôle capacitant et dans le cadre de l'analyse du SMG du RECAC.

#### **a) Compréhension des résultats de l'analyse SAS**

L'analyse portant sur les variables montre la contribution déterminante du premier axe. En utilisant les scores d'inertie modifiée de Benzécri, le diagramme des valeurs propres à la forme suivante (voir *infra* tableau III.18.). Il va s'agir de porter une attention prioritaire à l'axe qui résume le mieux le nuage de points puisqu'il est d'étirement maximal, ce qui explique au mieux la variance au long dudit axe.

Le tableau montre que le premier axe factoriel explique à lui seul plus de 69 % de l'information contenue dans le tableau de données - il s'agit de sa part d'inertie - tandis que le deuxième axe factoriel contribue à expliquer près de 18 % de l'information contenue dans le nuage de points. En effet, comme l'indique le tableau III.18. (voir *infra*), le premier axe qui ressort de l'analyse des correspondances multiples est celui qui résume le plus l'information du tableau de données, c'est-à-dire les corrélations entre les variables. Il est donc évident que l'étude de l'AFCM va se porter sur les tous premiers axes, et notamment le premier d'entre eux.

De la sorte, les autres axes ayant une faible capacité interprétative, la compréhension peut être effectuée sur les deux premiers axes factoriels dans la mesure où, à eux deux, ils permettent une explication de 87 % des données. En effet, « les inerties sont des quantités additives » (Fénelon, 1999, p. 164), et cela même s'il convient de prendre des précautions lorsque l'on évoque une « explication de l'information » dans la mesure où « l'importance du taux d'inertie par rapport à l'information est, à la limite, inconnue tant que, justement, on n'a pas découvert quelle est vraiment cette information » (Fénelon, 1999, p. 164).

**Tableau III.18. Tableau de décomposition de l'inertie ajustée de Benzécri avec SAS**

Décomposition de l'inertie ajustée de Benzécri				
Inertie principale	Inertie ajustée	Pourcentage	Pctage. cumulé	
				14 28 42 56 70
				-----+-----+-----+-----+-----+
0.53344	0.20765	69.35	69.35	*****
0.34091	0.05339	17.83	87.19	*****
0.24625	0.01455	4.86	92.05	**
0.22865	0.01002	3.35	95.39	*
0.20970	0.00608	2.03	97.42	*
0.20119	0.00463	1.55	98.97	*
0.18328	0.00222	0.74	99.71	
0.16793	0.00086	0.29	100.00	
Total	0.29940	100.00		

Nous nous sommes ainsi intéressé aux contributions partielles à l'inertie des points des colonnes pour les deux premiers axes factoriels. Le tableau III.19. (voir *infra*) a été exploité à partir des résultats des points des colonnes, sachant que toutes les variables qui contribuent à plus de 0,036 (1/28) présentent un pouvoir explicatif. Il s'agit des valeurs surlignées en gras. Il apparaît que les modalités des différentes variables qui contribuent le plus à l'apparition des axes factoriels sont les suivantes :

- axe 1 (« Dim 1 ») : FPR0, FPR5, ZPR0, ZPR7, EXP0, EXP3, AC-N, AC-O, TG-N et REPN ;

- Axe 2 (« Dim 2 ») : FPR0, FPR2, FPR5, ZPR0, ZPR1, ZPR7, EXP0, EXP1, EXP2, EXP4, AC-N, AC-O, et TI-N.

Le codage des variables et des modalités sont expliqués dans l'annexe 18. Celles qui sont mentionnées précédemment correspondent à :

- FPR : fonction précédente (0 = autre ; 2 = ACE ou ACPF ; 5 = services parisiens) ;

- ZPR : zone d'affectation précédente (0 = hors RECAC ; 1 = Union européenne ; 7 = administration centrale) ;

- EXP : expérience dans le RECAC (0 = nouvel agent ; 1 = deuxième poste ; 2 = plusieurs postes ; 3 = postes et administration centrale ; 4 = administration centrale) ;

- AC : expérience de travail en administration centrale (O = oui ; N = non) ;
- TG : transparence globale perçue (O = oui ; N = non) ;
- TI : transparence interne perçue (O = oui ; N = non) ;
- R : réparation perçue (O = oui ; N = non).

**Tableau III.19. Tableau de décomposition de l'inertie ajustée de Benzécri avec SAS**

Contributions partielles à l'inertie des points des colonnes		
	Dim1	Dim2
FPR0	<b>0.0948</b>	<b>0.0901</b>
FPR1	0.0149	0.0000
FPR2	0.0008	<b>0.0820</b>
FPR3	0.0005	0.0305
FPR4	0.0001	0.0091
FPR5	<b>0.0532</b>	<b>0.1003</b>
FPR6	0.0088	0.0076
ZPR0	<b>0.1034</b>	<b>0.0437</b>
ZPR1	0.0001	<b>0.0636</b>
ZPR2	0.0004	0.0136
ZPR3	0.0032	0.0179
ZPR4	0.0001	0.0076
ZPR5	0.0009	0.0124
ZPR6	0.0007	0.0007
ZPR7	<b>0.0537</b>	<b>0.0929</b>
EXP0	<b>0.1418</b>	<b>0.0539</b>
EXP1	0.0155	<b>0.0636</b>
EXP2	0.0002	<b>0.0753</b>
EXP3	<b>0.0746</b>	0.0252
EXP4	0.0052	<b>0.0514</b>
AC-N	<b>0.0812</b>	<b>0.0544</b>
AC-O	<b>0.0562</b>	<b>0.0376</b>
TI-N	0.0657	<b>0.0541</b>
TI-O	0.0021	0.0017
TG-N	<b>0.1203</b>	0.0037
TG-O	0.0215	0.0007
REPN	<b>0.0706</b>	0.0057
REPO	0.0097	0.0008

Le logiciel SAS propose ensuite un calcul du carré des cosinus pour indiquer la qualité de la représentation des modalités : plus la valeur est élevée et plus la modalité est correctement représentée.

Pour poursuivre le travail d'interprétation des données, nous proposons *infra* le tableau III.20. dans lequel les valeurs fortes sont identifiées en gras et surlignées.

Il ressort de ce tableau que seules des modalités de l'axe 1 sont bien représentées, c'est pourquoi notre effort de compréhension s'est dirigé sur cet axe. En effet, parmi les variables qui contribuent il convient d'observer celles qui sont bien représentées par l'analyse factorielle, c'est-à-dire celles qui se dégagent avec le carré des cosinus. Par convention, lorsque les cosinus carrés sont proches de 0,5 et au-delà cela signifie veut dire que la variable est bien représentée. Il s'agit en l'occurrence des variables

suivantes : FPR0 (0,41), ZPR0 (0,47), EXP0 (0,58), EXP3 (0,54), AC-N (0,51), AC-0 (0,51), TG-N (0,52), TG-0 (0,52), voire REPN (0,30) et REPO (0,30).

**Tableau III.20. Tableau de représentation des modalités par le carré des cosinus avec SAS**

Carré des cosinus pour les points des colonnes					
	Dim1	Dim2			
FPR0	0.4171	0.2533	ZPR7	0.2543	0.2813
FPR1	0.0644	0.0000	EXP0	0.5823	0.1414
FPR2	0.0042	0.2584	EXP1	0.0719	0.1890
FPR3	0.0020	0.0814	EXP2	0.0009	0.2196
FPR4	0.0002	0.0230	EXP3	0.5407	0.1170
FPR5	0.2427	0.2926	EXP4	0.0204	0.1284
FPR6	0.0375	0.0205	AC-N	0.5131	0.2195
ZPR0	0.4718	0.1274	AC-O	0.5131	0.2195
ZPR1	0.0004	0.2046	TI-N	0.2529	0.1332
ZPR2	0.0018	0.0358	TI-O	0.2529	0.1332
ZPR3	0.0132	0.0471	TG-N	0.5294	0.0104
ZPR4	0.0002	0.0188	TG-O	0.5294	0.0104
ZPR5	0.0036	0.0304	REPN	0.3000	0.0155
ZPR6	0.0030	0.0019	REPO	0.3000	0.0155

Nous avons alors prolongé la compréhension de l'analyse avec SAS par son interprétation avec le positionnement des modalités dans le nuage de points.

### b) Interprétation des résultats de l'analyse SAS

Les coordonnées des modalités sur les deux axes factoriels que nous avons retenus sont présentées dans le tableau III.21. (voir *infra*). Nous avons porté notre analyse, d'une part sur les modalités fortes (proches de un et au-delà) et, d'autre part, sur les variables dichotomiques fortement opposées, c'est-à-dire de sens contraire (opposition entre des coordonnées positives et des coordonnées négatives). Le résultat de l'étude de ce tableau est éloquent dans la mesure où les résultats des modalités des variables correspondent, à l'exemple de FPR0 et FPR5 (fonction précédente dans le RECAC ou non) ou AC (expérience du travail en administration centrale).

**Tableau III.21. Tableau de coordonnées des modalités des deux axes factoriels avec SAS**

Coordonnées des colonnes		
	Dim1	Dim2
FPR0	<b>1.5284</b>	1.1909
FPR1	-0.6385	-0.0031
FPR2	-0.1144	-0.8987
FPR3	0.1291	-0.8284
FPR4	-0.0614	-0.5972
FPR5	<b>-1.0450</b>	1.1475
FPR6	0.5217	-0.3856
ZPR0	<b>1.4571</b>	0.7572
ZPR1	-0.0328	-0.7679
ZPR2	0.1347	-0.5981
ZPR3	-0.3629	-0.6860
ZPR4	-0.0840	-0.7757
ZPR5	-0.3396	-0.9864
ZPR6	-0.1577	0.1265
ZPR7	<b>-0.9720</b>	1.0221
EXP0	<b>2.4130</b>	1.1889
EXP1	0.5415	-0.8778
EXP2	0.0643	-0.9941
EXP3	<b>-0.7579</b>	0.3525
EXP4	0.6546	1.6421
AC-N	<b>0.8609</b>	-0.5631
AC-O	<b>-0.5960</b>	0.3898
TI-N	<b>2.8447</b>	2.0644
TI-O	-0.0889	-0.0645
TG-N	<b>1.7218</b>	0.2416
TG-O	-0.3075	-0.0432
REPN	<b>1.4748</b>	-0.3354
REPO	-0.2034	0.0463

Avant d'approfondir l'analyse, nous avons relié dans le tableau III.22. (voir *infra*) les coordonnées fortes (valeurs surlignées en gras dans le tableau III.12., voir *supra*) à l'explication du codage (voir annexe 18).

**Tableau III.22. Explication du codage des modalités qui ressortent dans l'analyse SAS**

Coordonnées négatives		Coordonnées positives	
Modalité et coordonnée	Commentaire	Modalité et coordonnée	Commentaire
FPR5 (-1,0450)	Fonction précédente en administration centrale (MAE, DREIC ou IF)	FPR0 (1,5284)	Fonction précédente autre (hors MAE et opérateurs)
ZPR7 (-0,9720)	Travail précédent à l'administration centrale (MAE, DREIC ou IF)	ZPR0 (1,4571)	Lieu de travail autre (hors MAE et opérateurs)
EXP3 (-0,7579)	Expériences professionnelles dans au moins deux postes du RECAC et en administration centrale	EXP0 (2,4130)	Nouvel agent du RECAC
AC-O (-0,5960)	Expérience du travail en	AC-N (0,8609)	Pas d'expérience



	administration centrale (MAE, DREIC ou IF)		professionnelle en administration centrale
<i>TI-O (-0,0889)*</i>	<i>Transparence interne perçue</i>	TI-N (2,8447)	Transparence interne non perçue
<i>TG-O (-0,3075)*</i>	<i>Transparence globale perçue</i>	TG-N (1,7218)	Transparence globale non perçue
<i>REPO (-0,2034)*</i>	<i>Réparation perçue</i>	REPN (1,4748)	Réparation non perçue

\* : les modalités en italique sont mentionnées car de sens opposé à leurs homologues des colonnes « coordonnées positives » mais les valeurs de leurs coordonnées sont faibles et donc peu significatives.

À ce stade, nous proposons en figure III.18. (voir *infra*) une visualisation graphique de l'analyse SAS qui porte sur les deux premiers axes en nous intéressant, ainsi que nous l'avons expliqué, au seul premier axe. Pour faciliter la lecture et la compréhension en lien avec les développements précédents, nous avons formé deux zones graphiques de forme ovoïde en pointillé correspondant aux deux colonnes du tableau III.21. (voir *supra*). On obtient ainsi une traduction graphique des tableaux III.21. et III.22. (voir *supra*) dans la mesure où les formes ovoïdes contiennent les modalités que nous avons identifiées comme significatives.

L'interprétation de la proximité géographique montre clairement que l'on est en présence d'une opposition : sur la partie à droite de l'axe 1 (que nous appelons « axe expérience professionnelle ») sont regroupées toutes les variables « 0 » (zéro) ou « Non » tandis que sur la partie gauche on observe un regroupement des variables « autres que zéro » ou « Oui ».

Les deux regroupements de variables situés à la gauche (groupe 1) et à la droite (groupe 2) du graphique comprennent des modalités d'affectations professionnelles et les perceptions à trois caractéristiques-clés, la quatrième (flexibilité), n'étant pas ressortie lors de l'analyse.

L'interprétation que nous formulons pour le groupe 1 montre une forte proximité géographique des modalités FPR5 et ZPR7, à savoir des individus qui ont des expériences professionnelles au sein de l'administration centrale du MAE, c'est-à-dire à la DGM, à l'Institut Français de Paris et/ou, certains répondants ayant cumulé, à la délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération du ministère de l'Éducation nationale (DREIC) où le travail s'effectue en relation avec les activités du RECAC. En effet, nous avons montré dans le deuxième chapitre que la DREIC constituait un lieu d'accueil des membres du RECAC lors de leur retour en France,

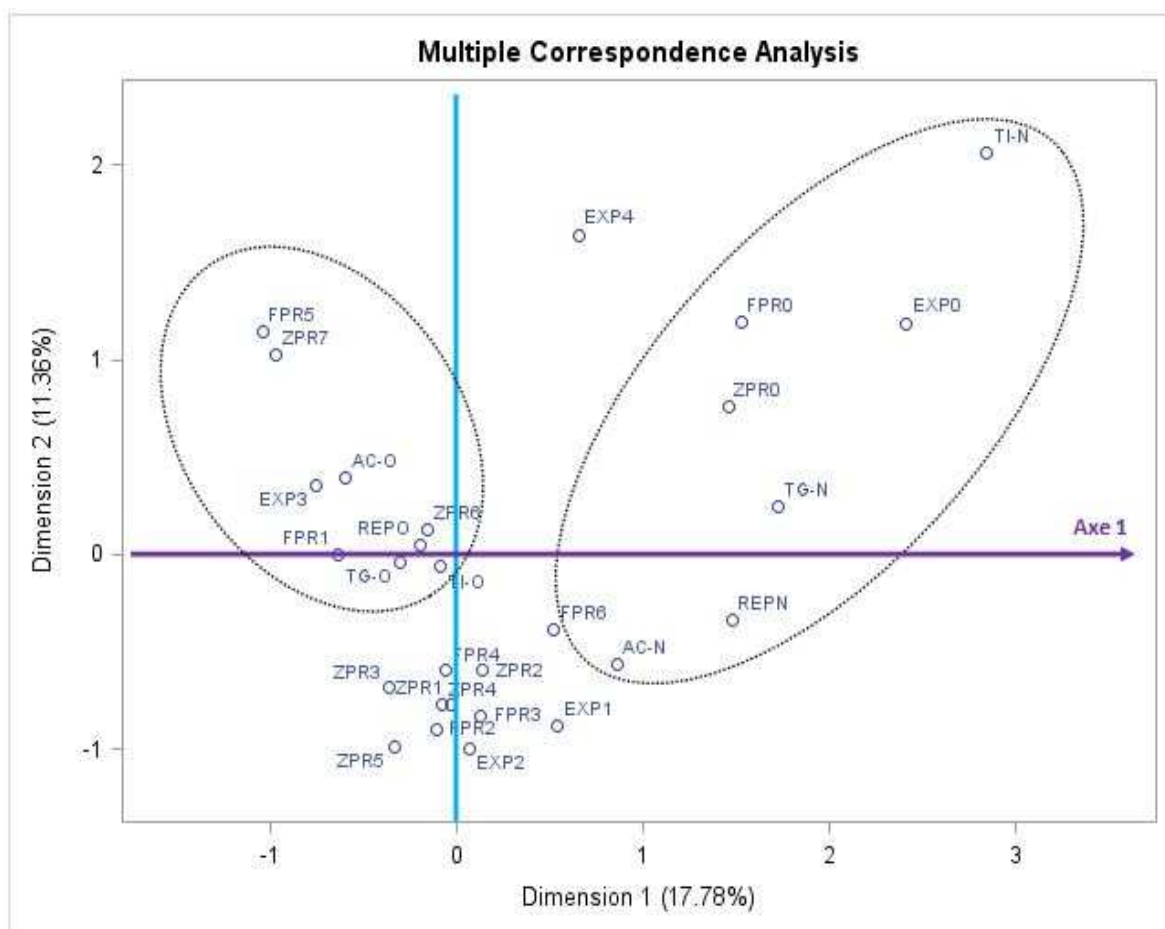
obligatoire à l'issue de deux missions consécutives en poste à l'étranger. Le groupe 1 met également l'accent sur les modalités EXP3 et FPR1, c'est-à-dire les individus qui connaissent le mieux le RECAC puisqu'ils ont servi dans plusieurs postes et en administration centrale ainsi que des répondants ayant occupé des fonctions de direction pour la CLE, par exemple des COCAC. Ce résultat est logiquement confirmé par la modalité AC-O qui témoigne du passage en administration centrale. Ce qui nous semble instructif est le fait que les caractéristiques-clés capacitantes soient associées à ce groupe 1. Cela donne à comprendre que la perception de la capacité capacitante du SMG par les agents est liée à une riche expérience professionnelle au sein du RECAC, notamment une combinaison de postes à l'étranger et en administration centrale.

L'analyse du groupe 2 nous porte à formuler des commentaires opposés, lesquels sont, au demeurant, logiques mais encore fallait-il pouvoir les montrer. Dans cet esprit, un ensemble de modalités prises par différentes variables (FPR0, ZPR0, EXP0, voire FPR6 qui est située à la frontière du groupe 2) sont caractérisées par le fait qu'il s'agit d'agents inexpérimentés du RECAC, par exemple des agents présents sur un premier poste (EXP0), comme c'est nécessairement le cas pour les VI et comme ce l'était pour certains de nos répondants ACPF. En ce qui concerne les caractéristiques-clés capacitantes faisant partie du groupe 2, il apparaît que les répondants ne perçoivent pas la qualité capacitante. Cela revient à dire qu'ils indiquent mal saisir le fonctionnement des processus locaux et, plus largement, le dispositif de gestion de l'organisation et leurs capacités d'intervention à cet égard.

En somme, ce qui résume au mieux l'information issue de l'AFCM est une opposition marquée entre des cadres expérimentés et déjà introduits dans les fonctions de coopération et d'action culturelle du RECAC qui se sentent capacités par le SMG et des employés ayant peu d'expérience de la fonction et apparaissent plus ou moins novices quant à l'utilisation des dispositifs de gestion déployés.

Il s'agit de notre point de vue d'un résultat très significatif quant à la mobilisation du modèle du contrôle capacitant. Il montre en effet que le mécanisme de capacité est activé par l'utilisation du SMG par les agents, notamment dans le cadre du processus tandem. Il en résulte que « l'expérience » se présente, sinon comme une condition de réussite, au moins en tant que levier de réussite de la qualité capacitante, au même titre que les leviers « dialogue capacitant » et « sens de la mission » que nous avons identifiés précédemment dans ce chapitre.

**Figure III.18. Représentation graphique des deux premiers axes de l'AFCM avec SAS**



Ce résultat corrobore celui d'« *experience-based* » identifié par Wouters et Wilderom (2008, p. 488 et 493). Le levier de l'expérience professionnelle au sein de l'organisation va ainsi jouer un rôle dans les interactions MU-SMG, rôle que nous commentons dans la discussion du dernier chapitre, après avoir rappelé en conclusion du présent chapitre les principaux résultats issus de cette recherche.

### **E - Conclusion du chapitre III : l'analyse du système de maîtrise de gestion du RECAC fait ressortir trois résultats principaux relatifs au contrôle capacitant**

Les différentes sources sur lesquelles nous nous sommes appuyé, au premier rang desquelles les 60 entretiens que nous avons réalisés auprès d'agents du RECAC, nous ont permis de présenter les principaux résultats de la présente recherche. La question de la culture gestionnaire du RECAC que nous avons largement évoquée dans le deuxième chapitre a pu être levée. L'introduction en 2000 de l'instrument FSP et les formations qui y ont été associées ont certainement sensibilisé de nombreux agents à la démarche

du contrôle de gestion, du pilotage par les indicateurs et à l'évaluation des actions à partir d'une programmation pluriannuelle. L'analyse de l'élément FSP présenté en section A ne s'est pas poursuivie car les fortes contraintes budgétaires qui ont affecté le MAE ont stoppé cet instrument en plein élan ; c'est pourquoi il est actuellement l'objet d'une réforme (voir la conclusion générale). Pour autant, d'autres éléments sont apparus en accompagnement de la mise en œuvre de la LOLF.

Après avoir présenté certains d'entre eux dans le chapitre II (TRANSPARENCE et FANEV notamment), nous avons axé les sections B et C sur l'exploration du nouveau système de maîtrise de gestion du RECAC tel qu'il est apparu avec le processus tandem. Nous l'avons non seulement identifié en tant qu'assemblage d'éléments sur-mesure formant un SMG, ce qui s'inscrit dans l'analyse du professeur Yves Dupuy :

« Qu'écrire, ou plutôt que dire [...] du contrôle de gestion ? Tout n'a-t-il pas déjà été exploré et présenté, à propos de ce thème foisonnant, objet ou sujet de milliers de manuels, ouvrages, articles, thèses, ou rapports ? [...] Le contrôle de gestion ne sera pas déclaré comme *a priori* et définitivement constitué d'outils et de méthodes à portée normative et universaliste, donc "allant de soi". Il sera au contraire considéré et conçu comme le résultat inachevé, toujours renouvelé, d'un travail créatif de confection. Autrement dit, le prêt-à-porter ne lui convenant en aucun cas, il faudra l'établir (l'habiller ?) "*sur mesure*" » (Dupuy, préface p. VII, Alcouffe *et al.*, 2013).

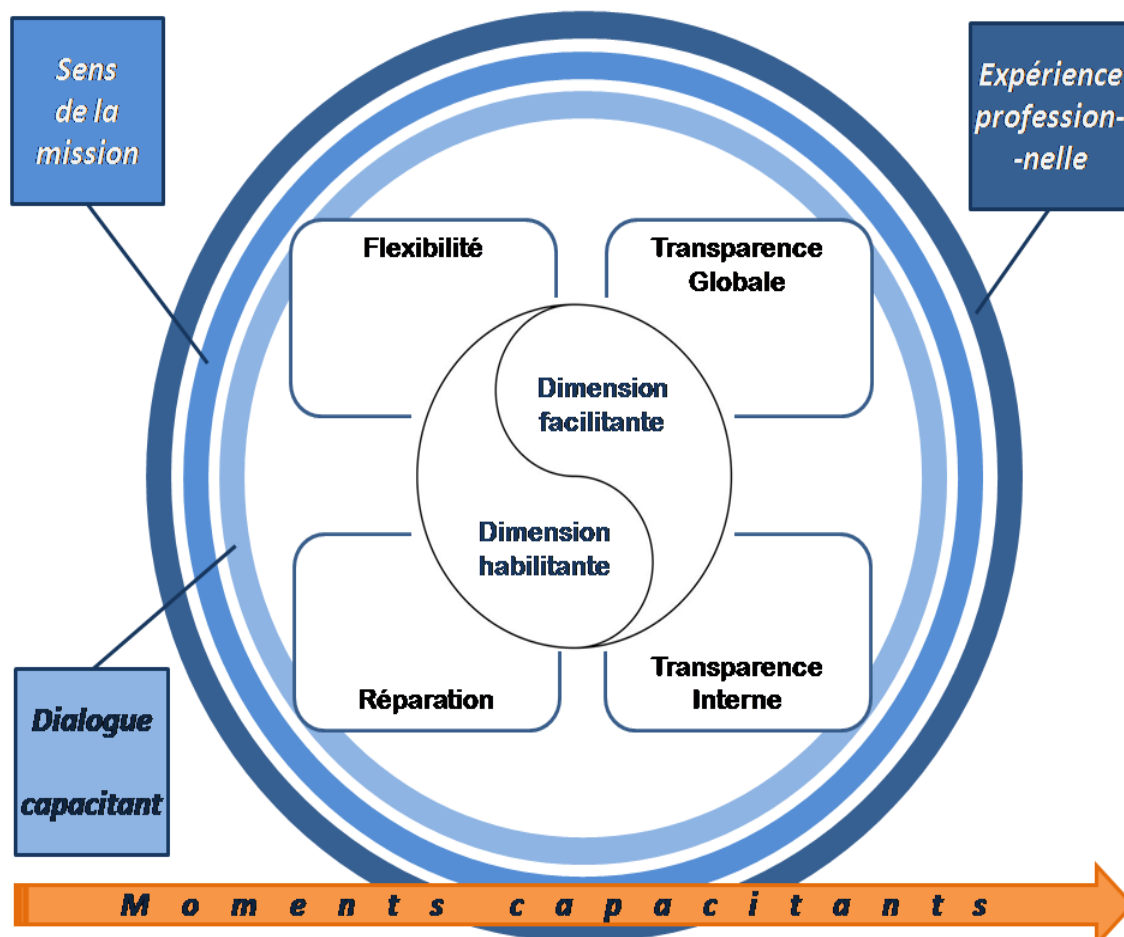
Nous avons aussi montré que ce SMG avait la qualité capacitante. À cet égard, les trois éléments principaux - l'élément pivot FBP du contrôle de gestion, l'élément de programmation budgétaire PRISME ainsi que l'élément logiciel de gestion des cours, piloté par les agents chargés de la CLE - ont fait l'objet d'une analyse approfondie. De l'étude compréhensive de l'assemblage SMG, quatre résultats ressortent en lien avec le modèle du contrôle capacitant mobilisé.

Les trois premiers concernent les leviers de renforcement du modèle du contrôle capacitant qui sont clairement apparus. Il s'agit :

- d'un « dialogue capacitant » produit par les acteurs, en l'occurrence des managers-utilisateurs qui interagissent avec les éléments du SMG ;
- du « sens de la mission » des membres de l'organisation utilisant la technologie formalisée de l'assemblage SMG qui exerce un rôle positif sur la qualité capacitante du système ;

- de l'influence positive de « l'expérience professionnelle » des utilisateurs sur leur capacité à tirer profit des caractéristiques-clés et, par conséquent, de la qualité capacitante du SMG.

Figure III.19. Leviers de réussite et moments du contrôle capacitant



Outre ces trois résultats que nous qualifions de « leviers de réussite » du contrôle capacitant, l'idée de « moments capacitants » est apparue alors que nous explorions différents éléments de l'assemblage SMG du RECAC<sup>314</sup>. L'analyse des temps forts de la mise en place du SMG a révélé que celle-ci s'est faite par étapes. Ce résultat est cohérent avec le processus tandem que nous avons montré dans le premier chapitre et doit être associé aux quatre caractéristiques-clés capacitantes. En effet, nous avons également introduit, toujours dans le premier chapitre, la notion de *continuum* capacitant. Il y aurait ainsi une gradation évolutive des caractéristiques-clés capacitantes (variable selon les moments et les employés) du système de maîtrise de gestion. La

<sup>314</sup> Comme nous l'avons analysé précédemment, la notion de « moments capacitants » est suggérée dans des travaux de Free (2007, 2008) : se reporter à Neu, Rahaman et Everett(2014, p. 324-325).

figure III.19. (voir *supra*) propose un schéma pour visualiser les résultats de la recherche en plaçant au centre les caractéristiques-clés associées aux dimensions facilitante et habilitante ainsi que le levier de renforcement des « moments capacitants ».

Ces résultats, issus d'une investigation empirique reposant sur une méthodologie mixte, sont discutés dans le quatrième et dernier chapitre. Il s'agira de porter à nouveau notre regard sur l'organisation étudiée, de prendre du recul quant au protocole méthodologique mis en œuvre dans cette recherche, puis d'opérer un bouclage théorique en développant la question du renforcement du modèle du contrôle capacitant.

Il s'agira en fait de (re)penser le projet capacitant à la lumière des résultats de l'enquête de terrain pour, d'une certaine façon, le redéfinir.



## Chapitre IV

-

### Un retour réflexif sur la recherche : le projet capacitant en dix points

« Si on ne le fait pas, voilà, les gens savent pas ce qu'on fait. On est quand même vus de Paris. Il y a une grande masse, il y a le monde entier, si on n'allume jamais les lumières, si je puis dire, les gens savent pas qu'on existe » (entretien ACE03, zone Europe).

Ce quatrième et dernier chapitre de la présente recherche vise à établir les liens entre les développements des trois chapitres précédents, c'est-à-dire à mettre en perspective la revue de la littérature, le terrain d'étude et les résultats qui en sont issus.

Tout au long de notre analyse, nous nous sommes appuyé sur la dynamique générée par les rencontres entre les éléments empiriques et les éléments théoriques, ce que nous avons traduit dans les intitulés de la première partie « Des cadrages théoriques à la rencontre d'un terrain » et de la seconde partie « Résultats et discussion issus des interactions entre éléments théoriques et empiriques ». Nous avons d'ailleurs perçu dès le début de cette recherche la nécessité de prendre en compte et de rendre compte de ces échanges permanents lorsque nous évoquons des « allers et retours » dans le *design* de la recherche, présenté en conclusion de la première partie et schématisé en annexe 2. Ces échanges ont constitué un fil conducteur selon l'approche interprétativiste que nous avons adoptée en vue de comprendre une réalité organisationnelle, c'est-à-dire de donner du sens au comportement des acteurs et d'étudier des situations par les perceptions des acteurs du RECAC. En cela, la démarche méthodologique adoptée a été déterminante. La dimension mixte à dominante qualitative du protocole de recherche s'inscrit dans le cadre des interactions entre éléments théoriques et éléments



empiriques dans la mesure où le positionnement épistémologique - présenté en conclusion de la première partie, en sorte d'établir un lien logique avec la seconde partie - a influencé la méthodologie mise en œuvre. Le cœur de l'analyse a reposé sur les données primaires qui ont été produites au travers d'entretiens semi-directifs et mises en perspective par rapport aux données secondaires issues de la documentation recueillie qui a été constituée par et/ou pour l'organisation. C'est pourquoi nous nous sommes largement appuyé sur le guide conçu que nous avons constitué à partir du cadre d'analyse proposé par Ferreira et Otley (2009), qui a joué un rôle prépondérant dans notre recherche.

Ce dernier chapitre s'articule en trois sections qui recouvrent dix points / dix enseignements principaux tirés de notre recherche.

Dans la première section, nous discutons les résultats empiriques en portant un regard sur l'organisation étudiée et plus particulièrement sur le système de maîtrise de gestion ayant la qualité capacitante. La deuxième section nous permet de prendre du recul quant à la méthodologie mixte qui a été déployée. La troisième section constitue l'aboutissement de la « boucle de la recherche » avec un réexamen des éléments théoriques.

## **A - Appréhender le projet capacitant pour le RECAC**

Cette section nous permet de revenir sur les principaux résultats qui sont présentés dans le troisième chapitre pour mieux les comprendre. Nous les mettons en perspective tout d'abord avec une particularité organisationnelle formalisée qui est celle de la mobilité fonctionnelle et géographique des agents, que nous qualifions de « mobilité capacitante ». Nous faisons ensuite ressortir la question des bonnes pratiques et suggérons une voie pour « reformaliser l'informel ». Dans un troisième temps, nous proposons des éléments de comparaison du RECAC avec des organisations similaires que sont le Goethe Institut et le British Council. Enfin, nous interrogeons, à la lumière des pratiques de contrôle de gestion de ces deux autres réseaux étrangers de coopération culturelle, la dimension numérique du SMG.

### **1) Une mobilité... capacitante ?**

Nous avons vu dans le chapitre III que la plupart des agents du RECAC n'ont pas conscience d'un « projet capacitant », même s'ils sont sensibilisés, au travers de la formalisation des éléments de l'assemblage SMG, aux caractéristiques-clés capacitantes. À cet égard, les contacts que nous entretenons régulièrement avec certains des répondants nous montrent que, deux années après la réalisation des entretiens, ces agents sont soit en fin de

contrat, soit partis vers d'autres horizons, le plus souvent dans d'autres postes ou rentrés en France.

Cet aspect inhérent aux fonctions de coopération et d'action culturelle à l'étranger n'a pas manqué de nous interroger, si bien que nous avons jugé pertinent de le mettre en perspective avec certains résultats présentés dans le chapitre précédent.

« Un ministère en mouvement » : ainsi s'intitule un dossier de presse de 32 pages publié par le MAE le 25 mars 2009<sup>315</sup> et dont l'introduction signée par le ministre fait référence aux « préconisations approfondies par les travaux collectifs du Livre Blanc » (Kouchner, 2009, p. 3). Justement, ce « Livre Blanc » évoque 18 fois au long de ses 137 pages la question de la mobilité, et notamment celle des « parcours de mobilité professionnelle » (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 40). Il s'agit d'une mobilité des diplomates, qui peut d'ailleurs s'inscrire au-delà du seul MAE puisque les auteurs préconisaient de « mettre en place un dispositif réglementaire permettant de faciliter ces échanges et de rendre obligatoire une mobilité dans une autre administration ou dans le secteur privé pour la promotion au grade de conseiller des affaires étrangères hors classe » (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 67), grade qui permet de postuler aux fonctions de chef de poste. De nos jours, elle s'applique à la majorité des personnels du MAE :

« Jusqu'en 1991, il existait encore des corps de fonctionnaires ayant vocation à faire toute leur carrière en Administration centrale et d'autres à n'être en poste qu'à l'étranger. Avec la "double vocation", le temps passé en poste est limité et le retour régulier à Paris imposé. La règle habituelle est de faire trois ans en "centrale" (Paris ou Nantes), puis deux postes différents de trois ans consécutifs à l'étranger, avant de revenir à Paris ou à Nantes » (Loriol, 2009, note de bas de page n°14, p. 10).

C'est pourquoi « le taux de rotation des personnels sur leurs postes est au [MAE] l'un des plus élevés des administrations de l'État. La durée moyenne d'affectation d'un agent est de trois ans sur un poste » (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 89). Les auteurs soulignent d'ailleurs les conséquences que le dispositif de mobilité des agents du MAE entraîne :

« La gestion des ressources humaines au MAEE est particulièrement difficile : aux contraintes et aux rigidités générales de la fonction publique, s'ajoutent en effet les complexités qu'entraînent la mobilité et la nature spécifique du métier de

---

<sup>315</sup> Site des archives gouvernementales françaises consulté le 22 mai 2016 : [http://archives.gouvernement.fr/fillon\\_version2/gouvernement/modernisation-de-la-diplomatie-francaise-bernard-kouchner-presente-un-ministere-en-mouv.html](http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/gouvernement/modernisation-de-la-diplomatie-francaise-bernard-kouchner-presente-un-ministere-en-mouv.html)

diplomate. [...] La difficulté de pourvoir dans ces conditions les postes vacants et la nécessité de réussir le mouvement annuel des personnels, sans cesse compliqués par des exigences liées à l'urgence, aux situations inattendues ou à l'attention politique portée à de trop nombreuses nominations, tendent à absorber l'énergie des gestionnaires » (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 89).

Certes, cette caractéristique du métier de diplomate n'est pas propre au cas français. Elle est inhérente à l'ensemble des corps diplomatiques et s'exprime sous la forme d'une mobilité à la fois géographique et fonctionnelle qui permet à l'agent de développer ses compétences, même si plusieurs objectifs peuvent être poursuivis au travers de la mobilité : « La mobilité, quand elle est maîtrisée, permet la constitution d'un réseau, la démonstration de compétences ("faire un beau coup"), la création d'opportunités » (Loriol, 2009, p. 9).

#### **a) Une mobilité fonctionnelle et géographique qui concerne les agents expatriés du RECAC**

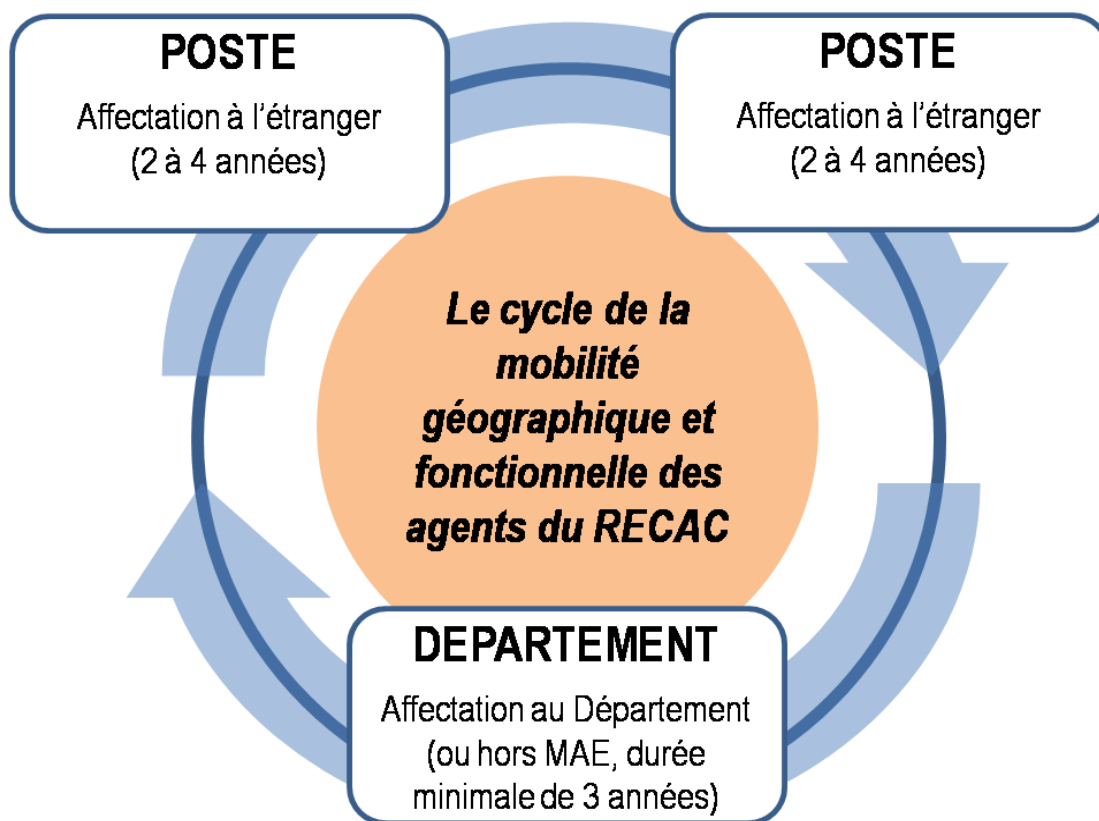
Logiquement, cette règle de mobilité appliquée aux diplomates a été étendue aux agents culturels. En effet, nous avons souligné dans le deuxième chapitre le fait que de plus en plus de diplomates de carrières, auxquels il convient d'ajouter des personnels CDIés, sont affectés dans le RECAC : des COCAC, des directeurs délégués d'IF, voire des attachés sectoriels. C'est pourquoi nous avons mis en exergue dans le deuxième chapitre la caractéristique de mobilité de ces employés qui occupent un poste en moyenne pendant trois années avant une nouvelle affectation. En effet, les contrats d'affectation à l'étranger sont généralement de deux années et reconductibles une fois (voir tableau III.12.). Ainsi, ce rythme de rotation rapide est apparu clairement comme un élément important au travers des entretiens que nous avons conduits.

Cet enchaînement de fonctions et de postes marque les discours des répondants qui capitalisent sur leurs fonctions antérieures. Il a en outre indéniablement contribué à la production de données riches lors des entretiens, illustrant la diversité des fonctions et des postes d'agents qui alternent leurs missions sur plusieurs continents et entre le Département et les postes à l'étranger. Nous comprenons ce dispositif formalisé en tant que cycle de mobilité géographique et fonctionnelle<sup>316</sup> des agents du RECAC que nous présentons de façon schématique dans la figure IV.1. (voir *infra*).

---

<sup>316</sup> « la mobilité fonctionnelle [est] définie comme l'évolution du contenu ou de la répartition du panier d'activités et l'évolution des tâches » (Gatignol, 2014, p. 53).

**Figure IV.1. Le cycle de la mobilité géographique et fonctionnelle des agents du RECAC**



Différents témoignages des répondants illustrent ce cycle de mobilité tant géographique que fonctionnelle. Nous présentons ci-après quatre exemples qui s'inscrivent dans les parcours que l'on pourrait qualifier d'« ordinaires » d'agents expérimentés du RECAC présentant des statuts et profils hétérogènes.

Un répondant à profil gestionnaire et titulaire du ministère de l'Éducation nationale a été affecté deux fois en Europe continentale puis centrale dans les fonctions d'agent comptable ayant compétence sur plusieurs postes. Il avait effectué huit années consécutives à l'étranger puis avait intégré le Département sur des fonctions comptables au sein de la DGM. Il y est resté trois années et s'était notamment occupé de la mise en place, au sein du RECAC, d'un nouvel élément numérique du SMG. Nous l'avions rencontré alors qu'il occupait ces fonctions et souhaitait évoluer vers de nouvelles. Il est à présent secrétaire général d'un EAF dans un pays d'Asie ; il a donc évolué géographiquement et fonctionnellement.

Un autre, secrétaire général, présente un parcours que, de prime abord, on pourrait qualifier d'« atypique » tandis que, dès le début de l'entretien il avait souligné qu'il le considérait comme « des plus cohérents ». En retraçant ses 25 années au sein du RECAC, il explique qu'il a longtemps été contractuel non fonctionnaire dans le réseau des alliances françaises, dans quatre pays d'Asie :

« J'ai un parcours, peut-être un des plus cohérents puisque j'ai été directeur d'alliance française pendant 16 ans, ensuite j'ai été titularisé au MAE. Je me suis retrouvé à la DGCID, qui était ma direction de tutelle puisqu'elle s'occupait des alliances françaises. C'est tout à fait cohérent comme parcours. Je suis reparti, j'ai été sur un service commun de gestion en ambassade, et là je suis SG. Tout ce que j'ai fait ça représente une carrière assez logique. Le fait d'avoir passé sur un SCG et donc j'étais de l'autre côté de la barrière, c'est moi qui gérais l'IF, j'avais la double casquette de SCG et SG du SCAC à [capitale en Asie], et donc là, maintenant, je suis toujours sur les deux, l'IF et le SCAC. Ça m'a servi énormément cette expérience du SCG » (entretien SG03, zone Europe).

Un COCAC que nous avons rencontré en Asie - qui occupe toujours ces fonctions à l'heure où ces lignes sont écrites - a intégré le MAE par la voie des concours pendant les années 1990. Il fut titularisé dans les fonctions de rédacteur à la direction Amériques et Caraïbes du Quai d'Orsay, avant de rejoindre la direction de la coopération européenne, puis d'être affecté à l'étranger dans les fonctions de premier secrétaire en Europe et en Asie. De retour au Département, ce diplomate de carrière fut chef de bureau à la DGCID, conseiller au sein d'un cabinet ministériel, puis directeur adjoint au sein d'un département de la DGM. Cet agent, qui a une solide expérience du RECAC au sein de l'administration centrale, et qui a également une expérience de plusieurs années en relations internationales dans le secteur privé, a opté pour des fonctions de chef de service dans la coopération et l'action culturelle. Il devrait, au terme de ses fonctions actuelles, rejoindre un autre poste à l'étranger en septembre 2017, avant de retourner à l'administration centrale.

Le quatrième et dernier exemple concerne un COCAC en Asie qui présente également un parcours marqué par la diversité fonctionnelle et géographique de ses postes. Sa mobilité géographique est forte : Europe, Asie, Amériques et Russie. Sa mobilité fonctionnelle l'est tout autant : VI culturel, directeur d'un centre de recherche à l'étranger où il avait effectué sa thèse de doctorat, directeur de centres culturels, attaché sectoriel et plusieurs fois COCAC. Il a également occupé des postes à responsabilité au Département, à la DGCID puis à la DGM. Comme pour le cas précédent du secrétaire général qui soulignait la cohérence de son parcours, ce répondant met en avant le développement de ses compétences qui lui permet d'avoir une forte compréhension des dispositifs locaux et globaux de l'organisation et favorise le dialogue avec ses collaborateurs :

« Moi j'ai fait un peu tous les métiers. C'est une des raisons pour lesquelles je ne suis pas un COCAC complètement nul. En réalité, j'ai fait tous les métiers avant d'être COCAC. J'ai dirigé des alliances françaises, j'ai dirigé des instituts, j'ai été attaché culturel, je me suis occupé de gouvernance, je me suis occupé de

développement, j'ai créé des écoles, j'ai été président des lycées français, j'ai été chargé de recherche, j'ai dirigé un centre de recherches, donc il n'y a pas beaucoup des métiers qui sont ceux de mes collaborateurs aujourd'hui que j'ai pas faits et ça me donne une force assez énorme » (entretien COCAC13, zone Asie).

On le comprend, les données démographiques sur lesquelles nous nous appuyons tout au long de la recherche ne sont pas anodines. Nous les avons recueillies, soit en les suscitant, soit par l'observation et l'écoute des acteurs que nous sommes allés rencontrer. Elles nourrissent la description épaisse du deuxième chapitre et les dispositifs tant quantitatifs que qualitatifs exploités dans le troisième chapitre. Nous les utilisons à nouveau, et cela nous semble tout à fait légitime, dans le cadre d'une recherche mixte à dominante qualitative où l'on doit voir « des acteurs pensant, agissant et interagissant, développant des projets, des stratégies, réussissant ou échouant » et non pas « abstraits » (Dumez, 2012b, p. 30 et 32).

### **b) Discuter la mobilité capacitante**

Comment interpréter cela ? Comment discuter cette forte mobilité fonctionnelle et géographique perçue comme favorable dans l'exercice de leur mission par les agents vis-à-vis de leurs interactions avec les dispositifs de gestion et leurs collègues ?

D'une part, nous la rattachons aux fondements de la théorie du contrôle de gestion. Nous avons effectivement rappelé en introduction générale que la méthode de management développée à partir des années 1916-1920 par Alfred Pritchard Sloan et Donaldson Brown, puis théorisée par Robert Newton Anthony, constitue une réponse pour des organisations confrontées à une complexité croissante due à leur taille, à la dispersion géographique de leurs unités et à leur stratégie de diversification (Bouquin, 2005a ; Bouquin, 2006) : le contrôle de gestion apporte des réponses à un problème de délégation. Dans ce sens, nous avançons que la mobilité géographique et fonctionnelle est inscrite dans l'ADN du contrôle de gestion.

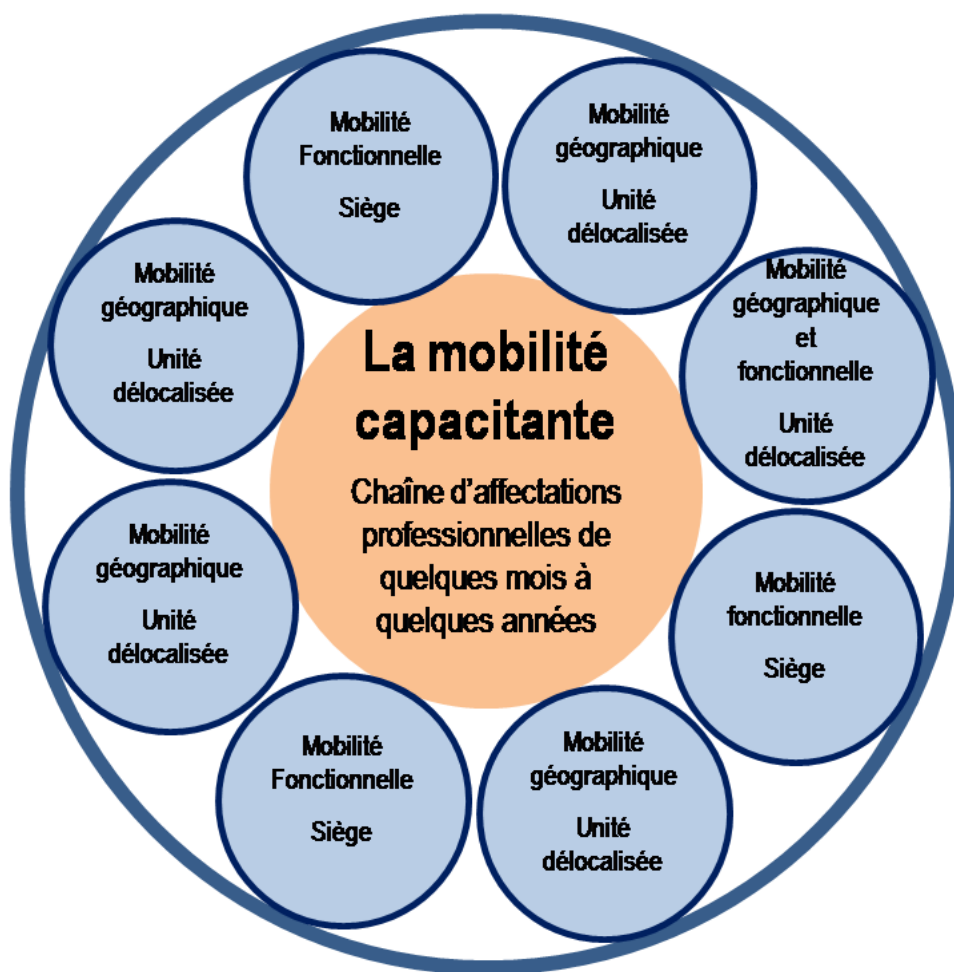
D'autre part, le chercheur doit veiller au « risque de circularité (Bamford, 1993) qui consiste à ne voir dans le matériau empirique que ce qui confirme une théorie » (Dumez, 2012b, p. 31) : dans ce sens, c'est sur la « zone intermédiaire entre la théorie et le matériau que tout se joue et qu'il faut travailler » (Dumez, 2013a, p. 19). En outre, en sorte de gérer le risque lié à l'équifinalité, il convient d'explorer « des interprétations rivales plausibles » (Dumez, 2013a, p. 25). Nous nous sommes donc questionné sur la nature de cette mobilité fonctionnelle et géographique des agents.

Deux questions peuvent faire sens : est-ce voulu par l'organisation ? Quels bénéfices l'agent en retire-t-il ?

Pour nous aider à répondre à ces deux questions, nous avons entrepris de modéliser cette mobilité fonctionnelle et géographique. Le schéma que nous proposons en figure IV.2. (voir *infra*) a été réalisé à partir des données primaires et secondaires que nous avons recueillies. Nous avons tenté de représenter l'idée d'une progression cyclique (à savoir le cycle des rotations géographiques entre Département et postes) selon des affectations fonctionnelles dont la durée est variable et qui s'enchaînent. Nous montrons ensuite que cela correspond à une « mobilité capacitante ».

La démarche de compréhension qui nous a amené à proposer une visualisation de la mobilité géographique et fonctionnelle des agents du RECAC nous a permis d'apporter des éléments de réponse aux deux questions précédentes. Il est patent que cette mobilité des agents est non seulement souhaitée mais aussi exigée par l'organisation. Sa mission de rayonnement et d'influence conditionne la formalisation de la mobilité. Cette dernière est d'ailleurs organisée de façon à générer des rotations rapides puisque les affectations sont datées, avec une date de début de mission et une date de fin dans un poste.

**Figure IV.2. La mobilité capacitante des agents du RECAC (source : auteur)**



Les contrats des agents expatriés du RECAC sont au minimum d'une année, comme c'est le cas des VI, puis reconductibles une fois<sup>317</sup>. Le cas des ADL est lui différent puisqu'il s'agit de personnels locaux recrutés sur des contrats à durée indéterminée et qui n'ont pas vocation à la mobilité géographique ; leur mobilité fonctionnelle est également réduite. À cet égard, nous nous référons à une étude réalisée en 2007 auprès du réseau français des missions économiques et de ses « conseillers commerciaux » :

« Pour les "locaux", travailler dans cette Direction permet de trouver un travail là ils sont. Ils tirent un pouvoir considérable de leur implantation locale, de leurs réseaux, de leur capacité unique à résoudre des problèmes qui ne se résoudraient pas par les voies officielles. C'est d'ailleurs pour cela qu'ils ont été recrutés, que les autorités tiennent à ce qu'ils restent et à ce qu'on ne les "bouscule" pas » (Dupuy, 2011, p. 97).

Hormis les ADL, qu'ils ressortent du RECAC ou d'un autre réseau comparable, « la carrière de la plupart des agents du MAEDI est caractérisée par une très forte mobilité géographique et fonctionnelle », de telle sorte que « le taux de mobilité annuelle du MAEDI est de 33 % : c'est le plus élevé de toute l'administration française »<sup>318</sup>. La mobilité géographique et fonctionnelle des agents du RECAC est donc voulue, pensée et mise en œuvre par le sommet stratégique de l'organisation. Pourtant, plusieurs répondants ont déclaré, ainsi que nos recherches documentaires le confirment, que la mobilité est inscrite dans les métiers du RECAC mais que les durées ne sont pas strictement encadrées dans chaque poste ; un récent document sur ce sujet a été réalisé par la DRH du MAE à l'occasion de la troisième journée « portes ouvertes » sur les métiers du ministère des Affaires étrangères qui s'était tenue à Paris le 12 janvier 2013 :

« Les missions courtes (2 à 4 ans) et les parcours alternés entre le ministère et l'extérieur sont encouragés pour assurer le renouvellement des compétences spécialisées et garantir la capacité du ministère à recruter au plus près de ses besoins » (*Diplonet* du 8 janvier 2013, fichier Powerpoint « Les métiers du Ministère des Affaires étrangères », diapositive numéro 47 sur 50).

Il y a effectivement de nombreux cas de dérogations dont tout agent a entendu parlé ou vécu. Il en résulte néanmoins - et cela nous permet d'aborder la seconde question - que

---

<sup>317</sup> Observons que des agents peuvent être envoyés pour de courtes durées ( de quelques semaines à quelques mois) dans des postes afin d'y assurer des missions de renfort.

<sup>318</sup> Voir page 7 de la brochure « Les métiers du ministère des Affaires étrangères et du Développement international » sur le site le site du MAEDI consulté le 20 décembre 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/emplois-stages-concours/article/les-metiers-du-ministere-des-107036](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/emplois-stages-concours/article/les-metiers-du-ministere-des-107036)



l'organisation peut répondre, grâce aux rotations géographiques, à des souhaits d'expatriation des agents. Des rotations qui seraient jugées trop rapides pourraient nuire à l'exercice de la mission, comme le souligne un rapport d'information écrit par un député :

« Le maintien d'une politique culturelle de qualité d'un poste à l'autre suppose donc essentiellement que les impulsions données par un agent compétent continuent d'être développées par son successeur, malgré les ruptures inévitables occasionnées par leur mobilité » (Mancel, 2009, p. 11)<sup>319</sup>.

En revanche, des affectations longues dans des postes pourraient également se révéler contre-productives :

« [...] les diplomates en poste ont besoin de nouer des contacts personnels avec les élites du pays, mais cela peut devenir, aux yeux de l'administration centrale, une source de pouvoir et d'influence illégitime qu'il convient de limiter en faisant tourner les agents » (Loriol, 2009, note de bas de page n°14, p. 10).

Cela explique pourquoi la mobilité géographique et fonctionnelle est une règle écrite mais que les durées de séjour dans chaque poste, elles, ne le sont pas. Nous avons par exemple mentionné précédemment des cas d'ambassadeurs étant demeuré près d'une décennie chefs de poste dans le même pays de résidence. En outre, parmi les répondants que nous avons interrogés, certains ont également bénéficié d'un régime dérogatoire comme l'obtention d'une cinquième année en poste, c'est-à-dire d'un troisième contrat consécutif, ou d'un retour de seulement une année en administration centrale avant une nouvelle affectation.

Notre analyse nous conduit à penser que cette règle de mobilité peut présenter un double avantage en matière de développement des capacités professionnelles de ses agents pour le RECAC. D'une part, cette mobilité peut suppléer à des actions de formations internes coûteuses à mettre en œuvre pour des employés dispersés dans le monde entier. Certes, il existe les préparations réservées aux nouveaux partants à Paris<sup>320</sup> et les JDR annuelles, dont les frais de déplacement et d'hébergement sont à la charge des agents, mais dans ce cas ces formations sont basées sur le volontariat des employés. Le RECAC, grâce à la mobilité,

---

<sup>319</sup> Rapport d'information n°1839 du député Jean-François Mancel déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur « la modernisation du Quai d'Orsay : une réforme bien engagée, à poursuivre et parachever » (50 pages). Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2009.

<sup>320</sup> « Stage des nouveaux partants dans le réseau culturel et de coopération [...]. La DRH (département de la formation) et la DGM (pôle Emplois, filières et métiers) organisent entre le 1er et le 6 septembre 2016, le stage de préparation à la prise de poste des nouveaux partants dans le réseau culturel et de coopération » (Bulletin d'actualités *Diplonet* du 22 juin 2016).

compte sur le développement de l'expertise de ses agents au travers de la variété des missions qu'ils exercent dans des contextes différents. De la sorte, les expériences qu'ils acquièrent dans des postes variés et sur des fonctions évolutives (voir les *verbatim* présentés dans les pages précédentes) : on observe ainsi un phénomène de formation « en faisant ». D'autre part, et cela est induit par les observations précédentes, la mobilité enclenche nécessairement des échanges, un dialogue entre les agents dans les postes. Il s'agit alors d'un dialogue multi-niveaux dont nous proposons une représentation en figure IV.3. (voir *infra*) et pour lequel nous distinguons six cas différents.

**Figure IV.3. Le dialogue multi-niveaux des agents du RECAC (source : auteur)**



Concrètement, celui-ci s'articule au sein d'un service d'un poste. Par exemple, le service de la CLE dans un pays : l'ACE, généralement situé dans la capitale du pays de résidence, et ses collègues ACPF et VI qui peuvent être, pour certains, également affectés dans la capitale, mais aussi dans d'autres villes du pays, notamment auprès du ou des consulats. Nous avons observé ce type de dialogue lors de nos déplacements dans des postes et au travers des échanges que nous avons eus avec de nombreux répondants.

Ce dialogue multi-niveaux a également lieu au sein des SCAC-IF entre les agents experts des différents secteurs tels la coopération culturelle, la coopération universitaire, la coopération scientifique, la coopération santé, pour ne citer qu'elles ; ce niveau ne doit pas être négligé et a été souligné lors des entretiens : « il n'y a rien de pire que de ne pas avoir de bonnes relations avec d'autres attachés sectoriels puisque ça paralyse un certain nombre de choses et ça rend notre action inefficace, voilà » (entretien ACE09, zone Europe). Ce dialogue est coordonné par le COCAC et il est particulièrement marqué à l'occasion des exercices de programmation budgétaire annuelle et de la FBP.

Il apparaît aussi au niveau du poste, sous l'impulsion du chef de poste ; il s'agit alors d'un dialogue élargi, par exemple avec les services « chancellerie consulaire », « mission militaire », « économique », « service commun de gestion », « justice » ou « Agence française de développement »<sup>321</sup>. Dans ce cas, les interactions sont d'autant plus intenses que le poste compte un nombre élevé d'agents.

Il existe un autre niveau de dialogue que nous avons observé prenant la forme d'un dialogue sectoriel inter-postes (Benoit, 2012)<sup>322</sup>. Il s'agit de séminaires régionaux, de réunions régionales ou encore d'états généraux régionaux co-organisés par le Département, les postes et des opérateurs.

Enfin, nous avons observé deux autres niveaux de dialogue entre les agents, à savoir entre les agents et leurs correspondants au Département, et entre les agents et leurs correspondants situés auprès d'opérateurs, tels le CIEP et l'AEFE en ce qui concerne la CLE, ou auprès de la Fondation Alliance Française.

Comment ne pas relier ce dialogue multi-niveaux à la mobilité fonctionnelle et géographique à l'œuvre dans l'organisation étudiée ?

Lors du 37<sup>ème</sup> congrès de l'Association francophone de comptabilité qui s'était tenu en mai 2016 à Clermont-Ferrand, nous avons présenté une communication, dans la session E4 « Perspectives du contrôle de gestion », intitulée « À la recherche d'un "système de maîtrise de gestion" : exploration d'un élément de l'assemblage ». Il s'agissait de montrer comment la mise en œuvre de l'élément pivot d'un nouveau SMG au sein de *Coopération* avait généré un dialogue de gestion capacitant (Benoit, 2016d). Ce congrès nous avait permis de discuter cette

---

<sup>321</sup> À titre illustratif, se reporter aux organigrammes des ambassades de France au Vietnam et au Canada consultés le 28 mai 2016 : [www.ambafrance-vn.org/](http://www.ambafrance-vn.org/) et [www.ambafrance-ca.org/Nouvel-article,5683](http://www.ambafrance-ca.org/Nouvel-article,5683)

<sup>322</sup> Article de l'auteur intitulé « La coopération culturelle française fait étape à Bangkok » publié sur le site de la revue *Le français dans le monde* le 17 décembre 2012 et consulté le 14 septembre 2013 : [www.fdlm.org/blog/2012/12/17/la-cooperation-culturelle-francaise-fait-etape-a-bangkok/](http://www.fdlm.org/blog/2012/12/17/la-cooperation-culturelle-francaise-fait-etape-a-bangkok/)

notion de dialogue capacitant. Des échanges avec un professeur de contrôle de gestion avaient ainsi mis en relief le fait qu'un tel dialogue capacitant peut apparaître dans d'autres organisations. Ce chercheur nous avait fait part du cas d'une entreprise multinationale opérant dans l'industrie automobile qui avait institué des rotations de ses contrôleurs de gestion entre différentes unités délocalisées et le siège central. Ces dernières avaient pour effet d'accroître la compréhension des différents dispositifs de gestion par les contrôleurs en leur conférant davantage d'autonomie et de capacités d'amélioration des éléments de gestion sur lesquels ils interagissaient pour mener à bien leur mission. En d'autres termes, les caractéristiques-clés capacitantes de transparences (interne et globale), flexibilité et réparation étaient activées au travers d'un dialogue capacitant, lui-même favorisé par la mobilité géographique des contrôleurs. Ces échanges nous ont mis sur la voie de l'intérêt de la mobilité géographique et fonctionnelle pour les agents qui interagissent avec différents éléments du SMG dans une organisation délocalisée, voire fortement délocalisée pour ce qui relève du RECAC.

C'est pourquoi nous proposons en figure IV.2. (voir *supra*) l'idée de « mobilité capacitante ». Cette mobilité qui capacite les acteurs est effectivement un élément caractéristique du RECAC ; cependant, comme on le voit, elle n'est pas propre au MAE et peut également apparaître dans d'autres organisations. Il nous semble que cet élément de discussion pourrait être poursuivi en menant de nouvelles recherches, vers d'autres organisations et/ou en mobilisant d'autres apports théoriques comme, par exemple, ceux de l'école de la proximité qui distingue les proximités géographiques et non-géographiques (Talbot, 2016).

En outre, de telles recherches pourraient également interroger un niveau complémentaire du dialogue multi-niveaux, à savoir celui du dialogue avec soi-même, à rapprocher de la notion d'autocontrôle. En effet, rappelons le concept fondamental du contrôle capacitant qui est de « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches ». Nous pouvons le mettre en perspective avec le fait qu'il « faut que chaque manager s'autocontrôle pour remplir ses missions » (Bouquin, 2010, p. 24), ce qui est cohérent avec le rôle du contrôleur de gestion, qui, selon Bouquin (2010), citant Ardoin et Jordan (1978, p. 102), est « de faire faire le contrôle de gestion par les responsables opérationnels » ainsi que « de diffuser dans l'entreprise un goût pour la gestion » (Bouquin, 2010, p. 198). Ce constat correspond à la situation du RECAC où des agents sans culture gestionnaire avaient dû, avec la mise en place du SMG, adopter des pratiques managériales nouvelles, en général, et de contrôle de gestion, en particulier.

Après avoir discuté l'idée d'une mobilité capacitante reliée au résultat du dialogue capacitant, nous proposons de poursuivre notre réflexion vis-à-vis d'autres résultats de la recherche présentés dans le troisième chapitre.

### **c) La question de la mobilité quant au sens de la mission et à l'expérience professionnelle**

Les autres résultats qui font l'objet du troisième chapitre, hormis ceux traduisant le fait que le SMG du RECAC présente la qualité capacitante, concernent le sens de la mission, l'idée de moments capacitants et l'expérience professionnelle. La caractéristique de mobilité géographique et fonctionnelle fortement ancrée dans le RECAC peut à la fois expliquer et impulser le dialogue capacitant que nous avons compris et identifié au travers de l'analyse des interactions entre la technologie formalisée et les managers-utilisateurs. Dans cet esprit, cette mobilité que nous qualifions de capacitante par rapport à notre recherche est susceptible d'influer sur le sens de la mission des agents : des rotations relativement rapides, géographiques et fonctionnelles, renforcent leur implication dans une organisation qu'ils saisissent de mieux en mieux dans ses fonctionnements organisationnels globaux et locaux (caractéristiques-clés capacitantes de transparence globale et de transparence interne). De la sorte, on peut percevoir dans ce mécanisme une dynamique favorisant l'expérience professionnelle où, comme nous l'avons montré en section E du troisième chapitre, la connaissance du travail en poste et en centrale joue un rôle essentiel, notamment en ce qui concerne la flexibilité et les capacités de réparation et d'amélioration des interactions SMG-MU. Enfin, la mobilité ne contredit pas, voire accompagne, l'idée de degrés temporels variables du mécanisme de capacité dans le sens où elle permet aux agents de se sentir plus rapidement capacités que s'ils ne restaient longtemps sur le même poste.

Nous avons pris la précaution de souligner que cette caractéristique de mobilité est prégnante sur notre terrain de recherche. Nous avons également mis l'accent sur le fait qu'elle apparaît dans d'autres organisations. En outre, nous avons souhaité faire un retour par la littérature en sorte de mesurer si la mobilité est exploitée par des chercheurs. Nous n'avons rien trouvé de tel en ce qui concerne les travaux publiés en contrôle capacitant. Toutefois, une publication analysant NUMMI, le cas emblématique du modèle capacitant que nous avons présenté dans le premier chapitre, souligne cette caractéristique de mobilité professionnelle (Adler, Goldoftas et Levine, 1997, p. 6). Selon ses auteurs, la mobilité (dans leur cas non

géographique car NUMMI n'opérait que sur un seul site) participe d'une plus grande implication des employés<sup>323</sup>, contribuant ainsi au phénomène de congruence.

En guise de conclusion de ce premier point, les éléments de discussion développés à partir d'une caractéristique organisationnelle aiguë de mobilité géographique et fonctionnelle des employés témoignent du fait que celle-ci exerce une influence positive sur la capacité des agents à tirer profit de leurs interactions avec la technologie formalisée de gestion. Cela apparaît particulièrement vis-à-vis de la qualité capacitante du dialogue de gestion mis en œuvre. En outre, l'étude de la littérature du contrôle capacitant nous porte à croire qu'il y a des recherches à poursuivre sur ce thème, par exemple en mobilisant le concept de congruence, dans le cas d'organisations marquées par la mobilité de leurs employés, qu'il s'agisse de managers opérationnels ou de contrôleurs de gestion.

## **2) La question des « bonnes pratiques » ou reformaliser l'informel**

Nous avons souhaité évoquer la question des « bonnes pratiques » car celle-ci est apparue régulièrement sur notre terrain de recherche. Elle n'est certes pas limitée au RECAC et différents travaux en contrôle capacitant y font référence. C'est d'ailleurs un sujet riche en paradoxes car il induit l'idée d'une portée générale de ces bonnes pratiques qui peut rassurer alors que la réussite est souvent liée à la spécificité (Bouquin, 2010, p. 115 et 146). Tessier et Otley analysent, au travers de travaux d'Adler et Borys (1996), le fait que les contrôles capacitants accroissent l'efficacité technique avec la formalisation écrite des meilleures pratiques (Tessier et Otley, 2012, p. 174)<sup>324</sup>. Se référant à des exemples issus du terrain, ces auteurs prennent le cas d'employés qui ont consacré du temps à rédiger des procédures relatives à la loi américaine de 2002 sur la réforme de la comptabilité des sociétés cotées et la protection des investisseurs (loi Sarbanes-Oxley) sous la forme de bonnes pratiques ; ces dernières leur ont ensuite permis des gains de temps et un meilleur accomplissement de leurs

---

<sup>323</sup> « To create and sustain this high level of worker involvement, NUMMI needed a comprehensive set of supporting human resource management and industrial relations policies [...], including greater job security, career mobility, and employee voice » [« Pour créer et maintenir ce niveau élevé d'engagement des employés, NUMMI avait besoin d'un ensemble complet de soutien à la gestion des ressources humaines et des relations industrielles [...], y compris une plus grande sécurité de l'emploi, la mobilité professionnelle, et la voix des employés »] (Adler, Goldoftas et Levine, 1997, p. 6).

<sup>324</sup> « [...] enabling controls (good controls) increase technical efficiency through the writing of best practices (Adler and Borys, 1996) » [« les contrôles capacitants (bons contrôles) augmentent l'efficacité technique à travers l'écriture des meilleures pratiques (Adler et Borys, 1996) »] (Tessier et Otley, 2012, p. 174).

tâches professionnelles<sup>325</sup>. Lorsque Mundy observe l'encadrement supérieur au siège central d'une entreprise multinationale de services financiers, elle met en avant les éléments d'un dispositif de gestion formalisé qui sont utilisés par les managers pour atteindre les objectifs organisationnels en s'appuyant sur les bonnes pratiques développées au cours des années au sein de l'organisation (Mundy, 2010, p. 502)<sup>326</sup>. Englund et Gerdin s'intéressent également à la dimension formelle du SMG qui permet de codifier les bonnes pratiques. En se référant aux travaux de Ahrens et Chapman (2004) et de Wouters et Wilderom (2008), ces auteurs soulignent le rôle joué en la matière par la caractéristique-clé de transparence interne, qui se traduit par le fait que le SMG donne de la visibilité et rend intelligibles les objets et les événements organisationnels (Englund et Gerdin, 2015, p. 280).

Cependant, la littérature du contrôle capacitant ne propose pas encore de réflexion aboutie en relation avec des cas empiriques sur la question des bonnes pratiques. Nous n'avons pas non plus développé de façon substantielle notre analyse vers cette notion. Toutefois, la récurrence de la notion de bonnes pratiques n'a pas manqué de nous interroger car elle est exprimée par différents acteurs du RECAC, quel que soit leur positionnement hiérarchique ou relationnel. C'est pourquoi nous avons choisi de ne pas ignorer cette question et de l'évoquer dans ce chapitre consacré à la discussion de la recherche.

La volonté de développer les bonnes pratiques apparaît au niveau du sommet stratégique et dans des discours ministériels aux agents :

« Ces projets, vos projets, nous devons mieux les faire connaître, y compris au sein même de notre réseau. C'est l'objet de la mutualisation des bonnes pratiques conduite par le Département avec la contribution de nos ambassades. Nous devons aussi davantage les valoriser auprès des milieux culturels et du grand public » (Fabius, 2014)<sup>327</sup>.

---

<sup>325</sup> « Employees explained how taking the time to write down procedures in the form of best practices had actually helped them save time and perform better. By saving time, they were able to accomplish all of their weekly tasks more easily and felt liberated » [« Les employés ont expliqué comment prendre le temps de rédiger des procédures sous la forme de meilleures pratiques les avait effectivement aidés à gagner du temps et à mieux travailler. En économisant du temps, ils ont été en mesure d'accomplir toutes leurs tâches hebdomadaires plus facilement et se sentaient libérés »] (Tessier et Otley, 2012, p. 174).

<sup>326</sup> « FinServ's formal MCS are comprehensive and systemic, and have been developed over a number of years from its own global best practices. These MCS are used by managers in their efforts to achieve the organisation's goals » [« Les éléments du SMG formel de Finserv sont complets et systémiques, et ils ont été mis au point sur un certain nombre d'années à partir de ses propres meilleures pratiques mondiales. Ces éléments sont utilisés par les managers dans leurs efforts pour atteindre les objectifs de l'organisation »] (Mundy, 2010, p. 502).

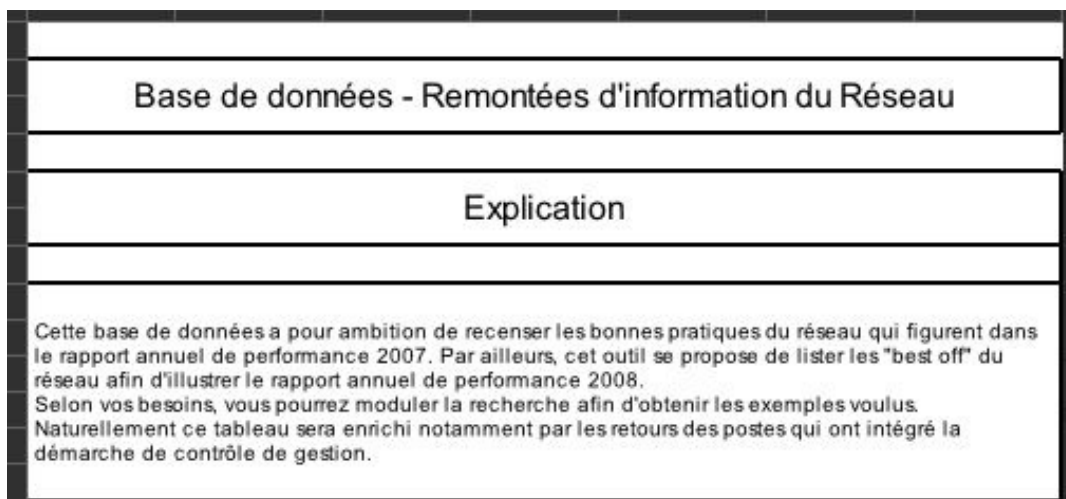
<sup>327</sup> Discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international lors des Journées du réseau - Services de coopération et d'action culturelle (Paris, 16/07/2014) : Site consulté le 10 juillet

Elle apparaît également avec des formations internes dédiées aux agents en centrale et dans les postes, à l’instar d’un stage visant notamment à « repérer les bonnes pratiques et être force de proposition en vue de changements opérationnels utiles » (*Diplonet*, 24 octobre 2012) ou des « bonnes pratiques du réseau 2014 (...) opération [de] "mutualisation des bonnes pratiques" [qui] a permis d’identifier 36 projets innovants [...] sous forme de fiches synthétiques » (*Diplonet*, 16 juillet 2014)<sup>328</sup>. Nous avons également montré dans la section B du chapitre III que la démarche de pilotage du RECAC et de mise en place du contrôle de gestion constitue « un moyen de diffuser les bonnes pratiques entre postes » (voir *supra* figure III.7., diapositive 3), à l’instar du dialogue capacitant nourrissant la FBP, élément-pivot du SMG du RECAC (voir *supra* figure III.11.).

Dans cet esprit, à la même période que celle de la mise en place progressive du SMG, en accompagnement de la mise en œuvre de la LOLF, le RECAC a développé une base de données « bonnes pratiques ». Cet outil disponible sur l’intranet pour l’ensemble des agents était renseigné par ces mêmes agents (voir *infra* figure IV.4.).

Lancée en 2007, cette base au format Excel comportait, en 2009, 345 exemples de bonnes pratiques à partir des remontées du réseau effectuées avec la FBP, présentant l’origine par programme, pays et type de coopération.

**Figure IV.4. Base de données « bonnes pratiques » du RECAC (source : MAE)**



2015 : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2014-07-16.html#Chapitre17>

<sup>328</sup> Mentionnons également le séminaire des agents en charge de la CLE (COCAC, ACPE, ACPF, VI) qui s’est tenu du 28 au 30 avril 2015 à l’IF Paris sur le thème : « Échanges de pratiques de terrain dans un contexte de coopération en mutation ». Il incluait un « petit-déjeuner régional » regroupant les agents par zones géographiques (voir point suivant *infra*). Programme en ligne consulté le 10 juin 2016 : [www.auf.org/media/adminfiles/15\\_04\\_15\\_Programme\\_Séminaire\\_ACE\\_ACPF\\_2015.pdf](http://www.auf.org/media/adminfiles/15_04_15_Programme_Séminaire_ACE_ACPF_2015.pdf)



Mode opératoire	
étape 1	En haut de chaque colonne (hormis "exemple"), il y a un bouton en forme de flèche, cliquez dessus.
étape 2	Une liste déroulante va apparaître avec plusieurs choix possibles, sélectionnez celui qui correspond à votre recherche.
étape 3	Vous pouvez répéter l'opération sur d'autres colonnes ou modifier un choix existant de la même façon.
étape 4	Une fois votre recherche terminée, pour réinitialiser la base de données, il vous suffit de cliquer sur le bouton "Nouvelle_recherche" pour afficher la base de données dans son ensemble.

L'accent y était mis sur les indicateurs en tant que preuves et sur la cible quantitative visée qui devaient nécessairement faire l'objet de commentaires pour permettre le partage et l'appropriation de la bonne pratique. Une illustration est proposée en figure IV.5. (voir *infra*).

Figure IV.5. Exemple de « bonne pratique » issu de la base homonyme du RECAC (source : MAE)

	A	B	C	D	E	F	G
1	Année	Programme	Pays	Typologie	Indicateur	Données chiffrées	Nouvelle recherche Commentaires
276	TdB Réseau S1 2009	209	Ukraine	Coopération d'influence	Taux d'autofinancement des EAF	Taux d'autofinancement cible en 2009 : 65%	Le taux d'autofinancement de l'Institut français d'Ukraine est en pleine croissance depuis 5 ans. De 29% d'autofinancement en 2004, l'IFU est passé à 62% d'autofinancement en 2008. Cette progression est d'autant plus significative que, parallèlement, le budget de l'Institut est passé sur la même période de XXX 000 euros annuels à X XXX 000 euros. En 2009, la tendance devrait se confirmer malgré la crise financière qui devrait ralentir quelque peu les progrès de l'établissement dans ce domaine. Le ratio cible prévu pour 2009 est 65%.

On saisit aisément les enjeux sous-jacents à la question des bonnes pratiques par rapport au terrain d'étude. Nous avons montré la caractéristique de dispersion géographique très forte du RECAC dans la quasi-totalité des pays et la majorité des grandes zones urbaines de la planète. Chaque jour, des dizaines de milliers de projets de coopération sont imaginés, conçus, développés, consolidés, parfois menés à bien, parfois abandonnés. Les milliers

d'agents du RECAC qui les font vivre impliquent également dans ces actions des milliers de partenaires locaux dans des relations bilatérales et multilatérales.

Lorsqu'un attaché chargé du livre au Mexique entreprend un projet de traduction d'une œuvre francophone vers l'espagnol, ou d'un ouvrage d'un poète local vers le français, il va faire appel à son expertise, qu'il va renforcer au gré des succès et des échecs. Lorsqu'un attaché de coopération universitaire en Indonésie œuvre avec ses partenaires du monde académique indonésien à la définition d'un programme bilatéral de bourses de recherche il va faire appel à son expertise, qu'il va renforcer au gré des succès et des échecs. Lorsqu'un ACPF et son collègue attaché de coopération santé vont initier un nouveau programme de « faisant fonction d'interne » avec des professionnels de santé vietnamiens et français, ils vont faire appel à leur expertise, qu'ils vont renforcer au gré des succès et des échecs. Lorsqu'un attaché culturel est chargé d'un programme de muséographie visant à réaliser la première rétrospective en Afrique consacrée à l'œuvre d'Alberto Giacometti, il va faire appel à son expertise, qu'il va renforcer au gré des succès et des échecs. Lorsqu'un ACE négocie l'homologation d'une filière bilingue au sein d'un établissement de son pays de résidence, il va faire appel à son expertise, qu'il va renforcer au gré des succès et des échecs. Lorsqu'un VI participe à la réalisation d'un programme de chansons francophones diffusé sur une chaîne publique nationale, il va faire appel à son expertise, qu'il va renforcer au gré des succès et des échecs. Lorsqu'un COCAC finalise une convention bilatérale pour l'installation d'un nouveau lycée français, il a fait appel à son expertise, qu'il a renforcée au gré des succès et des échecs. Le RECAC représente effectivement plus d'un siècle d'expériences et de savoirs certes cumulés mais qui, comme pour toute organisation, sont difficiles à capitaliser.

Pourtant, après plus d'un siècle d'erreurs et de réussites dans des contextes variés il est certainement possible d'en tirer des enseignements au bénéfice des nouveaux projets, des nouvelles actions que les membres de l'organisation sont appelés à réaliser. C'est pourquoi le sommet stratégique a souhaité la mise en place de dispositifs d'apprentissage et d'amélioration des processus de travail à partir des succès obtenus dans des postes. Pour ce faire, l'information en matière de bonnes pratiques a été largement diffusée auprès des agents, par voie orale directe, à l'instar d'ateliers mis en place pendant des JDR, et par voie de TD :

« Il y a d'abord le TD qui est un peu la voie officielle, donc ça on n'en fait pas toutes les cinq minutes. Quand on est arrivé à un point d'aboutissement de quelque chose ou un gros échec donc, là, on fait un TD. Sinon il y a le courriel, le téléphone, des rencontres annuelles ou pluriannuelles, il y a des JDR après le 14 juillet chaque année où au début des vacances l'ensemble du réseau est réuni pour

échanger des idées, tirer parti des expériences, des réussites, des échecs, orienter pour l'année à venir, etc. » (entretien ACE03, zone Europe).

Il faut d'ailleurs comprendre par « bonnes pratiques » les enseignements que l'on peut également tirer d'échecs ou d'erreurs. L'analyse développée dans le troisième chapitre a permis de montrer l'activation de la caractéristique-clé de réparation. Nous complétons cette argumentation par une illustration issue d'un entretien avec un secrétaire général dans un IF d'un pays membre de l'Union européenne situé en Europe de l'Est. En faisant une présentation de la FBP sur son poste informatique, le répondant nous avait expliqué qu'un surprenant calcul des taux d'autofinancement était très à l'avantage des postes au lancement des fiches de contrôle de gestion et que plusieurs postes avaient fait remonter cette erreur pour qu'elle soit corrigée.

« Une erreur effectivement dans le tableau de contrôle de gestion, un mode de calcul. Ça a marché, aucun problème. Ils en ont tenu compte car c'était ridicule le taux d'autofinancement qui était calculé d'une façon absolument folle. Là aussi, la plupart des collègues arrivaient avec un taux d'autofinancement démentiel. Ici on arrivait à 1.500 % » (entretien SG01, zone Europe).

Les répondants, qu'ils soient au Département ou en poste, associent les bonnes pratiques à la démarche du contrôle de gestion, et particulièrement la FBP :

« Il faut l'utiliser [le contrôle de gestion] comme un moyen de réfléchir à ce qu'on fait, de tirer des enseignements d'éventuels échecs, de hiatus entre les objectifs et le réalisé. Ça peut m'aider dans le sens où moi je l'utilise pour notre communication interne » (entretien COCAC02, zone Europe) ;

« [la diffusion des bonnes pratiques se fait] à l'oral pour l'instant. Il n'est pas exclu que dans les notices, les procédures je la mette en œuvre mais là je n'ai pas le temps, bien sûr, mais je m'appuie là-dessus. Les expertises que je fais ça me permet de voir qu'il y a des mauvaises pratiques et de mettre en garde les gens » (entretien MAE06).

En ce qui concerne les caractéristiques-clés capacitantes activées par les bonnes pratiques, nous rejoignons l'analyse développée par Englund et Gerdin (2015). Ainsi, la caractéristique-clé de réparation est directement sollicitée dans la démarche « bonnes pratiques », et indirectement par les caractéristiques-clés facilitantes de transparence, et plus particulièrement de transparence interne, dans la mesure où « les efforts de réparation supposent une compréhension approfondie de ce qui doit être réparé » (Englund et Gerdin,

2015, p. 280)<sup>329</sup>. En outre, cela conforte notre analyse présentée dans le premier chapitre quant à la combinaison des caractéristiques-clés en contrôle capacitant (voir *supra* figures I.5. et III.11.). L'intérêt porté par le RECAC aux bonnes pratiques et apprentissages à partir d'erreurs s'inscrit donc dans la démarche capacitante. Elle est souhaitée par le sommet stratégique. Elle est également souhaitée par les postes, alors que l'on sait que l'apprentissage organisationnel à partir des erreurs est complexe (Baumard et Starbuck, 2005, p. 294). Un rapport pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (Cour des comptes, 2013)<sup>330</sup> confirme ce qui est ressorti des entretiens. En réponse à un questionnaire adressé par la Cour des comptes, des postes soulignent l'importance de la diffusion des bonnes pratiques pour les agents affectés dans le RECAC à l'étranger :

« Les postes, en réponse au questionnaire adressé par la Cour, ont exprimé des attentes vis-à-vis de l'Institut. Ils souhaiteraient, en particulier, qu'il contribue plus efficacement à la diffusion des bonnes pratiques ainsi qu'au soutien des postes dans leurs recherches de partenariat opérationnel (expertises, cofinancement de projets) et de mobilisation des collectivités territoriales françaises » (Cour des comptes, 2013, p. 51).

Ces souhaits de meilleure appropriation des bonnes pratiques se heurtent aux réalités de l'exercice professionnel des agents. Nous avons effectivement constaté lors des entretiens et des observations dans des postes que l'accès au réseau informatique intranet du MAE est inégal. De nombreux attachés, même dans les capitales où il y a des ambassades, sont situés hors de la représentation diplomatique. Leur bureau est soit au SCAC, soit dans un IF. Ils peuvent également être affectés dans une ville de province. La conséquence est qu'ils ne disposent pas tous d'une connexion informatique sécurisée « éolisée ». Cela signifie que des agents n'ont pas accès à des éléments numériques du SMG. Ils peuvent se rendre sur des postes connectés, par exemple au SCAC si celui-ci est placé au sein de l'ambassade, ce qui est fréquent, mais cela n'est pas toujours pratique pour eux, voire très difficile si leur bureau est à une distance éloignée. C'est ce qui explique en partie que la base de données des bonnes pratiques n'a pas été fortement utilisée.

En outre, il faut savoir que le RECAC avait créé un forum en ligne pour les secrétaires généraux et les agents comptables. Ces mêmes agents ont également développé de leur côté

---

<sup>329</sup> « [...] efforts at repair presupposes a thorough understanding of that which is to be repaired » (Englund et Gerdin, 2015, p. 280).

<sup>330</sup> « Le réseau culturel de la France à l'étranger », communication au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Cour des comptes, septembre 2013, 160 p.

un autre dispositif de dialogue à partir de leurs messageries électroniques. C'est celui-ci qui est à présent le plus utilisé, comme nous l'a expliqué un secrétaire général dont le bureau est placé dans un IF d'une capitale asiatique qui n'est pas connecté au portail Éole pour des raisons de sécurité du réseau.

« J'avais accès à Éole [au SCAC] mais j'y allais rarement pour consulter mes méls. Moi j'avais l'info par le COCAC, dont la FBP. Mais on n'avait pas de poste Éole à l'IF. C'est pas très pratique. Un truc intéressant [les collègues de la technostructure du Département] ont créé un forum au MAE pour les agents comptables et SG. Il est très peu utilisé. Moi j'avais essayé d'envoyer quelques méls. En fait c'était court-circuité par un autre forum, d'ailleurs que j'avais relancé. En fait c'est pas un forum, on envoyait un mél à l'ensemble des agents comptables, il suffisait d'être bien dans la liste et t'avais la réponse dans la minute qui suivait en général. C'était génial et ça marchait très bien quand j'étais à [IF en Europe] puis c'est tombé en désuétude. Au [pays d'Asie] j'ai relancé le truc "voilà, il existait telle chose à tel moment, est-ce que vous êtes d'accord ?". Alors là il y avait un nombre de méls qui avaient été échangés et ça partait dans tous les sens. C'était très bien et ça marchait mieux que le forum véritable du MAE sur lequel personne n'allait. Parce que l'avantage comme c'était ta boîte mél tu recevais directement les questions, tu voyais qu'un collègue était en difficulté donc tu répondais. C'était super. C'était un moyen non officiel de le faire et qui n'a jamais posé de problème au MAE » (entretien SG04, zone Asie).

Ce « forum » informel entre secrétaires généraux et agents comptables des postes nous a également été présenté par un autre agent comptable, devenu ensuite secrétaire général, lorsqu'il était au Département. Comme nous l'avons analysée précédemment, la mobilité géographique et fonctionnelle des agents du RECAC fait que des agents en poste utilisant des dispositifs informels dans des fonctions à l'étranger continuent de le faire lorsqu'ils sont affectés à la centrale. En d'autres termes, le siège de l'organisation a non seulement connaissance de dispositifs informels mais il y contribue aussi. En ce qui concerne l'exemple donné précédemment, le dispositif était toujours opérationnel en 2015 :

« Ça a toujours bien fonctionné. Il y a eu des périodes de pic. On était quand même une quarantaine sur le forum. Ceux qui débarquaient ça les aidait bien, quoi. J'avais demandé au MAE s'il n'était pas possible de créer un forum et ils m'avaient dit il y a un forum qui va arriver, pas que pour nous mais aussi pour les COCAC, etc., mais finalement qui n'a jamais bien fonctionné. Et puis finalement comme notre truc de méls fonctionnait très bien on est restés là-dessus » (entretien SG04, zone Asie).

Cet exemple ne peut manquer d'interroger et de questionner le lien entre contrôles formels et contrôles informels.

Des auteurs ont montré que « la complémentarité entre le contrôle formel et le contrôle informel est garante de la cohésion de l'organisation » (Guibert et Dupuy, 1997, p. 39). Ces auteurs entendent, d'une part, par contrôle formel les « logiques de hiérarchisation fondées sur des découpages fonctionnels et opérationnels » et les mécanismes de standardisation associés à ces découpages - à savoir la standardisation des qualifications en ce qui concerne les bureaucraties professionnelles - et, d'autre part, pour les contrôles informels, les jeux « de relations transverses, évolutives, souvent implicites entre les acteurs ou les composantes de l'organisation, face à l'émergence de problèmes nouveaux ou mal structurés » (Guibert et Dupuy, 1997, p. 40). Ferreira et Otley partagent cette analyse de la complémentarité des mécanismes formels et informels à l'œuvre avec les systèmes de contrôle de gestion :

« Nous considérons les SMG comme des mécanismes, processus, systèmes et réseaux évolutifs formels et informels utilisés par les organisations pour communiquer les principaux buts et objectifs de la direction pour aider le processus stratégique et le management au quotidien grâce à l'analyse, la planification, les mesures, le contrôle, les récompenses, et plus largement le pilotage de la performance, ainsi que pour soutenir et faciliter l'apprentissage organisationnel et le changement » (Ferreira et Otley, 2009, p. 264)<sup>331</sup>.

Ces auteurs ajoutent qu'il faut donc considérer à la fois les contrôles formels et les contrôles informels qui, bien que plus subtils, sont aussi importants (Ferreira et Otley, 2009, p. 264)<sup>332</sup>. Ils précisent qu'il convient de prendre en compte les niveaux hiérarchiques bas et de ne pas se focaliser sur le sommet stratégique, comme cela est par exemple le cas avec le modèle des leviers de contrôle de Simons (Ferreira et Otley, 2009, p. 266)<sup>333</sup>.

---

<sup>331</sup> « [...] we view PMSs as the evolving formal and informal mechanisms, processes, systems, and networks used by organizations for conveying the key objectives and goals elicited by management, for assisting the strategic process and ongoing management through analysis, planning, measurement, control, rewarding, and broadly managing performance, and for supporting and facilitating organizational learning and change » (Ferreira et Otley, 2009, p. 264).

<sup>332</sup> « [...] our working definition of a PMS includes both the formal mechanisms, processes, systems, and networks used by organizations, and also the more subtle, yet important, informal controls that are used » « [...] Notre définition de travail d'un SMG comprend à la fois les mécanismes formels, les processus, les systèmes et les réseaux utilisés par les organisations, ainsi que les contrôles informels qui, bien que plus subtils, sont aussi importants »] (Ferreira et Otley, 2009, p. 264).

<sup>333</sup> « [...] the [LOC] framework is strongly focussed on the top level of management and [...] it does not cope well with the range of informal controls that exist in organizations, particularly in small ones (Ferreira, 2002) or on the operation of controls at lower hierarchical levels » « [...] Le cadre [des leviers de contrôle] est fortement axé sur le haut niveau de la direction générale et il ne prend pas bien en compte la gamme des contrôles

Le cas des dispositifs formels et informels que nous avons mis en exergue concernant les bonnes pratiques de contrôle de gestion du RECAC s'insère bien dans ces perspectives. Au travers de relations transverses, les acteurs de différentes composantes de l'organisation développent des pratiques évolutives pour gérer des problèmes nouveaux et contribuent à leur structuration. Il s'agit d'agents des différentes parties de l'organisation, impliquant plus particulièrement le *continuum* LH-CO et les technostructures centralisées et décentralisées. Le fait que le Département soit impliqué et y participe est révélateur. Cela montre que des dispositifs informels peuvent être formalisés, ce qui fait que leur positionnement évolue. Dans la mesure où le contrôle capacitant repose sur des technologies formalisées, nous suggérons une évolution de la définition des SMG de Ferreira et Otley (2009) que nous avons proposée dès la section D du premier chapitre consacrée aux « trois leviers de compréhension du contrôle capacitant ». Outre les processus formels, nous proposons de mettre l'accent sur les processus informels qui ont été internalisés et rendus « formels » par leur prise en compte dans le SMG par le sommet stratégique et la technostructure. Cela pourrait être discuté lors d'une future communication en congrès scientifique.

Enfin, concernant nos développements portant sur les bonnes pratiques, il apparaît que non seulement le sommet stratégique y est très sensibilisé mais qu'il doit également y porter une attention accrue. La Cour des comptes enjoint les dirigeants du RECAC, à plusieurs reprises (sept fois au long d'un rapport de 160 pages), à s'inspirer des bonnes pratiques mises en évidence en interne, mais aussi par les coopérations étrangères en proposant de « mieux exploiter les bonnes pratiques étrangères », notamment les dispositifs britannique et allemand (Cour des comptes, 2013, p. 131)<sup>334</sup>. Cet appel est relayé dans un rapport remis à la fin de 2013 par un Ambassadeur de France et des inspecteurs des affaires étrangères et des finances missionnés dans le cadre de l'exercice de modernisation de l'action publique. Déplorant que « l'action des réseaux de l'État à l'étranger [soit] trop souvent exercée de manière cloisonnée, y compris lorsque les missions et métiers sont proches »<sup>335</sup>, les auteurs du rapport ont

---

informels qui existent dans les organisations, en particulier dans les petites (Ferreira, 2002), ainsi que le fonctionnement des contrôles aux niveaux hiérarchiques inférieurs »] (Ferreira et Otley, 2009, p. 266).

<sup>334</sup> « Le réseau culturel de la France à l'étranger », communication au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Cour des comptes, septembre 2013, 160 p.

<sup>335</sup> Rapport « Mission d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux à l'étranger » établi par Hennekinne, L. *et al.* et rendu public en novembre 2013 sur le site de la MAP (modernisation de l'action publique) consulté le 22 mai 2016 : [www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/espace-dedie/rapport-evaluation-de-lorganisation-et-du-pilotage-des-reseaux-letranger](http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/espace-dedie/rapport-evaluation-de-lorganisation-et-du-pilotage-des-reseaux-letranger)

également nourri leur réflexion de « bonnes pratiques étrangères » (Hennekinne *et al.*, 2013, p. 1 et 20).

Nous avons suivi cet exemple et saisi l'occasion de déplacements à l'étranger pour réaliser six entretiens avec des employés situés dans la ligne hiérarchique et la technostucture centrale du British Council (BC) britannique et du Goethe Institut (GI) allemand.

### **3) Lignes de rencontre avec des organisations semblables au RECAC**

Lorsque nous avons gravi les marches pour entrer dans le British Council de Bangkok, situé à Siam Square au cœur de la capitale thaïlandaise, à quelques pas d'une station de métro, nous avons été saisi à double titre. À la chaleur étouffante de la rue succédait une douce fraîcheur, bienvenue pour celui qui porte un costume sombre et s'est empressé afin d'être ponctuel. Mais surtout l'impression de ne pas être dans un centre culturel. Au lieu d'espaces d'expositions offrant aux regards tableaux et sculptures, d'une médiathèque, d'un petit jardin ou d'une cafétéria proposant des mets et boissons typiques (par exemple français dans le cas d'un Institut français ou d'une alliance française, allemands en ce qui concerne le Goethe Institut, espagnols pour un Instituto Cervantès, italiens à la Società Dante Alighieri ou finlandais dans un Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutti), la pièce principale du BC est de type espace ouvert (*open space*) sur environ 180 m<sup>2</sup>. Bordée par une rangée de fenêtres sur le côté droit et entourée de salles de réunions et d'un centre d'appels vitrés, elle accueille quarante postes de travail. Alors qu'un assistant thaïlandais nous faisait patienter à l'entrée de la salle, nous avons pris un cliché du tableau où chaque employé indique à quel poste de travail il se situe avec un badge magnétique qu'il appose (voir photographies en annexe 25). Chaque employé, y compris le directeur (*country director*), dispose d'un ordinateur portable qu'il connecte à l'une des différentes stations d'accueil du réseau. Après les salutations d'usage, le chevalier de l'ordre de l'empire britannique s'excusa de son retard.

« Je suis arrivé en retard pour vous rencontrer parce que j'avais à terminer l'analyse trimestrielle des risques et, vous savez, cela doit être fait aujourd'hui et tout doit être revu, et nous devons faire ci et faire ça, etc., tout doit être télétransmis et vérifié » (entretien OTHER05, zone Asie)<sup>336</sup>.

---

<sup>336</sup> « I was late to see you because I was having to do the quarterly risk analysis for us and, you know, it has to be done by today and everything has to be reviewed and we have to do this and have to do that, etc., it has to be uploaded and it will be checked » (entretien OTHER05, zone Asie).



Il ajouta, montrant la grande salle de travail :

« Avant, tout le monde avait un poste de travail fixe. Nous avons fait un sondage et avons constaté que 60 % des postes de travail étaient utilisés seulement pour des temps très courts. Nous avons une seule salle de réunion qui était mon bureau. Donc, avec les travaux de rénovation nous avons tout réorganisé et créé différentes salles de réunion » (entretien OTHER05, zone Asie).

Le British Council de Bangkok présente, pour le nouveau visiteur, les caractéristiques d'une PME très active.

« Nous avons cinq sites ici à Bangkok et un site à Chiang Mai. Nous employons près de 300 personnes, dont environ la moitié de Britanniques. Ils travaillent en tant qu'enseignants. C'est une grande entreprise et nous cherchons encore à la développer » (entretien OTHER05, zone Asie).

Nous avons ensuite exploité le même guide d'entretien que pour tous les autres entretiens avec les agents du RECAC. Nous allons évoquer les lignes directrices qui en sont ressorties et nous intéresserons dans le dernier point de cette section à la dimension numérique des dispositifs de gestion qui fut éclairante pendant ces rencontres.

**a) L'intérêt du RECAC envers ses homologues étrangers : « une compétition globale pour l'influence »**

Le MAE français réalise un travail de veille stratégique concernant l'action d'autres ministères des Affaires étrangères, notamment britannique et allemand en Europe, et anglo-saxons. Il le fait dans ses différents domaines de compétence ; le contrôle de gestion constitue l'un de ses champs de préoccupations, comme en témoigne la note de 16 pages du 9 octobre 2012 rédigée par la « cellule ministérielle de contrôle de gestion » ayant pour objet « l'évolution des réseaux diplomatiques britannique, allemand, canadien australien, notamment en matière d'évaluation de la performance et de contrôle de gestion ».

En ce qui concerne le RECAC, on observe un fort intérêt envers ses homologues étrangers, au premier rang desquels le BC et le GI, avec lesquels il noue de nombreux échanges, qui sont favorisés par la DGM. Ainsi, des représentants de ces réseaux sont invités aux JDR à Paris et participent à des séminaires nationaux et régionaux organisés par les postes. Surtout, les agents en poste sont conduits à collaborer avec des membres des autres

---

Les entretiens avec des employés du British Council et du Goethe Institut ont été réalisés en anglais. Les *verbatim* qui suivent sont traduits en langue française.

réseaux de coopération et d'action culturelle à l'étranger, par exemple pour des projets tels que les salons de promotion des études en Europe en ce qui concerne la coopération éducative et universitaire, la journée européenne des langues<sup>337</sup> pour les attachés de coopération linguistique ou encore le réseau EUNIC (*European Union National Institutes of Culture - Instituts culturels nationaux de l'Union européenne*)<sup>338</sup> regroupant les organismes des États membres de l'Union européenne chargés de l'action culturelle à l'étranger, ce qui concerne, par exemple, les directeurs d'IF et d'AF. Des travaux d'experts soulignent également l'importance pour le RECAC de s'intéresser aux autres réseaux culturels étrangers, à la fois partenaires et concurrents dans le cadre d'une « compétition globale pour l'influence » (Loncle et Schmid, 2013, p. 12).

Les entretiens que nous avons réalisés avec des membres du BC et du GI furent riches et les contacts nous avaient été fournis par des répondants du RECAC, ce qui nous a facilement ouvert les portes. Il s'agissait de directeurs, directeur-adjoint, attachés de coopération linguistique et éducative et d'une responsable du contrôle de gestion en administration centrale, bureau semblable au pôle contrôle de gestion de la DGM. À l'issue des entretiens, nous avons transmis les transcriptions des entretiens aux répondants du GI pour vérifier s'il n'y avait pas eu d'erreurs dues à l'emploi de l'anglais ; ils nous les ont retournées avec des modifications rares et mineures en nous autorisant à les utiliser dans le cadre de notre travail de recherche universitaire. Sans disposer de données suffisantes pour conduire une analyse approfondie, les rencontres avec les répondants nous ont permis de discerner des points marquants de leur action.

### **b) Lignes de divergence et de convergence entre le RECAC et des réseaux de coopération culturelle étrangers**

Différentes lignes directrices ressortent de la discussion centrée sur une analyse comparative entre les dispositifs de contrôle de gestion du RECAC et des réseaux culturels à l'étranger britannique et allemand, qui ont d'ailleurs conclu un accord pour coopérer sur des sujets d'intérêt mutuel. Pour mieux les évoquer nous proposons des éléments de présentation du BC et du GI issus de nos données primaires et secondaires en annexe 26, puis, selon une

---

<sup>337</sup> « À l'initiative du Conseil de l'Europe la Journée européenne des langues est célébrée chaque année le 26 septembre depuis 2001 ». Site officiel consulté le 30 mai 2016: <http://edl.ecml.at/Home/tabid/1455/language/fr-FR/>

<sup>338</sup> Site EUNIC consulté le 30 mai 2016: [www.eunic-online.eu/?q=fr](http://www.eunic-online.eu/?q=fr) ; site de l'Institut Français de Paris consulté le 30 mai 2016 : [www.institutfrancais.com/fr/cooperation-europeenne](http://www.institutfrancais.com/fr/cooperation-europeenne).

approche comparative avec le RECAC, nous allons souligner trois points de divergence et trois points de convergence.

### **Une relation structurelle avec le MAE moins forte que pour le RECAC**

Le premier élément est structurel. Le RECAC, encore considéré comme le premier réseau culturel mondial si l'on adopte une définition à périmètre élargi (voir le deuxième chapitre), relève directement d'un ministère régalien, le MAE français. Ce lien structurant signifie pour les partenaires de coopération qu'ils coopèrent « avec la France », ce qui a une traduction sur le terrain ; les cartes de visite des COCAC et de leurs attachés sont frappées du logo associant Marianne, le drapeau bleu, blanc, rouge et la devise « Liberté, Égalité, Fraternité »<sup>339</sup>.

« La singularité française est ici frappante. Le réseau culturel français est le seul de cette ampleur à être directement géré par les Affaires étrangères. [...] la Grande-Bretagne et l'Allemagne qui possèdent des réseaux de taille équivalente préfèrent utiliser la formule d'organismes non gouvernementaux à très forte autonomie : [...] British Council et Goethe Institut » (Gerbault, 2008, p. 18).

Cela signifie également que l'action des agents dépend en partie de décisions politiques, davantage que pour les autres réseaux culturels étrangers. Par exemple, le « British Council, qui se contente de sa Charte royale de 1936 pour ses objectifs structurants de service public, [...] ne sollicite l'agrément du *Foreign & Commonwealth Office* (FCO) qu'en cas d'opérations majeures » (Loncle et Schmid, 2013, p. 48).

La création d'agences (AEFE en 1990, Institut français en 2010, se reporter au deuxième chapitre), placées sous la tutelle du RECAC, ainsi que le fait que le RECAC n'a finalement pas été rattaché à l'IF à l'issue de l'expérimentation 2011-2013, témoignent d'une réflexion toujours en cours au sein du MAE quant aux relations structurelles vis-à-vis du réseau culturel.

### **L'importance de la coordination régionale au sein du BC et du GI**

La deuxième caractéristique concerne la stratégie régionale. Aussi bien le BC que le GI ont adopté des stratégies fortement régionalisées (voir *infra* figure IV.6), comme cela a été souligné pour ce dernier :

---

<sup>339</sup> « Charte graphique de la communication gouvernementale » consultée le 6 juin 2016 : [www.wikiwand.com/fr/Charte\\_graphique\\_de\\_la\\_communication\\_gouvernementale\\_en\\_France](http://www.wikiwand.com/fr/Charte_graphique_de_la_communication_gouvernementale_en_France) et [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2010/04/cir\\_30913.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2010/04/cir_30913.pdf)

« Le fonctionnement du réseau est largement décentralisé avec douze grandes régions ; chaque institut dispose d'une très large autonomie de gestion, notamment en matière budgétaire et de personnels et est entièrement indépendant de l'ambassade d'Allemagne (son directeur n'est pas un diplomate) : chaque directeur d'Institut est responsable de son programme, conçu conjointement avec une direction régionale » (Chaussabel, 2011, p. 21).

L'une des raisons pourrait être les restrictions financières et budgétaires qui affectent le BC et le GI, à l'instar du RECAC. En effet, un répondant a souligné que le choc produit par ces restrictions a pu être absorbé par davantage de marges de manœuvre et de souplesse pour conduire les projets de coopération et d'action culturelle depuis une dizaine d'années :

« Nous avons resserré les effectifs de notre siège à [ville] de 400 à 280 experts en trois années (2006-2009) et transféré de nombreuses compétences aux instituts régionaux (pour l'Asie du Sud-Est et l'Australie, c'est Jakarta) et de l'argent a également été transféré. Nous pouvons à présent transférer des crédits d'une année à l'autre, alors qu'auparavant, jusqu'en 2009, nous n'avions qu'un budget annuel » (entretien OTHER04, zone Asie).

**Encadré IV.1. Stratégies régionales du British Council et du Goethe Institut (Loncle et Schmid, 2013, encadré p. 86)**

**Pratiques du Goethe Institut et du British Council**

La vision allemande repose sur une organisation décentralisée et régionalisée, au sein de laquelle les directeurs locaux du *Goethe Institut* jouissent d'une grande autonomie pour mettre en œuvre les objectifs qui leur sont assignés. Cette autonomie n'est cependant pas un obstacle à une bonne coordination entre ambassade et opérateurs culturels. La convention-cadre conclue en 2004 entre le ministère allemand des Affaires étrangères et le *Goethe Institut* lui confère un rôle d'instrument de la diplomatie allemande, en demandant à ses services de « travailler étroitement » avec les représentations diplomatiques. Des échanges de documents sont systématiquement prévus, des comptes rendus des instituts locaux sont transmis aux ambassades.

Il en va de même au Royaume-Uni. Ainsi, l'entente entre l'ambassadeur et le représentant local du *British Council* est la règle. Le *Foreign Office* comme le *British Council* admettent que, dans quelques cas, ces relations sont distantes, voire conflictuelles.

Les répondants ont tous mis en avant le travail partenarial développé entre les instituts formant une même région. Certes, aussi bien au BC qu'au GI - et aussi en ce qui concerne le RECAC - des axes stratégiques globaux sont définis, ainsi que l'illustre cet échange :

« [Quelle est la stratégie globale ? Puis-je l'obtenir en ligne ?] Humm, pas vraiment (rires). Je veux dire que c'est plus une stratégie interne. C'est un accord entre le [nom du réseau] et le ministère des Affaires étrangères. Ce n'est pas un document public. Mais je peux décrire les huit objectifs principaux brièvement pour vous. Le premier objectif est l'apprentissage des langues. Le second pour la

culture. Plus précisément, c'est le dialogue culturel. Le troisième est relatif à nos activités d'information. Par exemple, nous avons des bibliothèques partout dans le monde et aussi un travail d'information par Internet ainsi que des programmes culturels sur [nom de pays]. Il s'agit d'information externe. Donc, ces trois objectifs se réfèrent aux fondamentaux de [nom du réseau]. Et puis nous avons toujours des focus thématiques. Donc, le numéro quatre est l'éducation. Et puis nous avons des sujets axés par exemple sur le marketing et le développement du réseau. Le cinquième est l'Europe. Le sixième concerne le marketing et les relations publiques. Le septième ce sont les RH, ressources humaines. Et le huitième se réfère à notre réseau et à l'infrastructure. Donc, les axes six à huit sont plus liés au développement de l'institution elle-même » (entretien OTHER03, zone Europe).

Toutefois, davantage qu'au RECAC, l'accent est mis sur les interactions entre niveaux régional et pays (poste), comme l'illustrent les *verbatim* suivants :

« [Les managers régionaux peuvent-ils mettre en œuvre leur propre stratégie concernant ces 8 axes ?] Oui, tout à fait. Dans notre stratégie globale, nous avons un ensemble d'objectifs et d'indicateurs. Mais chaque région définit ses propres mesures pour contribuer à la réalisation de nos objectifs. Les régions contribuent aux mêmes indicateurs, mais les valeurs cibles sont différentes, se référant aux conditions locales. Par exemple, nous voulons mettre l'accent sur la coopération européenne. Ici, nous pouvons attendre davantage des régions européennes que des régions non-européennes. Nous avons donc ces huit objectifs, ensuite nous avons des objectifs plus spécialisés, puis nous avons des indicateurs pour ces objectifs spéciaux. Mon service assure la gestion de toutes les informations pertinentes concernant les indicateurs stratégiques, et nous générons également des graphiques. Cela se produit deux fois par an. Pour la réunion régionale annuelle avec le conseil d'administration. Et pour l'évaluation annuelle entre le conseil d'administration et le directeur régional. De plus, nous effectuons un contrôle financier trimestriel. Cela n'a pas toujours été comme ça, mais je pense que ça s'améliore tout le temps et nos collègues peuvent voir les avantages de notre nouveau dispositif de gestion : le cycle de planification, le système de reporting, les stratégies régionales, les réunions annuelles avec le conseil d'administration et les managers régionaux, la conférence annuelle avec le conseil d'administration, tous les directeurs régionaux et les chefs de service. L'évaluation annuelle du conseil d'administration avec chaque directeur régional et chaque chef de service. Et aussi le dialogue entre le siège et les collègues du monde entier. Il y a beaucoup de communication, par exemple lorsque des collègues viennent à la centrale pour des formations. Et aussi notre intranet est un excellent outil pour l'échange d'informations. L'échange des meilleures pratiques entre les régions est également un facteur de succès » (entretien OTHER03, zone Europe) ;

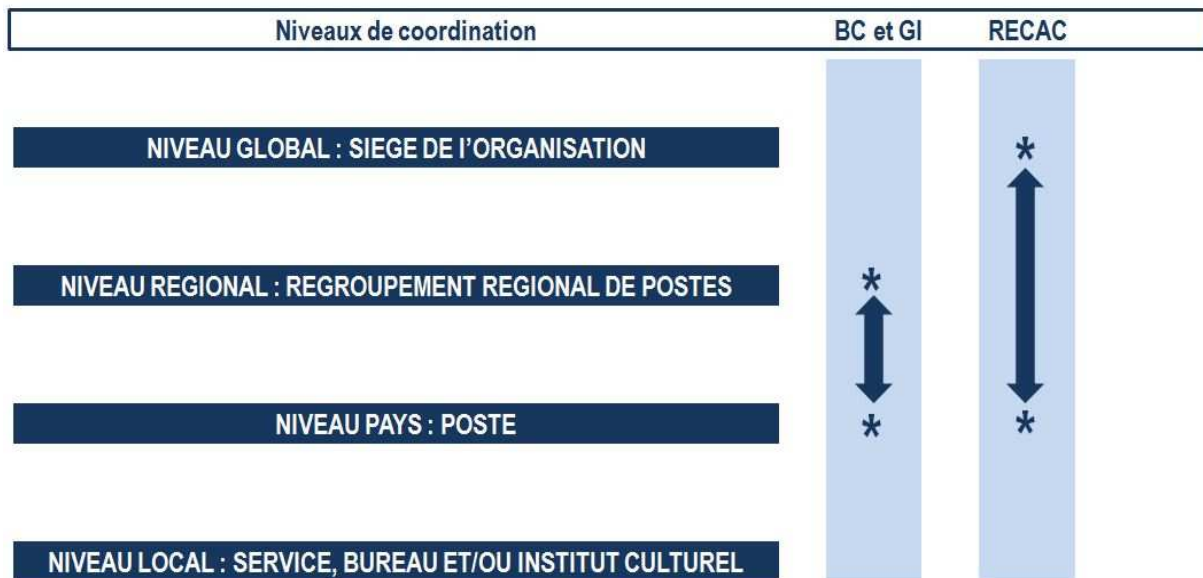
« Nous avons une stratégie qui est connectée à des cibles et des objectifs spéciaux, et tous ces objectifs et cibles sont à nouveau reliés avec des chiffres. Donc, depuis dix ans, nous avons une stratégie régionale pour l'Asie du Sud-Est, l'Australie et la Nouvelle Zélande. [...] Il y a une grande importance du travail au niveau régional, à savoir Hanoi, Hochiminh-ville, Bangkok, Manille et Jakarta, soit cinq centres. Nous montons par exemple des séminaires régionaux auxquels nous envoyons des enseignants. Je rencontre au moins une fois par an mes collègues régionaux, soit à Bangkok, soit à Jakarta, villes les plus pratiques et économiques pour les connexions aériennes. Nous sommes plus efficaces aujourd'hui par rapport à hier dans notre façon de gérer et d'utiliser nos crédits parce qu'à présent nous avons une véritable gestion avec une supervision de nos budgets. En outre, tous les projets doivent être liés les uns aux autres en fonction de notre zone régionale et des objectifs locaux, donc nous devons travailler de façon concertée avec les collègues » (entretien OTHER01, zone Asie) ;

« Nous nous réunissons plusieurs fois par an, soit au niveau régional, soit à la centrale. [...] la région dans laquelle nous travaillons ici [...] développe un plan. Vous pouvez appeler cela un plan régional qui définit la façon dont nous voulons accomplir notre mission principale qui est la promotion de la culture et de la langue [...] ; nous voulons adapter cela plus concrètement à cette région parce que l'intérêt de la région et la façon dont cela pourrait fonctionner dans cette région est un peu différent d'une autre région. Donc, nous prévoyons effectivement au niveau régional, puis aussi au niveau des pays et au niveau des instituts. Donc, il y a cette mission principale du [nom de réseau] que vous pouvez vraiment appeler une mission et au niveau inférieur il y a des plans. Ces plans régionaux sont très concrets. Imaginons par exemple dans une région qu'il y ait des objectifs et qu'un objectif concret soit de favoriser les connexions entre [...] le pays A ou B dans le domaine de la danse contemporaine. Cela se fait au niveau [régional], puis sous ce niveau, nous voulons promouvoir les échanges et la mise en réseau dans le domaine de la danse, puis différentes choses que nous faisons concrètement. Disons que nous envoyons quelqu'un du pays B en [pays] pour participer à une plate-forme de danse : nous invitons un chorégraphe pour l'atelier et il travaillera avec les jeunes danseurs dans le pays A ou B, puis différentes actions vont s'agréger autour de ce projet. Vient ensuite pour réaliser l'objectif régional un instrument, un outil pour accomplir la mission principale de l'institut qui est la promotion. En fait c'est surtout de la mise en réseau, faciliter les contacts et le prisme de mon organisation a évolué vers davantage de promotion du dialogue et de réseautage. Nous avons un directeur régional, à Jakarta, [nom du directeur régional], il est le chef de l'institut à Jakarta et il est à la tête de la région. Le bureau régional de Jakarta est une équipe plutôt [nationalité du réseau] et ils sont les coordonnateurs régionaux pour les différentes activités. Nous avons un coordonnateur régional pour le département de la langue, pour le département des programmes, pour le secteur de l'éducation. [...] je les rencontre tous parce que

nous avons des réunions toute l'année. Par exemple, la prochaine réunion est déjà en mars. Tous les directeurs de [nom de réseau] se réuniront à [ville]. C'est le moment privilégié pour partager notre vision du travail, ce qui peut être les meilleures pratiques, des exemples, et aussi, vous savez, des problèmes ou des choses pour lesquels nous sentons que quelque chose doit être changé ou quelque chose doit être revu. Et normalement il y a un suivi [régional] » (entretien OTHER02, zone Asie).

À partir des entretiens et de la documentation dont nous disposons, nous proposons une visualisation sous la forme d'un schéma faisant apparaître l'importance de la formalisation des processus de travail au niveau régional pour le BC et le GI (voir *infra* figure IV.6.).

**Figure IV.6. La prédominance de la coordination du travail entre niveau régional et niveau pays pour le British Council et le Goethe Institut (source : auteur)**



La figure IV.6. (voir *supra*) montre une différence de choix de coordination stratégique et de relations de travail entre les réseaux britannique et allemand et le RECAC. La traduction d'une forte coordination aux niveaux régional et local s'opère sur le contrôle de gestion et sur les procédures d'audit : « Nous avons des audits pour le département de la langue principalement, entre [instituts] dans la région. Par exemple, mon collègue en charge du secteur linguistique vient de se rendre à Sydney où il a vérifié [notre institut] » (entretien OTHER02, zone Asie). Dans cet esprit, un réseau culturel étranger a instauré des nouvelles procédures d'audits régionaux entre pairs, comme nous l'ont expliqué les répondants :

« Nous avons aussi un système d'audit tous les deux ans, la dernière fois [...] avec la venue de deux collègues de Manille et d'Australie. Ce système est mis en place depuis cinq ans et il dure deux journées INTENSES. Cela fonctionne ainsi : les

auditeurs viennent deux jours puis ils ont deux semaines avant de transmettre leur rapport, c'est-à-dire des recommandations pour améliorer le fonctionnement de l'institut, au siège du [nom de réseau] et au centre régional ; à l'issue de l'année qui suit, nous devons montrer que nous avons suivi les recommandations, sinon nos budgets seront réduits. En effet, ils [collègues] reviennent pour vérifier un ou deux ans après, et cela recommence ainsi tous les trois ans. J'ai également suivi une formation pour devenir auditeur, pendant dix jours à [siège du réseau], et depuis je peux auditer mes collègues, sur la base de deux audits que je dois faire chaque année au niveau régional. Pour nous, c'est un système de benchmarking qui se fait dans le cadre de notre système de qualité totale » (entretien OTHER01, zone Asie) ;

« L'audit porte sur l'organisation du travail ; le personnel et les fiches de poste, avec la mesure du temps pour tout le monde, y compris le personnel d'entretien ; la sécurité : la structure physique du [nom de réseau], ce qui est lié aux catastrophes naturelles type tremblement de terre ; les budgets ; les visites de classes » (entretien OTHER04, zone Asie).

Observons que notre recherche sur le terrain a montré que le RECAC a disposé d'un dialogue régional des postes, coordonné depuis le Département. Ainsi, plusieurs répondants ont évoqué une « coordination géographique » qui existait avec la DGCID puis a disparu lors de la création de la DGM :

« La coordination géographique, quand j'étais au Brésil, c'était quelque chose qui était plutôt intéressant. Ça nous a bien aidés. Mais peut-être qu'au [pays en Europe] on en a moins besoin. C'est vrai elle a disparu mais bon ça pose moins de problèmes. Mais elle aurait disparu du temps où j'étais au Brésil ça m'aurait peut-être posé problème. C'était bien la coordination géographique. Lorsque vous préparez des visites. On avait des visites présidentielles, des choses comme ça, à ce niveau-là la coordination géographique était importante. Ça nous a aidés en particulier au niveau de toute la coordination de la visite du président Chirac au Brésil en 2006. Moi j'avais eu beaucoup de rapports avec la coordination géographique. Parce qu'il y a tout un ensemble de problèmes qui sont des problèmes transversaux, qui ne sont pas des problèmes techniques au niveau de chacun des secteurs, au niveau des accords qu'on montait, comment on les validait, au niveau de la préparation des accords » (entretien COCAC05, zone Europe).

D'autres avantages ont été soulignés quant à une coordination géographique, certes située au Département, mais ayant vocation à favoriser les interactions au niveau régional.



« Moi je fais partie des gens qui regrettent, une situation qui me préoccupe c'est que jadis tu faisais l'aller-retour entre la centrale et les postes, d'une part, d'autre part tu avais une coordination géographique à la DGCID qui était extrêmement utile, qui permettait au directeur général et aux budgétaires et financiers de suivre de manière assez précise ce qui se passait dans les postes. C'était en très bonne interaction avec le sectoriel de Paris. Suite à différentes décisions que je ne mets pas en cause, cette coordination géographique elle a été déplacée [au Quai d'Orsay], ce qui a un sens. Aujourd'hui tu as au sein de chaque direction géographique un rédacteur "coopération", par exemple aujourd'hui le chargé de coopération en Asie qui s'appelle [nom de l'agent] : je n'ai jamais reçu un mèl de sa part. Donc je discute avec la rédactrice [pays de résidence], ce qui est assez normal, c'est un des gains du système, c'est que les rédacteurs "politiques" sont beaucoup plus au fait maintenant de la coopération qu'avant » (entretien COCAC13, zone Asie).

Il apparaît ainsi, concernant le RECAC, que la coordination géographique « culturelle » a disparu, apparemment en raison des suppressions d'ETP. En effet, si les postes ont connu de fortes restrictions de personnels, le Département n'a pas été épargné, ce dont sont conscients les agents à l'étranger : « En Centrale c'est une catastrophe. Ils le ressentent beaucoup plus que nous » (entretien SG01, zone Europe). Puis le même agent de poursuivre :

« Les personnes qui travaillent à la DGM, tout ce qui est budgétaire, elles sont formidables. Là aussi il faudrait qu'ils améliorent au niveau de la centrale : qu'une personne à la DGM étudie tous les budgets de tout le réseau, une catégorie C, c'est absolument fou. C'est [nom], une personne absolument formidable, je veux dire qu'elle fait un travail démentiel et elle étudie tous les budgets de tous les établissements, toute seule. Avant c'était par zone géographique, maintenant il n'y a plus qu'une seule personne » (entretien SG01, zone Europe).

Ainsi, et cela rejoint l'analyse développée par les répondants du BC et du GI, l'échelon régional, même s'il est coordonné depuis le Département, aide à mieux répondre aux demandes locales et renforce la diplomatie culturelle d'influence :

« La coordination géographique a disparu quand la DGM a été créée. C'est un manque, oui, il y a des débats de fond et ça mériterait un article dans une revue d'analyse, mais la principale force de la coopération française c'est qu'elle peut promouvoir l'expertise française. Or, la France ne le sait pas assez mais elle a des réponses à la quasi totalité des problèmes qu'on peut rencontrer dans différents pays, que ce soit en coopération technique, scientifique, universitaire, éducative, linguistique, en action culturelle, on a les experts et, en fait, dans le monde il y a une très forte demande de politique publique, des acteurs publics et d'expertise publique française. J'ai écrit un TD il y a quelques années, un TD pour expliquer

pourquoi la coopération franco-[pays de résidence] marchait si bien à l'époque. On est encore un pays centralisé, même si on a décentralisé, et le fonctionnaire français, ça peut être un médecin dans un hôpital, un juriste dans une université, un mathématicien dans un labo ; il y a une très forte demande d'expertise. La DGM, une de ces tâches devrait être d'alimenter régulièrement les postes en dialogue sur les problématiques, et elle le fait de moins en moins parce qu'il y a de moins en moins d'agents, ce qui fait que, petit à petit, les postes les plus actifs entretiennent directement des relations avec les universités, avec les centres de recherche. Et du coup il n'y a plus cette capacité qui est importante à mon sens, par Paris, justement d'être dynamique, un de soutenir les postes dans leur action, et deux de proposer des choses aux postes » (entretien COCAC13, zone Asie).

Dans ce sens, nous avons souhaité souligner cette différence dans la formalisation du travail entre les RECAC et ses homologues étrangers. Comme l'exprimait le répondant, cela pourrait non seulement faire l'objet de travaux de recherche complémentaires mais aussi constituer un point de discussion intéressant pour le Département en sorte de renforcer sa capacité d'action aux niveaux régional et local.

### **Des perspectives de carrière à long terme**

Le troisième et dernier point de divergence que nous souhaitons évoquer est relatif aux contrats d'expatriation des agents. Nous avons mis l'accent au début de cette section sur la caractéristique de mobilité géographique et fonctionnelle des agents et en avons souligné les avantages quant au dialogue capacitant, au sens de la mission et à l'expérience professionnelle, en discutant l'idée d'une mobilité capacitante. Le choix de rotations rapides avec des contrats initiaux de deux années, certes reconductibles une fois, n'est pas celui qui a été retenu par le BC et le GI, même si, au total les durées d'affectations varient d'une à deux années. Nous avons eu cette compréhension par des déclarations de répondants qui ont souligné cette caractéristique en évoquant les facteurs clés de succès, conformément à l'exploitation du cadre étendu de Ferreira et Otley (2009) avec le guide d'entretien :

« Je pense que l'un des facteurs de succès du [nom de réseau] est que les experts sont dans le pays depuis très longtemps, donc ils connaissent tous les acteurs et ils coopèrent beaucoup avec les partenaires locaux. Je pense que cela est un facteur important de réussite. Les gens restent longtemps dans la région » (entretien OTHER03, zone Europe).

Eu égard à cet extrait, nous proposons de considérer le *verbatim* suivant dont les propos ont, en substance, été repris par plusieurs répondants, même si nos entretiens et observations

nous conduisent à tempérer un peu cette vision de la réalité des fonctions des employés des différents réseaux :

« D'autres font différemment, enfin les seuls autres qui ont vraie coopération un peu comme on l'entend ce sont les Allemands. Eux par contre c'est plus vertical. Ils ont moins d'autonomie, ils ont des champs très très définis, des procédures très définies dont ils ne sortent pas. C'est-à-dire que moi, si je veux réfléchir à qui est mon homologue, j'ai trois ou quatre personnes chez eux. Et dans les autres pays il n'y en a même pas. Il y a quelqu'un qui, vaguement, peut-être un interlocuteur mais qui fait plein d'autres choses et qui fait pas de la coopération vraiment, ou à peine quoi. Donc c'est un facteur de succès. C'est à double tranchant parce que si la personne ne fait pas l'affaire là où elle est c'est raté, quoi, vous voyez. Le choix des personnes est capital » (entretien ACE03, zone Europe).

Nous avons également recueilli des données démographiques, à l'instar de celles mobilisées pour réaliser l'AFCM (voir le troisième chapitre), et retracé le parcours professionnel de quatre répondants employés par le BC et le GI (voir *infra* tableau IV.1.).

**Tableau IV.1. Parcours professionnels de répondants du British Council et du Goethe Institut (d'après des entretiens réalisés par l'auteur)**

Entretien OTHER02	Entretien OTHER01	Entretien OTHER05	Entretien OTHER06
« En poste à Karachi, au Pakistan, à Jakarta en tant que coordinateur du programme régional pour cette région, à Mumbai six ans, et maintenant à [capitale asiatique] depuis novembre 2013. Entretemps j'ai travaillé à la centrale avant et après Karachi. Mon parcours professionnel s'est donc déroulé ainsi : [centrale], Karachi (quelques mois parce que juste après le 11 septembre 2001, en raison de menaces de bombe, à [l'institut] qui a été fermé temporairement), [centrale], Jakarta (5 ans), Mumbai (6 ans) et [capitale asiatique, dans les fonctions de directeur]. Et mes postes à l'étranger normalement sont de cinq ans ». Le répondant est quarantenaire et est titulaire d'un doctorat en sociologie.	« J'ai effectué toute ma carrière au [nom de réseau]. Avant ce poste j'ai notamment été directeur d'institut en Inde. Aujourd'hui, je suis directeur-adjoint de [capitale asiatique] chargé de la coopération linguistique et éducative ». Ce manager de projets culturels exerce des attributions similaires à celles d'un ACPF ; il s'occupe également de la gestion du personnel, est consulté sur les principales questions relatives à la gestion de l'Institut et assure l'intérim de la direction. Après avoir commencé au [nom de réseau] comme enseignant de langue à la fin des années 1970, il a servi en Europe, en Afrique et en Asie, où il a été conseiller linguistique régional. Le répondant est en fin de carrière.	« J'ai travaillé à [la centrale] de 1997 à 2000. J'ai travaillé en Afrique du Nord, en Algérie, au Moyen-Orient, en Arabie Saoudite, au Bahreïn et à Amman, en Europe, en Grèce, en Serbie-Monténégro et en Inde, et ici en [pays asiatique]. Il n'y a qu'en Amériques où je n'ai pas travaillé ». Le répondant est en fin de carrière. L'an dernier, il a rejoint la centrale dans des fonctions de direction.	Le répondant travaille depuis une douzaine d'années pour [nom de réseau]. Après de prestigieuses études de musique et quatre années en tant que musicien indépendant et professeur de musique, le répondant a travaillé trois années dans des services juridiques appliqués aux œuvres musicales. Il a ensuite rejoint le [nom de réseau] où il a enchaîné stages à l'étranger et responsabilités dans des instituts à l'étranger en tant que chargé de relations publiques, des affaires culturelles et linguistiques et directeur-adjoint. Le répondant est trentenaire et occupe depuis cinq ans son poste actuel.

Cette question de la durée des temps d'affectation semble importante pour les répondants, qu'ils relèvent du RECAC ou des autres réseaux, pour être en capacité d'assurer pleinement des fonctions de coopération qui nécessitent de bien connaître le contexte et les partenaires de coopération. En outre, les employés semblent moins soumis au stress du renouvellement de contrat dès la fin de la première année en poste, alors que c'est le cas pour les agents du RECAC, comme l'a expliqué un répondant d'un réseau culturel étranger : « J'ai un contrat à durée indéterminée. Tous nos expatriés ont normalement un contrat "à vie" » (entretien OTHER02, zone Asie). Comme pour les agents du RECAC, les employés des réseaux culturels à l'étranger britannique et allemand effectuent des rotations entre la centrale et les instituts, qui jouent un rôle formatif et informatif, notamment pour le partage d'expériences et de bonnes pratiques :

« Mon département participe à presque tous les séminaires avec les collègues travaillant dans les instituts du monde entier. Et la moitié des collègues de mon département "tournent", ce qui signifie qu'ils ont travaillé pour le [nom de réseau] à l'étranger, de telle sorte que je peux également obtenir beaucoup d'informations de leur part, comment c'est en pratique » (entretien OTHER03, zone Europe).

Si des lignes de divergences nous sont apparues entre le RECAC et les réseaux britannique et allemand, nous avons également observé de fortes convergences. Nous proposons de discuter ces points de convergence en trois temps en montrant que, dans ces réseaux, les employés, n'ayant généralement pas de culture gestionnaire et s'étant initialement montrés réticents à la mise en place du « contrôle de gestion » sont, après quelques années d'expérience et de participation à l'amélioration des dispositifs, sous l'effet du processus tandem, dans leur très grande majorité acquis à cette innovation.

### **Des organisations de plus en plus contraintes en termes de ressources financières et humaines**

Ces différents réseaux de coopération et d'action culturelle ont en commun d'être confrontés à de fortes tensions internes sur leurs ressources, comme le souligna de façon lucide un répondant : « Nous sommes à l'ère de l'austérité, nous avons un développement qui est déterminé par la réduction des dépenses » qui ajouta, fataliste, « Nous sommes une cible facile parce que le contribuable [nationalité] ne sera pas contrarié si les relations culturelles sont coupées » (entretien OTHER05, zone Asie). Ces réseaux ont réagi en agissant sur le levier organisationnel, l'un des rares qu'ils pouvaient actionner, et en introduisant à la même période, la première décennie des années 2000, des systèmes de contrôle de gestion non pas

axés sur la vision « contrôle » mais sur la conception « maîtrise » du *management control*, comme l'a précisé un responsable du pôle contrôle de gestion du RECAC : « [Contrôle de travail fourni ?] Non, car ça n'a jamais été dans mon cahier des charges ».

D'un point de vue interne, les répondants du BC et du GI font tous état des restrictions financières et en personnels qui affectent leurs organisations. Dans ce sens, à l'instar du RECAC, il apparaît que le BC et le GI sont également concernés par des réformes de gestion publique ou parapublique qui se traduisent par une charge de travail accrue et le développement de dispositifs de gestion par les résultats où des éléments numériques de contrôle de gestion se développent depuis les années 2000 :

« Il faut savoir qu'il est demandé à l'ensemble des cours de langues du [nom de réseau] dans le monde de couvrir leurs propres coûts au bout de cinq ans, autrement ils doivent fermer. Mon salaire doit être couvert à 60 % [le répondant est expatrié] ainsi que tous les autres salaires locaux. Il n'y a ici que deux expatriés, plus un à [nom de ville dans le pays de résidence] » (entretien OTHER04, zone Asie).

### **Lourde charge de travail et sens de la mission**

Engagés dans des activités, expatriés et devant travailler dans des contextes différents et avec des partenaires sans cesse renouvelés, les répondants soulignent le sens de la mission de leurs collègues, comme l'a exprimé un directeur de BC (« nous avons une équipe d'individus qui croient fermement en nos valeurs et, je le pense, croient fermement en ce que nous faisons ») et l'importance de la gestion des ressources humaines. Cela nous permet de dresser un parallèle avec les résultats du troisième chapitre.

Nous avons effectivement développé dans le troisième chapitre l'analyse de la lourde charge de travail des agents du RECAC en la rapprochant du sens de la mission et de leur engagement professionnel. Rappelons que la grille de lecture du modèle du contrôle capacitant s'apprécie dans le cadre d'organisations ayant une forte formalisation du travail, comme le sont les bureaucraties professionnelles, d'où notre question de recherche quant à un mode de contrôle capacitant pour des organisations où de fortes contraintes sembleraient plutôt conduire au renforcement de contrôles coercitifs. Cette charge paraît inhérente à l'activité de coopération culturelle à l'étranger, comme en témoignent les répondants du BC et du GI sur un ton volontaire et engagé dans leur mission, bien au-delà du temps de travail réglementaire :

« Aujourd'hui, notre dispositif de travail est plus efficient mais plus stressant, je pense notamment au travail lié à internet. Hier [jour férié dans le pays de résidence] je ne travaillais pas mais j'ai passé toute la journée à travailler sur mon ordinateur à la maison sur notre intranet [le répondant a accès aux éléments numériques du SMG depuis son poste informatique portable] et à répondre à des questionnaires envoyés par notre MAE, qui a une influence croissante sur notre travail et nous questionne souvent en demandant des données pour... demain ! » (entretien OTHER01, zone Asie) ;

« Oh mon dieu. Je dirais que je travaille douze heures par jour. Six jours. Soit 70 heures [par semaine] » (entretien OTHER02, zone Asie) ;

« [Réponse à un courriel du 09/10/2014] *Dear Benjamin, sorry for the late reply, I had so much to do the last weeks...* » (entretien OTHER03, zone Europe) ;

« Y compris tout, je dirais que le minimum est de 60 heures par semaine, et les réceptions sans doute, et travailler le week-end, donc probablement 70 heures par semaine, et je bénéficie de 35 jours de congé [équivalent aux congés annuels des agents du RECAC] ainsi que des fêtes locales. Je veux dire que vous êtes censé faire deux rôles : le chef d'entreprise au bureau en veillant à que tout soit OK, et développer également des contacts, entretenir les relations, etc. Par exemple, aujourd'hui, je devrais être en congé, aujourd'hui devrait être un jour férié, mais hier il y avait une réception à l'ambassade pour le ministère des Affaires étrangères, ce qui est très favorable à ce que nous faisons, donc je dois être là. Vous pouvez dire que c'est mon jour de repos aujourd'hui [alors que le répondant est toute la journée à son bureau, où il nous a reçu pendant deux heures, dont 89 minutes d'entretien enregistré] » (entretien OTHER05, zone Asie).

Nous avons ainsi découvert un élément numérique de contrôle du temps de travail pour les agents d'un réseau culturel qui, à notre connaissance, n'existe pas au RECAC. Ce dispositif basé sur du déclaratif<sup>340</sup> semble avoir pour objectif de nourrir des indicateurs pour la centrale sur la répartition du temps de travail des employés quant à leurs différentes activités, les réductions d'effectifs demandant sans cesse davantage aux individus ; il s'inscrit également dans le cadre d'un système de qualité totale et de *benchmarking* entre les différents postes (voir *infra* encadré IV.2.).

---

<sup>340</sup> Lors de la réunion du laboratoire MRM du 23 juin 2016, le professeur Yves Dupuy soulignait, alors que l'importance des données déclaratives en analyse qualitative était évoquée, qu'il en était de même en analyse quantitative.

« Nous avons un système de mesure de la productivité : comment nous utilisons nos journées de 8 heures. C'est basé sur du *time measurement* par catégories (gestion, administration, examens...). Ainsi, chaque semaine, le vendredi après-midi, je comptabilise le temps que j'ai passé par catégories ; les résultats restent d'abord ici et sont collectés auprès de nos employés qui font comme moi. Puis, selon les heures qu'ils ont déclarées, je fais des recommandations. En ce qui me concerne, il y a 15 différents postes de mesure du temps : je renseigne un formulaire en ligne qui est supervisé par le responsable de l'administration basé au [institut chef de file pour la région] et qui fait des statistiques à partir desquelles il peut établir le temps passé par projet. Au [nom de réseau], nous préférons passer notre temps de travail sur des projets plutôt que des tâches administratives ou de personnel. D'ailleurs, nous pouvons aisément tricher et déclarer du temps passé sur des projets au lieu de tâches administratives ou de personnel. En outre, nous travaillons beaucoup plus que huit heures par jour : environ 60 heures par semaine en moyenne [particulièrement en ce qui concerne les expatriés] et privilégions un déclaratif horaire de 40 heures hebdomadaires sur des heures projet » (entretien OTHER04, zone Asie).

**Encadré IV.2. Mesure du temps de travail d'un attaché chargé de la coopération linguistique et éducative pour un réseau culturel étranger (d'après l'entretien OTHER04, zone Asie)**

« Exemple de la mesure de mon temps de travail :

- 20 % : coopération linguistique et éducative et travail de conception de projet pour [capitale asiatique] et [capitale régionale asiatique] en collaboration avec la directrice du [institut] et du responsable administratif ;
- 30 % : conception, coordination et évaluation de l'enseignement de [langue] dans les écoles locales partenaires, ainsi que le programme de formation continue des enseignants ;
- 20 % : établissement et suivi des budgets de la coopération linguistique et des cours de langue du [institut] (programme pluriannuel de trois ans) et suivi du [élément de contrôle de gestion du SMG] ;
- 20 % : supervision des professeurs et du personnel administratif, et management de la qualité concernant le personnel (je supervise 27 professeurs et 3 administratifs) ;
- 10 % : collaboration avec les autres institutions [exemples] et les partenaires européens ».

Le répondant explique qu'ensuite la mesure de son temps de travail est validée et signée par le directeur local, le responsable régional et lui-même, et que ces données ne prennent pas en compte le traitement de ses courriels : « Je reçois sur une journée type de 50 à 100 courriels, dont 10 très importants, qui nécessitent du temps pour les traiter, 20 peu importants, ne nécessitant pas de réponse et le reste, il faut y répondre ». Les entretiens avec des employés des réseaux britannique et allemand ont montré des similitudes avec les résultats obtenus au travers de l'analyse du RECAC. Outre leur engagement professionnel très affirmé, ils doivent faire face, comme leurs homologues français, à une profonde vague de managérialisation et de gestion par les résultats qui pose la question de leur formation et de leur professionnalisation :

« Avant de partir en poste, nous avons une à deux semaines de formation spécifique à [villes du pays d'origine du réseau concerné], essentiellement sur l'interculturel et la connaissance du pays, par exemple des séminaires du genre "comment ne pas perdre votre face ?". Mais il n'y a pas de formation en marketing, ni en finance, et très peu en management, alors que nous devons faire tout cela constamment » (entretien OTHER04, zone Asie).

Le verbatim précédent nous permet de mettre en exergue le fait que, de façon comparable au RECAC, nous avons rencontré des managers sur le terrain qui n'avaient pas de profil gestionnaire, qui assurent de conséquentes tâches de gestion, qui sont impliqués dans des démarches prégnantes de contrôle de gestion et qui, pour assurer leur mission, sont sensibles aux caractéristiques-clés capacitantes, sans bien sûr les connaître ; la responsable du contrôle de gestion de l'un des réseaux que nous avons interrogée présente quant à elle un profil de gestionnaire, diplômée d'un MBA et avec une expérience professionnelle de gestionnaire en administration publique, profil similaire à celui des deux responsables du pôle contrôle de gestion du RECAC que nous avons rencontrés.

### **La présence des caractéristiques-clés capacitantes**

Ces cadres nous ont tous fait part de l'importance que revêt pour eux leur compréhension des processus de travail locaux, du fonctionnement de l'organisation et de leurs place et rôle pour le bon fonctionnement de cette organisation. Ce sens de la mission joue un rôle en matière de congruence. Ils soulignent également combien leur autonomie, leur marge de manœuvre, la flexibilité que leur permet la formalisation du travail et les capacités d'intervention qu'ils ont sur les dispositifs, notamment la stratégie, les choix de conduite des projets culturels et les éléments numériques de contrôle de gestion, selon une démarche d'amélioration continue, ont du sens à leurs yeux. Ainsi, plusieurs répondants ont mis en valeur la flexibilité dont ils disposent pour conduire leur travail, par exemple en matière de programmation budgétaire et de gestion des projets de coopération culturelle :

« La flexibilité signifie que vous n'êtes pas rigide dans votre programmation. Vous savez que la programmation ne détermine pas tout, la programmation est toujours favorable en tant qu'outil, comme un instrument, mais si la situation change on doit être ouvert et flexible pour ensuite ne pas dire "parce que nous avons ce plan, parce que nous avons cet objectif, nous devons le faire quoi qu'il arrive". Donc, cela est, je pense, très très important et j'ai des expériences [en ce sens] » (entretien OTHER02, zone Asie).



Nous l'avons écrit, nous ne sommes pas en mesure d'apprécier la qualité capacitante du SMG de ces deux réseaux culturels étrangers. Cependant, un ensemble de données recueillies nous porte à croire que le dispositif mis en place au cours de la première décennie 2000, qui se poursuit d'ailleurs, active les caractéristiques-clés capacitantes. Tant le British Council que le Goethe Institut misent sur les capacités de leurs cadres expatriés pour mener des activités dans un format de plus en plus contraint. Ils ont choisi pour cela de mettre l'accent sur le dialogue régional-poste. On comprendrait ainsi qu'ils misent également sur des principes de conception de formalisation du travail, en particulier quant aux dispositifs de gestion qui sont devenus très présents dans le travail quotidien de leurs employés dans les instituts à l'étranger, favorisant ces capacités.

À l'instar du RECAC, les organisations que sont le BC et le GI comptent sur le sens de la mission et l'expérience professionnelle de leurs employés. Pour ce faire, une mobilité que nous avons qualifiée de capacitante nous paraît être à l'œuvre justement parce que les répondants estiment très généralement que les formations continues internes sont insuffisantes, particulièrement en ce qui concerne les aspects managériaux et de gestion, même si un directeur-adjoint chargé de la CLE d'un institut Goethe apprécie que les nouveaux employés, qui, rappelons-le, bénéficient de contrats à durée indéterminée et ne sont pas des contractuels directement envoyés sur le terrain, comme dans le cas du RECAC, bénéficient de « deux années de formation à Munich ». C'est pourquoi la notion de dialogue et d'interactions apparaît également forte dans les réseaux étrangers, à l'instar du RECAC.

Cette notion de dialogue est d'ailleurs ressortie nettement au travers des entretiens et, effectivement, d'après ce que nous avons pu comprendre, des interactions multimédia sont engagées sur les quatre niveaux que constituent les niveaux global (coordonné depuis la centrale), régional (coordonné par un pays chef de file), pays (coordonné par un institut, apparemment celui situé dans la capitale) et local (au sein de l'institut) ; cette ligne directrice de dialogue apparaît, naturellement et logiquement, comme très prégnante vis-à-vis d'activités de coopération culturelle.

Ce dialogue est porté par des éléments numériques sur lesquels nous avons tenté d'exercer un regard acéré même si, il faut bien l'avouer, nous n'étions pas en situation - en rencontrant pour la première fois les répondants et en étant perçu comme un « étranger » - d'entrer dans les détails permettant justement une réelle intelligibilité des interactions entre managers-utilisateurs et technologie numérique de contrôle de gestion. Cela explique pourquoi nous discutons ce levier dans le chapitre IV consacré à la discussion. En effet, les répondants se sont montrés ouverts au-delà de nos espérances puisque plusieurs d'entre eux

nous ont permis d'observer comment fonctionne l'équivalent dans leur assemblage de contrôle de gestion des éléments PRISME et FBP du RECAC. C'est pourquoi nous proposons de conclure ces éléments de discussion par une mise en perspective du principal élément de contrôle de gestion des réseaux britannique et allemand.

#### **4) La présence grandissante des technologies numériques dans les interactions entre managers et assemblage SMG**

Nous avons compris l'assemblage SMG capacitant, à partir de ce qui a été développé par et pour le RECAC, comme les éléments d'un système de contrôle de gestion reposant sur un processus tandem activant le mécanisme de capacité en sorte que les employés soient capables de mieux réussir leur mission au travers de leurs interactions avec la technologie de gestion formalisée.

La part prégnante des technologies numériques s'est imposée à notre démarche de compréhension au long de notre recherche. L'un de nos derniers entretiens avec un responsable du pôle contrôle de gestion du RECAC fut éclairant alors que nous évoquions les évolutions, les améliorations et les réparations apportées et à apporter au SMG :

« Il y a beaucoup de domaines où on manque d'outils. Par exemple une application pour la gestion des projets de coopération. Je ne pense pas à MS Project mais à une application métier de même qu'il y a une application pour les écoles de langue avec les logiciels de [gestion des] cours » (entretien MAE08).

Le répondant pensait à une voie d'amélioration de l'assemblage pour un contrôle de gestion à perfectionner, conformément à l'esprit du modèle capacitant d'amélioration continue selon la caractéristique-clé de réparation. Il s'agit bien d'une vision « maîtrise » et non pas « contrôle » de la gestion : « Contrôle du travail fourni ? Non car ça n'a jamais été dans mon cahier des charges » (entretien MAE08).

Alors que nous n'avions pas terminé les retranscriptions des entretiens avec les employés du British Council et du Goethe Institut, il ajoutait : « Il me faudrait comme le British Council ou le Goethe Institut et comme ça je n'aurais plus besoin de FBP » (entretien MAE08).

On pourrait également imaginer une évolution de la FBP intégrant cette application « métier ». En outre, tout nous porte à penser que ces applications de contrôle de gestion ont connu, à l'instar des éléments du SMG du RECAC tels PRISME, la FBP et les logiciels de

gestion des cours, un processus tandem. Il convient d'ailleurs d'observer que la mise en place ne s'est pas faite sans réticences initiales exprimées par les managers-utilisateurs :

« Au début, l'application était difficile à manipuler et fonctionnait mal, par exemple le serveur était peu accessible notamment à certaines heures, mais il a été modifié et rendu plus convivial. Il n'y a pas vraiment eu de formation mais du "*learning by doing*". [...] Au début, je pensais que le [élément de contrôle de gestion du SMG] était le diable mais je me rends compte qu'à présent je gère beaucoup mieux mon budget » (entretien OTHER01, zone Asie) ;

« Au début, quand ce nouveau système [nom de l'élément] a été introduit j'étais un ennemi de celui-ci. [...] Au début, il y avait ces nouveaux outils et ils ne correspondaient vraiment pas [à nos attentes], il y avait des contradictions parce que c'étaient de nouveaux instruments et qu'ils étaient toujours en processus de développement, à ce moment-là, j'étais totalement contre » (entretien OTHER02, zone Asie) ;

« Au début, les collègues disaient "oh non, nous allons devoir faire un travail supplémentaire", mais je crois que maintenant ils se le sont approprié, ils l'utilisent comme si c'était leur propre outil » (entretien OTHER03, zone Europe) ;

« [Aujourd'hui] Je pense que dans l'ensemble je suis très satisfait du système que nous avons. Je pense qu'il y a une objectivité raisonnable de la manière dont cela est géré. Et je pense que c'est favorable parce que le système que nous avons précédemment n'était vraiment pas un système [...]. Il est aussi bien que ce que nous pouvons espérer, je pense. [...] Nous avons de la cohérence au sein de l'organisation grâce à la façon dont notre "*performance management system*" [SMG] est utilisé, dans la façon dont il interagit avec les gens » (entretien OTHER05, zone Asie).

Les répondants ajoutent que l'élément contrôle de gestion - il en existe d'autres, comme par exemple un système de récompenses, une application comptable sous SAP ou l'application de gestion des cours (« Nous avons plusieurs systèmes. Pas seulement ce système [nom] mais, oui, nous en avons beaucoup. Normalement c'est géré par un système numérique. On utilise certaines parties » (entretien OTHER06, zone Europe)<sup>341</sup> - active les

---

<sup>341</sup> À titre d'exemple, ce réseau culturel étranger a, tout comme le RECAC, mis en place des évaluations à 360 degrés à destination de l'encadrement supérieur. Il est également à observer qu'un réseau culturel étranger, au moment où les entretiens ont été conduits, travaillait à relier l'élément logiciel de gestion des cours à d'autres éléments de son SMG, à l'instar du RECAC.

caractéristiques-clés capacitantes, même s'ils ne les connaissent pas. Ils soulignent ce que nous caractérisons par les dimensions facilitante et habilitante de la qualité capacitante :

« Maintenant, je peux facilement, vous voyez, intervenir dans le système, maintenir le plan tel qu'il a été ou en modifier certains points, voire le reporter à l'année prochaine. Donc toutes ces choses me donnent plus de flexibilité. [...] Maintenant, ils [éléments de l'assemblage] ont été améliorés, ils fonctionnent bien et ils sont intégrés et cela nous aide beaucoup maintenant, en fait » (entretien OTHER02, zone Asie) ;

« Je veux dire que nous essayons de simplifier [le contrôle de gestion], comment nous pouvons l'améliorer et le rendre plus adapté aux utilisateurs. Je crois que son rôle était clair mais peut-être que ce que vous appelez la réparation s'est améliorée, oui, j'ai davantage d'influence [sur le contrôle de gestion] » (entretien OTHER03, zone Europe) ;

« J'ai accès sur le [élément numérique de contrôle de gestion] aux données de tous mes collègues régionaux, mais uniquement concernant la CLE » (entretien OTHER04, zone Asie) ;

« Je veux dire qu'il nous est donné de fortes marges de manœuvre en termes de performance, de résultats finaux, de comment vous allez agir à partir du point où vous êtes, ce qui est très bien pour moi et mon équipe. [...] Je pense que [le SMG] nous capacite ["enables"] pour gérer de façon cohérente et objective la mission avec les employés » (entretien OTHER05, zone Asie).

Pour conclure ce point de discussion, nous proposons un tableau de synthèse du PPS du GI, élément pour lequel nous avons obtenu le plus d'informations et pour lequel des répondants nous ont permis d'observer le fonctionnement sur leur intranet (voir *infra* tableau IV.2.).

**Tableau IV.2. Principaux éléments de compréhension du « Project Planning System » du GI (d'après des entretiens et des observations de l'auteur)**

<b>Caractéristiques du « Project Planning System » (PPS) opérationnel au sein du réseau du Goethe Institut</b>
- mis en place à partir de 2008 et selon un « accord d'objectifs » avec le MAE ;
- ce n'est pas un dispositif de « contrôle » mais pour « structurer » la gestion des projets de coopération en termes de programmation, contenus, finances et reporting ; il est connecté à l'application comptable SAP ;
- le siège accueille le support technique du PPS, qui assure des formations et le suivi avec les agents ressources dans les 12 régions ;
- accompagne les plans stratégiques régionaux (2008-2010 ; 2011-2014 ; 2015-2018) qui sont basés sur une analyse SWOT et répartis par objectifs pays (par exemple, accroître les compétences langagières et le nombre d'apprenants ; accroître la connaissance du pays du réseau par les partenaires de coopération ; augmenter la

notoriété du réseau culturel) ;

- le plan stratégique global 2011-2014 comportait huit dimensions ; il est toujours basé sur un tableau de bord prospectif « balanced scorecard », qui repose lui-même sur les quatre axes suivants : apprentissages et développement, processus internes et qualité, satisfaction des clients, finances, plus une perspective « politique culturelle et éducative étrangère allemande » ; ce « balanced scorecard » apparaît dans une application développée spécifiquement pour le GI ;

- le PPS est sur l'intranet avec un découpage régional, les programmations se faisant un an à l'avance (de septembre pour janvier de l'année qui suit) selon une procédure cyclique ; l'accent est mis sur les financements (subventions, autofinancement et cofinancements) des projets locaux placés sous l'égide du plan stratégique régional ; il y a une double démarche *top down* (allocation des budgets pour atteindre les objectifs identifiés du conseil d'administration aux régions) et *bottom up* (les instituts font remonter leurs besoins budgétaires pour les projets) portée par un dialogue multi-niveaux ;

- les managers-utilisateurs remplissent les tableaux en fonction de leur mission : les données sont transparentes pour l'ensemble des collègues de la région, si bien que les budgets sont partagés en temps réel (« en fonction du soin apporté à la saisie des données et des commentaires, les crédits qui nous sont affectés évoluent ») ;

- les managers-utilisateurs d'une même région se rencontrent au moins une fois dans l'année pour partager les actions qu'ils vont mettre en œuvre dans le cadre des stratégies régionale et locales et créer des synergies ;

- l'accès au PPS se fait avec un mot de passe puis l'utilisateur obtient plusieurs menus, dont un initial qui présente une vue générale. Les pages reposent sur des données textuelles et chiffrées présentant l'architecture suivante : projets (courte description d'environ dix lignes et dates du projet), programmes (il y a plusieurs programmes par projet mais un seul budget par programme) et budgets ;

- l'analyse des budgets est liée à des indicateurs. Le siège à Munich recueille les données qui servent à l'établissement d'un rapport annuel pour le MAE et pour un dialogue entre la centrale (notamment les services de la coordination régionale et du contrôle de gestion et du pilotage de la performance, ce dernier relevant du département de la stratégie et de l'évaluation) et les 12 régions ;

- chaque région définit ses propres mesures pour atteindre les objectifs fixés dans le plan régional, qui doit s'intégrer au plan stratégique global ;

- les indicateurs, depuis 2008, se sont simplifiés et répondent mieux aux besoins des utilisateurs. Ils se sont réduits de 55 (période 2011-2014) à 20 (période 2015-2018). Par exemple, les indicateurs linguistiques sont passés de sept à trois sur les deux derniers plans stratégiques ; dans la mesure où il est difficile d'identifier des indicateurs pertinents pour le secteur culturel, l'accent a été mis sur les indicateurs qualitatifs et les perceptions des médias sur les programmes : une employée et un consultant sont chargés du suivi au niveau mondial des indicateurs qualitatifs pour établir le rapport annuel ;

- le PPS est en évolution permanente et devait être prochainement relié à l'application de gestion des cours.

Différentes lignes directrices ressortent de la discussion centrée sur une analyse comparative entre les dispositifs de contrôle de gestion du RECAC et des réseaux culturels à l'étranger britannique et allemand, qui ont d'ailleurs conclu un accord pour coopérer sur des sujets d'intérêt mutuel. Ces différents réseaux de coopération et d'action culturelle ont en commun d'être confrontés à de fortes tensions internes sur leurs ressources, comme le souligna de façon lucide un répondant : « Nous sommes à l'ère de l'austérité, nous avons un développement qui est déterminé par la réduction des dépenses » qui ajouta, fataliste, « Nous sommes une cible facile parce que le contribuable [nationalité] ne sera pas contrarié si les relations culturelles sont coupées » (entretien OTHER05, zone Asie). Ces réseaux ont réagi en agissant sur le levier organisationnel, l'un des rares qu'ils pouvaient actionner, et en introduisant à la même période, la première décennie des années 2000, des systèmes de

contrôle de gestion non pas axés sur la vision « contrôle » mais sur la conception « maîtrise » du *management control*, comme l'a précisé un responsable du pôle contrôle de gestion du RECAC : « [Contrôle du travail fourni ?] Non, car ça n'a jamais été dans mon cahier des charges ».

Dans ces réseaux, les employés, n'ayant généralement pas de culture gestionnaire et s'étant initialement montrés réticents à la mise en place du « contrôle de gestion » sont, après quelques années d'expérience et de participation à l'amélioration des dispositifs, sous l'effet du processus tandem, dans leur très grande majorité acquis à cette innovation.

Engagés dans des activités où ils sont expatriés et doivent travailler dans des contextes différents et avec des partenaires sans cesse renouvelés, les répondants soulignent le sens de la mission de leurs collègues, comme l'a exprimé un directeur de BC (« nous avons une équipe d'individus qui croient fermement en nos valeurs et, je le pense, croit fermement en ce que nous faisons ») et l'importance de la gestion des ressources humaines. Cela nous permet de dresser un parallèle avec les résultats du troisième chapitre. En effet, les organisations comptent sur le sens de la mission et l'expérience professionnelle de leurs employés. Pour ce faire, une mobilité que nous avons qualifiée de capacitante nous paraît être à l'œuvre justement parce que les répondants estiment très généralement que les formations continues internes sont insuffisantes, particulièrement en ce qui concerne les aspects managériaux et de gestion, même si un directeur-adjoint chargé de la CLE d'un institut Goethe apprécie que les nouveaux employés, qui, rappelons-le, bénéficient de contrats à durée indéterminée et ne sont pas des contractuels directement envoyés sur le terrain, comme dans le cas du RECAC, bénéficient de « deux années de formation à Munich ». C'est pourquoi la notion de dialogue et d'interactions apparaît également forte dans les réseaux étrangers, à l'instar du RECAC.

Ainsi, cette discussion nous a conduit à mettre l'accent sur la dimension numérique des éléments du contrôle de gestion, aussi bien pour le RECAC que le BC et le GI. En effet, leurs dispositifs de contrôle de gestion apparaissent tous numériques, informatisés et accessibles par les intranets développés par les organisations. La littérature du contrôle de gestion met d'ailleurs depuis plus d'une décennie l'accent sur l'intégration de l'information de gestion numérique, notamment avec l'essor des ERP, dans les démarches de contrôle de gestion de petites, moyennes et grandes entreprises (Meyssonnier et Pourtier, 2006, p. 46 ; Quattrone et Hopper, 2006, p. 223), cette « révolution » produisant en retour des évolutions en matière de contrôle de gestion, favorisant une plus grande implication des managers de terrain (*continuum* LH-CO) et conférant aux contrôleurs un rôle élargi (Scapens et Jazayeri, 2003 ; Quattrone, 2016).

Cela nous permet de refermer une boucle avec les travaux de Paul Adler qui, comme nous l'avons montré dans le premier chapitre, s'est largement inspiré des applications informatiques qui sont, selon lui, particulièrement adaptées au modèle capacitant, ce que l'on comprend par la prévalence des interactions employé-technologie formalisée inhérente à ce modèle. Ainsi, à l'issue de ces éléments de discussion, nous proposons les deux définitions suivantes quant aux systèmes numériques de contrôle de gestion et aux technologies de contrôle capacitant :

« Un système numérique de contrôle de gestion est un assemblage de dispositifs de gestion formalisés dont tout ou partie de ces éléments utilisent des technologies numériques. Ils sont conçus, mis en œuvre et suivis par l'organisation pour répondre à ses besoins d'adaptation et de changement ainsi qu'assurer la cohérence des actions de ses employés, conformément à sa mission et à ses objectifs » (Benoit, 2016b) ;

« Toute technologie numérique contribuant à une ou plusieurs caractéristiques-clés capacitantes d'un système de gestion peut être qualifiée de technologie de contrôle capacitant. Différentes recherches académiques ont montré que la qualité capacitante peut être conférée à un ou plusieurs éléments d'un assemblage de système de contrôle de gestion tels que des systèmes d'information, des ERP, des sites internet et intranet, ou des applications informatiques (feuilles de calcul, tableaux de bord, aide à la décision, etc.) » (Benoit, 2016c).

Après avoir consacré la première section à la discussion d'éléments forts qui ressortent du terrain empirique et de terrains organisationnels semblables, nous orientons la deuxième section en direction du protocole méthodologique que nous avons déployé.

## **B - Saisir le projet capacitant par la méthodologie mise en œuvre**

La question méthodologique est évidemment déterminante pour toute recherche qui se veut scientifique et, dans notre cas d'une méthodologie mixte à dominante qualitative, elle nous a animé avant le début de cette étude doctorale et, d'une certaine façon, elle se poursuit encore. C'est ce que nous avons précisé dans la conclusion de la première partie consacrée au prisme méthodologique.

À ce stade de la présente recherche, nous souhaitons évoquer trois points de discussion relatifs à la méthodologie en sorte de mieux saisir le projet capacitant.

Il s'agit de porter un regard sur la méthodologie mixte, exploitant une analyse qualitative et une analyse quantitative. Dans ce sens, nous souhaitons faire partager au lecteur

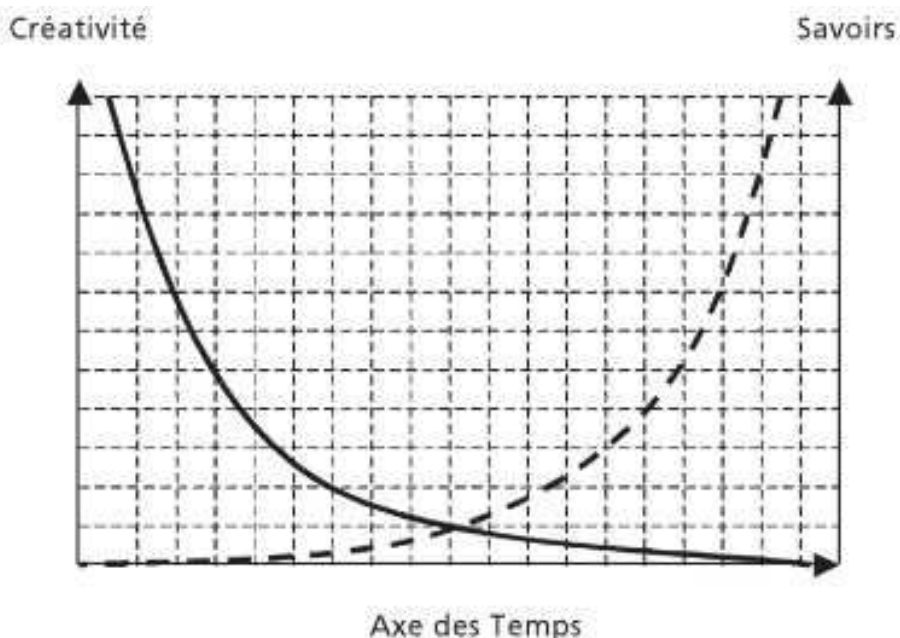
des éléments de discussion réflexive du chercheur avec lui-même. Ensuite, nous proposons le concept de « cadre interface » et décrivons le guide d'entretien comme un « point de rencontre », ce qui est apparu comme une réalité de la présente recherche. Enfin, nous évoquons le positionnement du chercheur en suggérant l'idée d'une « observation post-participante ».

### 1) Retour sur le dispositif méthodologique mis en œuvre

« Comment faire pour traiter la question de recherche ? Mes choix méthodologiques seront-ils compatibles avec mes contraintes, notamment d'accès au terrain ? La démarche retenue est-elle "scientifique", c'est-à-dire est-ce que le projet de connaissance et les résultats qui en sont issus sont "valides" ? ».

Ces trois questions, en apparence fort simples, sont, dans la réalité de l'action, véritablement complexes, notamment pour un jeune chercheur en thèse. En effet, les enjeux qu'elles portent sont non seulement décisifs mais aussi engageants. Cela revient à dire qu'il sera quasiment impossible de revenir en arrière si les options retenues ne sont pas pertinentes, ne serait-ce par manque de ressources temporelles liées au parcours doctoral qui impose une fenêtre de trois à quatre années de travail.

**Figure IV.7. Le cycle « créativité-savoir » (d'après Aim, 2014, p. 87)**



Si l'on considère la réalisation d'une thèse doctorale sous l'angle de la gestion de projet, on comprendra que le déroulement du projet n'est pas linéaire ; il est constitué d'une succession de phases qui présentent des contenus différents et des durées variables. Ainsi,



comme le représente la figure IV.7. (voir *supra*), le chercheur dispose de peu de connaissances en début de projet mais d'une grande liberté d'exploration et de création, notamment en matière méthodologique - il s'agit donc d'une phase déterminante car après il ne pourra que difficilement revenir en arrière - tandis qu'en fin de projet il a accumulé une grande quantité de connaissances mais l'exploitation qu'il a réalisée ne lui confère (presque) plus de liberté de création, notamment en ce qui concerne la méthodologie.

Évidemment, l'équation est sans doute moins difficile à résoudre pour un chercheur confirmé ; toutefois, le doctorant présente rarement un tel profil. L'introduction d'un article paru à l'automne 2016 dans la revue canadienne francophone « Recherches qualitatives » nous a en ce sens « parlé » et nous en présentons le premier paragraphe :

« Pour le chercheur débutant, la conduite d'une analyse qualitative peut s'apparenter à l'expérience du premier hiver au volant d'une voiture nouvellement acquise un jour de tempête, ce qui signifie : conduite incertaine avec une visibilité réduite et des risques d'embarquée. Ce n'est pourtant pas ce que laissent entrevoir en général les ouvrages sur la méthodologie de la recherche, nonobstant les mises en garde usuelles relativement aux aléas du terrain. En réalité, l'analyse qualitative des données garde encore aujourd'hui une large part d'ombre, malgré les tentatives de plus en plus importantes d'y faire la lumière. En langue française, on peut, sans exagérer, parler d'une rareté de la documentation à ce sujet » (Rondeau et Paillé, 2016, p. 4).

La métaphore filée de l'automobile et des conditions climatiques rigoureuses est certes éloquente et on esquisse sans peine le jeune chercheur pilotant son projet de thèse sur un circuit glissant et obscur un soir de janvier dans la province québécoise. Puis l'on imagine le même doctorant se rendre à la bibliothèque de l'université de Sherbrooke<sup>342</sup> qui, à la fermeture de l'établissement, s'apprête à regagner son véhicule, rassuré d'avoir trouvé le guide qui le mènera les yeux fermés à bon port... jusqu'à ce qu'il s'aperçoive que les aléas du terrain regorgent de sens uniques, de demi-tours, de déviations, voire de sens interdits. Dans ce cas, il est important de découvrir les raccourcis, les itinéraires bis et d'avoir un GPS<sup>343</sup> interactif.

Autrement dit, le chercheur ne peut se contenter de suivre le premier manuel qu'il va lire mais il doit développer une réflexion spécifique à la recherche entreprise. Cette réflexion

---

<sup>342</sup> Les auteurs, Karine Rondeau et Pierre Paillé, sont respectivement enseignants-chercheurs à l'université du Québec à Montréal et à l'université de Sherbrooke.

<sup>343</sup> GPS : *Global Positioning System* (en français : système mondial de positionnement [littéralement] ou géo-positionnement par satellite).

a, dans notre cas, été favorisée par les échanges avec nos directeurs de recherche, avec les cours suivis en école doctorale, avec la participation aux séminaires de recherche des laboratoires et au travers de discussions avec d'autres doctorants.

Alors que nous nous situons sur la partie droite du schéma du cycle « créativité-savoir » (voir *supra* figure IV.7.), nous avons souhaité discuter les éléments méthodologiques de la méthodologie mixte de la recherche. Lors d'un entretien avec la présidente de l'association internationale de recherche en méthodes mixtes<sup>344</sup> au laboratoire MRM, à Montpellier, la chercheuse australienne nous avait confirmé que notre méthodologie était mixte car il s'agit « d'un travail mixant ensemble des données qualitatives et quantitatives » (entretien avec Patricia Bazeley du 17 juin 2015). Cela correspond à une approche de la recherche « dans laquelle des données qualitatives sont jumelées à des données quantitatives afin d'enrichir la méthodologie et, éventuellement, les résultats de recherche » (Pinard, Potvin et Rousseau, 2004, p. 60).

Comme nous l'avons montré dans la section consacrée à l'AFCM dans le troisième chapitre, les données recueillies à partir des entretiens avec les répondants ont été utilisées pour un traitement quantitatif. Notre objectif était de renforcer la validité des résultats issus de la recherche :

« [...] le chercheur peut associer la qualitatif et le quantitatif par le biais de la triangulation. Il s'agit d'utiliser simultanément les deux approches pour leurs qualités respectives. [...] L'idée est d'attaquer un problème formalisé selon deux angles complémentaires dont le jeu différentiel sera source d'apprentissages pour le chercheur. La triangulation a donc pour objectif d'améliorer à la fois la précision de la mesure et celle de la description » (Baumard et Ibert, 2007, p. 104).

Les auteurs ajoutent d'ailleurs qu'il ne faut pas « croire que le chercheur "qualitatif" n'utilise pas de données quantitatives » et donnent l'exemple de comptages d'items, ou de mots, pour cerner leur récurrence (Baumard et Ibert, 2007, p. 104 et 105), comme nous l'avons fait en utilisant l'application NVivo10. Ainsi, selon Miles et Huberman (2003), la triangulation prend différentes formes :

« [...] la triangulation se réalise à partir de différentes *sources de données* (qui peuvent inclure des personnes, des périodes de temps, des lieux, etc.), de différentes *méthodes* (observation, entretiens, documentation), de différents

---

<sup>344</sup> Site de MMIRA consulté le 20 juin 2016 : <http://mmira.wildapricot.org/>

*chercheurs* (investigateur A, B, etc.) et de différentes *théories*. À cette liste, nous pouvons ajouter différents *types de données* (un texte qualitatif, des enregistrements, des données quantitatives) » (Miles et Huberman, 2003, p. 481).

En portant un regard rétrospectif sur notre méthodologie, nous estimons que la plus grande rigueur qui soit qui a guidé notre recherche nous a permis de tirer profit de la triangulation des données. Nous avons ainsi utilisé plusieurs sources de données, primaires et secondaires, avec différentes méthodes (des observations, des entretiens et de la documentation), en faisant appel à un collègue de laboratoire qui a rencontré un répondant lors d'un déplacement à l'étranger (l'entretien qu'il a réalisé a été retranscrit et intégré dans le corpus de cette recherche), et en exploitant différents types de données : données textuelles, discours, enregistrements des entretiens et d'échanges lors de congrès scientifiques auxquels nous avons pris part, données quantitatives, vidéos produites par le RECAC et photographies que nous avons prises lors de déplacements dans des postes.

La méthodologie mise en œuvre telle qu'elle a été proposée dans la conclusion de la première partie ne doit ainsi pas être comprise de façon séquentielle. Par exemple, il n'y a pas eu de canevas de la recherche en étapes progressives : thème, terrain, question de recherche, étude de la littérature, réalisation du guide d'entretien, prises de rendez-vous, entretiens, transcriptions des entretiens, analyse thématique et codage, traitement AFCM puis phase de rédaction.

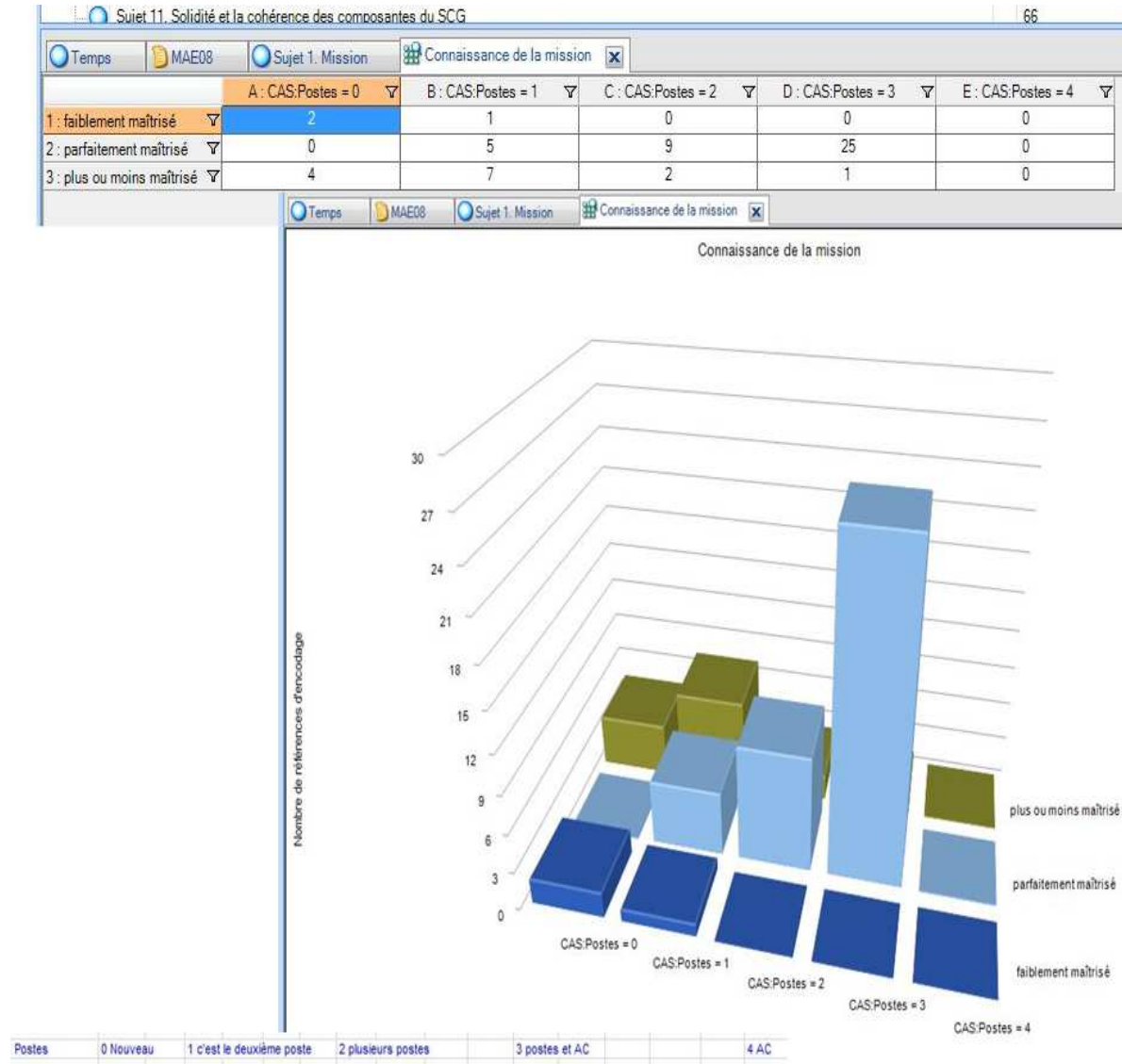
D'une part, cela serait trop simple et mécanique.

D'autre part, cela ne reflète pas la réalité de la dynamique de la recherche, même si l'annexe 2 consacrée au « design de la recherche » pourrait le laisser croire.

En d'autres termes, il n'y a pas eu de réalité de la méthodologie de la recherche qui serait gouvernée par des lois naturelles mais un ensemble d'interactions qui, progressivement, nous ont permis de gagner en assurance dans notre position de chercheur et d'obtenir une certitude personnelle de la validité de la connaissance produite. Par exemple, nous avons mené de front les traitements qualitatifs et quantitatifs dès la deuxième année d'inscription en thèse. Bien entendu, il y avait un préalable à cela qui était d'avoir achevé l'intégralité des transcriptions mais nous avons, avant d'avoir terminé cette longue tâche, initié la structuration du tableau de données. Dans ce sens, les analyses tant qualitatives que quantitatives se sont nourries les unes des autres. Nous avons ainsi pu prendre appui sur les résultats de l'AFCM pour vérifier si le codage dans NVivo10 correspondait ; la requête

matrice de croisement thématique (relative au guide d'entretien) et des attributs (des répondants) permet d'observer un résultat cohérent (voir *infra* figure IV.8.)<sup>345</sup>.

**Figure IV.8. Exemple de matrice de croisements pour la triangulation des données avec l'application NVivo10 (source : auteur)**



D'une manière générale, la triangulation des données conforte le chercheur qualitatif dans son travail de description, de compréhension et d'interprétation, ainsi que des chercheurs en contrôle capacitant le mentionnent : « La triangulation de plusieurs sources de données est de nature à réduire les risque de biais avec un indicateur unique ainsi que la reconstruction

<sup>345</sup> Il n'était pas envisageable de présenter toutes les opérations de codage que nous effectuées avec NVIVO10 mais nous souhaitons néanmoins en donner un exemple qui soit visuellement parlant avec une matrice de croisements.

rétrospective (Gioia *et al.*, 2010) » (Malz, Strauss et Weber, 2004, p. 10)<sup>346</sup>. Selon Anadón (2006, p. 18), la triangulation est le principal critère de rigueur des études de cas qui légitime les réponses apportées aux questions organisationnelles ; elle s'appuie sur des travaux de Goetz et Le Compte (1984) pour lesquels « les techniques de triangulation sont utilisées par les chercheurs afin d'assurer la rigueur de la recherche effectuée » (Anadón, 2006, p. 20) et de Merriam (1988) qui « [...] considère les stratégies de triangulation comme la méthode la plus efficace pour atteindre la validité des résultats dans l'étude de cas » (Anadón, 2006, p. 23).

Cette triangulation des données a également produit un effet sur la description épaisse, que nous avons proposée dès le deuxième chapitre, en orientant son contenu ; cela est par exemple le cas en ce qui concerne la question de la mobilité des agents que nous avons souhaité faire ressortir au long de nos écrits, dans la mesure où il apparaît que, au niveau des préconisations managériales, cette question doit être abordée, ainsi que le souligne le *verbatim* suivant que nous avons codé et conservé pour la discussion :

« En matière de DRH, il faudrait qu'ils y pensent et qu'il y ait dans certains cas une certaine continuité, surtout que les personnels de direction ne changent pas d'un seul coup. Ça ne met pas en péril mais, enfin, ce sont des difficultés supplémentaires pour l'établissement. On n'en a pas besoin, d'autant plus que l'ambassadeur change, et il y a le consul, il y a le premier secrétaire, je veux dire qu'il y a trop de monde qui change en même temps. Il faudrait un roulement qui soit beaucoup plus équilibré. L'année dernière il n'y avait qu'une seule personne qui était partie. Un attaché peut partir mais pas un COCAC, un SG ET un agent comptable. Et surtout, après, mon collègue n'a eu que deux jours de formation AGE, PRISME : tout ça c'est absolument insuffisant, surtout à la charge des personnels : mon collègue a dû partir du [pays de l'Afrique centrale], aller à Paris, 1 200 euros le billet d'avion, à sa charge » (entretien SG01, zone Europe).

Nous avons souhaité faire ressortir, autour de cet élément de discussion portant sur la méthodologie et la triangulation des données, le fait que, pour un jeune chercheur confronté à la question de la rigueur et de la validité de la démarche adoptée, la méthodologie mixte lui permet de bénéficier d'éléments confortant les résultats obtenus. En un sens, cela le « capacite ». Le guide d'entretien a également joué un rôle déterminant que nous discutons selon l'idée qu'il s'agit d'un point de rencontre entre l'objet de la recherche, le terrain empirique, l'unité d'analyse, le chercheur et la combinaison de modèles théoriques, et plus particulièrement un cadre dominant qui fait office de « cadre interface ».

---

<sup>346</sup> « The triangulation of several data sources might reduce the probability of single informer bias as well as retrospective reconstruction (Gioia *et al.*, 2010) » (Malz, Strauss et Weber, 2004, p.10).

## 2) Le guide d'entretien « point de rencontre » porté par un cadre théorique « interface »<sup>347</sup>

Le guide d'entretien que nous avons conçu à partir du cadre étendu de Ferreira et Otley (2009) a joué un rôle déterminant dans le recueil des données primaires de la recherche, ce que nous proposons de discuter. Il s'agissait de recueillir des éléments de connaissance qui aient du sens quant à la mise en place d'un nouveau SMG et aux perceptions des managers-utilisateurs vis-à-vis de ce dispositif afin de tenter de cerner si cela leur permettait de « mieux réussir leur mission », eu égard au concept fondamental du modèle capacitant et de ses quatre caractéristiques-clés. Or, le chercheur ne peut aller enquêter sur un terrain de recherche et demander aux répondants : « êtes-vous capables ? Qu'est-ce qui vous capacite ? ». Cela n'aurait aucun sens car ils ne comprendraient pas, *a fortiori* sur un terrain tel que le RECAC où les employés ont peu de savoirs en matière de sciences de gestion, et ne sauraient par conséquent quoi répondre. Il convenait donc de les amener vers une production qui ait du sens pour le chercheur et qui soit exploitable pour que nous puissions comprendre l'organisation étudiée en action. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de prendre appui sur le cadre étendu proposé par Ferreira et Otley (2009) pour construire le guide d'entretien, ce dernier constituant un « point de rencontre » entre l'objet de la recherche (Giordano et Jolibert, 2012), le terrain (l'organisation), l'unité d'analyse (nos acteurs que sont les MU), la combinaison de cadres théoriques et le chercheur ; le guide d'entretien s'inscrit donc dans le projet de recherche en tant que système permettant de passer d'une intention générale à des éléments de réponse (Koenig, 2006).

Il nous est apparu que le guide d'entretien constituait un levier actionnable déterminant dans la mise en œuvre de la présente recherche. Déterminant car jouant un rôle de point de rencontre des dimensions méthodologique, théorique, empirique et sur un plan procédural. Nous avons trouvé peu de ressources mobilisables pour nous épauler dans cette entreprise et nos participations à des séminaires de recherche ne permettaient pas d'échanges poussés car trop dépendants des recherches menées par chaque participant. De la sorte, nous avons été confronté à de nombreux questionnements. Pour n'en citer qu'un, le cadre étendu aborde avec sa question numéro neuf les flux d'information *fed-forward* : « informations utilisées pour donner la capacité à l'organisation d'apprendre de ses expériences, de générer de nouvelles

---

<sup>347</sup> Les éléments développés ici ont fait l'objet de la communication intitulée « "Je cherche, tu parles, il voit, nous comprenons" : appliquer un cadre théorique interface pour donner à voir le contrôle capacitant » présentée lors de la journée doctorale du 36<sup>ème</sup> congrès de l'Association francophone de comptabilité, le 18 mai 2015 à Toulouse, et discutée par le professeur Aude Deville, que nous remercions vivement pour ses éclairages.

idées et améliorer sa stratégie et ses plans d'action »<sup>348</sup> (Ferreira et Otley, 2009, p. 273). Nous avons dû nous interroger quant à la relation entre *feed-forward* et contrôle capacitant. Il nous est apparu que, sur notre terrain, le *feed-forward* correspondait à l'envoi par les MU d'informations non sollicitées, ce qui nécessite l'activation des caractéristiques-clés de transparence globale (en raison de sa compréhension du système au sein duquel il évolue avec les autres membres de l'organisation, l'agent agit en prenant en compte l'environnement de façon créative et en étant force de proposition) et de flexibilité (les dispositifs souples ou flexibles procurent des marges de manœuvre aux managers-utilisateurs qui peuvent utiliser ou non les éléments de l'assemblage SMG, quitte à ce que des erreurs soient éventuellement commises, sachant qu'elles pourront être « réparées »). Cette thématique a été bien reçue par les répondants qui l'ont très généralement directement associée à l'un des dispositifs formalisés propres au RECAC, à savoir les TD. Ainsi, chaque élément du guide d'entretien a fait l'objet d'une réflexion orientée sur ce guide compris comme un point de rencontre, réflexion que nous proposons à la discussion.

#### **a) Les dix étapes d'élaboration du guide d'entretien comme point de rencontre**

Avec la prise de recul permise par la discussion, nous soumettons une modélisation de cette construction en dix étapes. Ensuite, nous la commentons et en proposons une représentation schématique et capitalisable pour des recherches ultérieures :

- 1 : réflexion sur les données que l'on pourrait recueillir à l'aune du cadre étendu, puis premier test en entretien ;
- 2 : listage des sujets qui devraient pouvoir être abordés via le guide d'entretien au regard du contrôle capacitant, particulièrement pour comprendre le SMG et les principes capacitants. Cette phase nous avait amené à établir un lien avec le cadre des leviers de contrôle de Simons (1995). Ce lien a également été évoqué par Otley (1999), Collier (2005), Ferreira et Otley (2009), Mundy (2010) et Tessier et Otley (2012), en relation avec le modèle capacitant. De façon prosaïque, nous avons relu l'ouvrage de Simons (1995) puis identifié et listé les concepts qui nous semblaient correspondre au contrôle capacitant tel que nous l'avions compris. En effet, nous avons emprunté au

---

<sup>348</sup> « [...] information used to enable the organization to learn from its experience, to generate new ideas and to recreate strategies and plans » (Ferreira et Otley, 2009, p. 273).

cadre des leviers de contrôle de Simons (1995) pour la construction du tableau « rôle dual » (voir *supra* tableau III.15.) ;

- 3 : à l'issue de l'étape précédente, nous avons formalisé deux tableaux que nous avons ajoutés aux questions du cadre étendu : l'un pour les quatre principes et l'autre recensant 16 dimensions du SMG. Cette étape a été validée par nos directeurs de recherche ;
- 4 : le guide d'entretien a ainsi été peaufiné au cours des premiers entretiens (les quatre premiers) pour supprimer les aspérités, le rendre plus fluide et davantage exploitable en vue du codage thématique avec NVivo10 (intégration des entretiens au format .Rtf et d'un fichier de synthèse au format *Excel*, ce qui nécessitait un certain formalisme du guide d'entretien tout en permettant de la flexibilité, par exemple lorsqu'un sujet n'a pas reçu de réponse) ;
- 5 : le guide d'entretien a été remis à un chercheur du laboratoire LIRSA en mission à l'étranger qui a réalisé seul un entretien que nous avons convenu avec un répondant : le résultat a été concluant puisque la transcription de l'entretien a été intégrée à la base de nos entretiens ;
- 6 : le guide d'entretien a été finalisé (au format A4 bristol épais recto-verso) en version bilingue (nous avons conduit six entretiens en anglais avec des managers-utilisateurs du British Council et du Goethe Institut) et seul le tableau recensant les 16 dimensions, que nous appelons « rôle dual », était transmis aux répondants en cours d'entretien sur une feuille au format A4 ;
- 7 : non seulement le chercheur acquiert une maîtrise de plus en plus aigüe du guide d'entretien au fur et à mesure des entretiens, mais il reçoit aussi des signaux quant à la pertinence du guide : le principal signal fut la transition entre les sujets abordés qui s'est souvent faite naturellement, c'est-à-dire avec une intervention réduite, voire nulle, du chercheur ;
- 8 : nous n'avons pas ressenti le besoin de modifier le guide d'entretien. Ainsi, les six entretiens que nous avons effectués auprès d'employés d'organisations opérant dans le même secteur d'activité que le RECAC ont été réalisés à partir du même guide d'entretien inchangé et n'ont posé aucune difficulté de traitement, si ce n'est la difficulté de réaliser un entretien en langue étrangère ;
- 9 : les deux phases suivantes sont mentionnées car dépendantes de la passation des entretiens. La première, longue et parfois fastidieuse, a consisté en la transcription intégrale des entretiens. Pour ce faire, nous avons utilisé un cadre pré rempli issu du



guide d'entretien et saisi les enregistrements, en utilisant le kit de transcription Olympus AS-2400, dans un traitement de texte (voir annexes 14 et 15). La structure claire et progressive du guide d'entretien a facilité les saisies ;

- 10 : enfin, la phase de traitement des données recueillies s'est effectuée selon un double processus : l'attention flottante (Ayache et Dumez, 2011) et l'analyse sous applications informatisées (NVivo10, à l'instar de Dowling et Leech, 2014, et SAS).

Ces dix étapes sont inhérentes à la présente recherche, c'est-à-dire que nous avons suivi le cheminement qui nous a semblé le plus adapté aux réalités de la conduite de cette étude. Cependant, dans un souci de généralisation et d'opérationnalisation, nous proposons de schématiser ces dix étapes en quatre phases distinctes, même si elles sont nécessairement liées les unes aux autres.

**b) « Je cherche, tu parles, il voit, nous comprenons » : appliquer un cadre théorique interface pour donner à voir le contrôle capacitant**

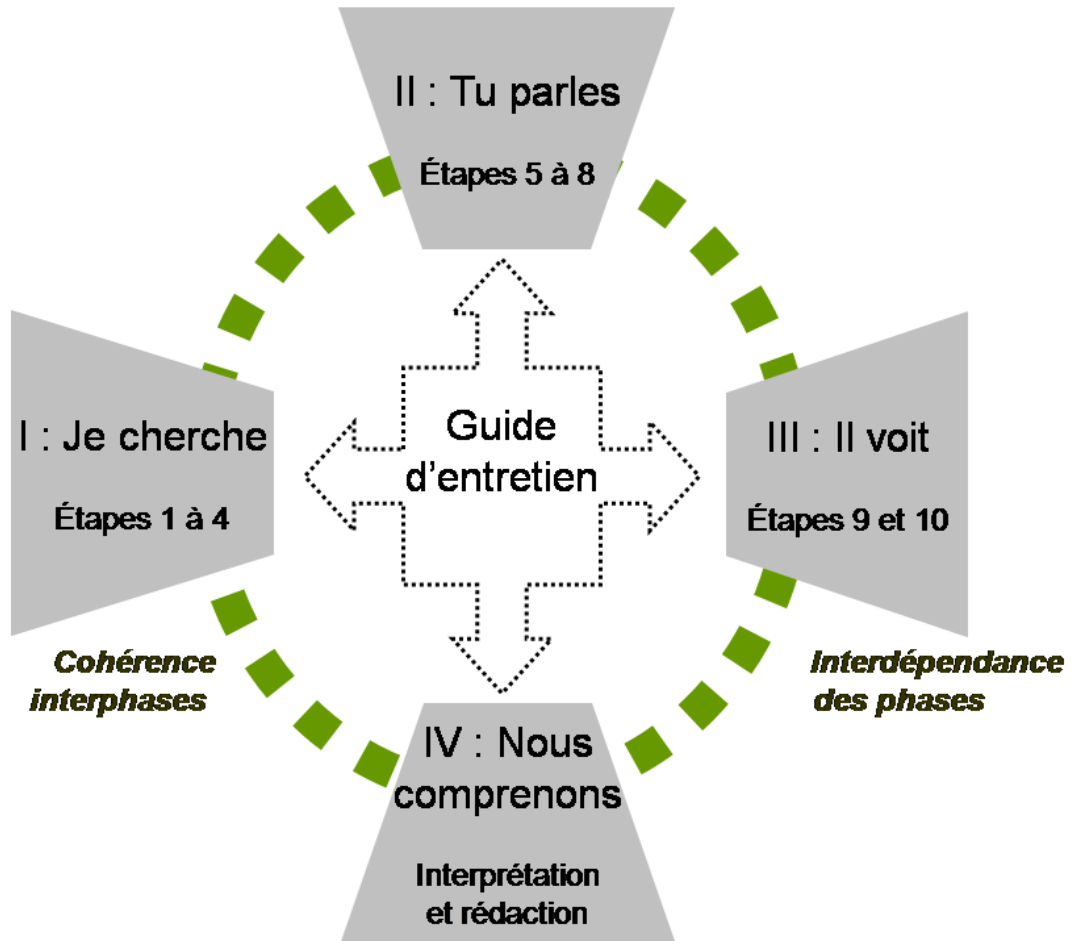
Nous proposons, dans le cadre de cette discussion, de percevoir le guide d'entretien comme un « nœud » ou un « point de rencontre » situé au cœur des interactions du protocole méthodologique. Le guide d'entretien, élaboré à partir d'un cadre théorique qui a valeur d'interface entre l'objet de la recherche et l'unité d'analyse que sont les managers-utilisateurs du terrain d'étude, est en effet le support d'une « rencontre » entre différents types d'acteurs, au premier rang desquels le chercheur et les répondants ; il convient toutefois de ne pas oublier les destinataires des travaux de recherches que sont les lecteurs qui font partie de la communauté académique et les praticiens des organisations. En nous référant à ces différents acteurs, nous proposons une représentation schématique des étapes aux cours desquelles le guide d'entretien est, directement ou indirectement, exploité (voir *infra* figure IV.9).

La démarche qui a présidé à la visualisation du guide d'entretien en tant que point de rencontre fut de regrouper les étapes en fonction des individus concernés puis de distinguer les quatre phases suivantes :

- la première phase « Je cherche » correspond à la posture réflexive du chercheur ;
- la deuxième « Tu parles », traduit le focus mis sur les répondants qui s'expriment et le recueil des données avec le guide d'entretien comme support ;
- la troisième « Il voit », concerne la distance du chercheur par rapport à son objet de recherche dans les phases de transcription (moments importants de l'attention flottante), de compréhension et d'interprétation des données ;

- enfin, le chercheur doit donner du sens aux éléments recueillis avec son travail d'interprétation et de rédaction, en sorte de poursuivre le débat avec les communautés de chercheurs et de praticiens. Il s'agit d'un « Nous comprenons » qui entend inclure ces communautés et le chercheur pour atteindre l'objectif de compréhension envers le lecteur.

Figure IV.9. Un point de rencontre : le guide d'entretien (source : auteur)



Nous formulons deux commentaires complémentaires à cet essai de modélisation.

D'une part, ce schéma permet de synthétiser la démarche globale de la recherche en mettant l'accent sur le guide d'entretien qui est souvent le parent pauvre dans les recherches qualitatives. Nous avons eu l'occasion d'évoquer cet argument avec d'autres chercheurs lors de réunions et congrès scientifiques, notamment lors de la session D6 « contrôle de gestion » du 20 mai 2016 présidée par le professeur François Meyssonier au cours du 37<sup>ème</sup> congrès de l'Association francophone de comptabilité qui s'était tenu à Clermont-Ferrand. En effet, depuis que nous avons initié cette recherche nous avons prêté une attention soutenue à la question des guides d'entretien dans les recherches qualitatives ; cela permet de mieux les comprendre. Or, comme nous l'avons montré dans le tableau I.12. (premier chapitre), la

majorité des articles ayant retenu une démarche qualitative ou mixte en contrôle capacitant évoquent un guide d'entretien qu'ils ne présentent pas. Ainsi nous est-il arrivé d'écrire à des auteurs pour leur demander de nous envoyer leur guide d'entretien ; notre objectif était de nous inspirer d'autres travaux de recherche pour nous guider dans notre travail d'élaboration d'un guide d'entretien qui, dès le début de la recherche et comme nos directeurs de recherche nous l'avaient fait comprendre, constituait un élément déterminant du dispositif de recherche. En revanche, les questionnaires utilisés dans des recherches quantitatives sont très souvent présentés : pourquoi n'en serait-il pas de même dans le cas des guides d'entretien ? Quelle validité de la recherche si le guide d'entretien, perçu en tant que point de rencontre, ne sert qu'imparfaitement le dessein de cette recherche ? C'est pourquoi nous avons opté pour le cadre proposé par Ferreira et Otley (2009) : il était récent, peu exploité des dires mêmes des auteurs et particulièrement pertinent pour notre projet de recherche. Nous y avons donc eu recours en tant que cadre interface entre les éléments théoriques, empiriques et méthodologiques.

D'autre part, nous souhaitons souligner qu'il existe une nécessaire cohérence dans la progression des phases, dans la mesure où on peut les considérer dans une relation d'interdépendance, l'une conditionnant l'autre.

Après avoir contribué au dialogue méthodologique portant sur le recours au guide d'entretien, nous souhaitons évoquer, pour clore la discussion relative à la méthodologie, notre position en tant que chercheur que nous qualifions « d'observation post-participante », en référence à celle « d'observation participante ».

### **3) La position du chercheur « post-participant »**

S'il y a bien un fait qui nous a interpellé c'est la diversité des profils et des parcours des doctorants. Nous avons rencontré au cours de ces années de recherche doctorale de nombreux doctorants que cela soit au laboratoire, en école doctorale ou durant des manifestations scientifiques, en France et à l'étranger. Alors que nous pensions que notre cas personnel était peu commun et que le doctorant-type était un étudiant venant d'obtenir un master (dans notre domaine, en sciences de gestion) et bénéficiant d'un contrat doctoral, la réalité des situations des personnes que nous avons rencontrées infirme indéniablement cette représentation. Au contraire, il nous a été donné d'échanger avec des jeunes chercheurs de tous âges et de tous horizons. Ainsi avons-nous rencontré tel jeune docteur à la retraite qui avait soutenu sa thèse à

l'issue de sa carrière au sein du RECAC<sup>349</sup>, tel commercial confirmé en situation de recherche d'emploi qui avait redéfini son projet personnel et professionnel en réalisant une thèse de doctorat, ou tel haut dirigeant d'une administration belge qui souhaitait compléter son parcours par un diplôme doctoral.

Ces situations, rapprochées à la nôtre, n'ont pas manqué de nous interroger quant à notre situation de chercheur. Comme chaque cas présente des spécificités, la position de chercheur dans le cadre de cette recherche nous a semblé pertinente à discuter. Nous la considérons du point de vue de la distance du chercheur par rapport à l'objet d'étude. Il existe différentes situations que l'on peut apprécier en termes de degrés d'espace et de temps.

D'une part, si l'on adopte la perspective géographique ou d'espace, nous distinguons deux cas selon que le chercheur est acteur ou non. Le premier cas concerne l'implication / la proximité du chercheur vis-à-vis de l'organisation qu'il étudie, ou va étudier. Un degré élevé est atteint lorsque le chercheur est présent, à quelque titre que ce soit, au sein de l'organisation, par exemple en tant qu'employé *reflective practitioner* ou « praticien réflexif » (Schön, 1984 et 1997) : « le praticien est engagé dans l'action. Il ne se situe pas en dehors d'une situation de gestion qu'il pourrait observer de l'extérieur mais il "est" dans la situation et en transaction avec elle » (Cappelletti, 2009, p. 6). Le second cas correspond à des situations où le chercheur n'est pas « acteur » au sein de l'organisation ; il sera observateur et, en tant que tel, non impliqué dans l'action collective. Dans une contribution récente plaidant pour une utilisation accrue de « la participation observante en sciences de gestion », Lalonde (2013) avance que le degré de participation du chercheur varie nécessairement en fonction des terrains et met l'accent sur l'importance de l'observation dans ce champ disciplinaire :

« L'observation a toujours joué un rôle déterminant en sciences de la gestion. Ainsi, Max Weber aurait bâti son modèle d'organisation bureaucratique à partir d'observations réalisées auprès de l'armée et d'hôpitaux prussiens. L'observation a aussi joué un rôle fondamental dans les recherches de Frederick Winslow Taylor (l'organisation scientifique du travail) et d'Elton Mayo (le mouvement des ressources humaines) (Yanow, 2012) » (Lalonde, 2013, p. 13).

Dans cet esprit, des chercheurs mettent en avant le fait que « les recherches fondées sur l'observation des pratiques professionnelles s'inscrivent dans un courant de pensée assez vivace en contrôle de gestion et au-delà en gestion (Dumez, 2004 ; Joannides et Berland, 2008) » (Cappelletti, 2009, p. 2) :

---

<sup>349</sup> Entretien avec Daniel Haize le 21 juin 2014 à Montpellier.

« [...] l'histoire des modèles managériaux, comme ceux proposés par Peter Drucker, consultant en management, ou Alfred Sloan, dirigeant chez General Motors, montre que les modèles managériaux découverts et validés dans l'entreprise sont nombreux (David, 2004). [...] En effet, un certain nombre des innovations conceptuelles et méthodologiques de ces vingt dernières années résultent d'observations de terrain transformées en théories (Dupuy, Lacroix, Naro, 2006 ; Chatelain-Ponroy, Sponem, 2007) » (Cappelletti, 2009, p. 2).

Nous pourrions en ce sens mentionner également les allers et retours de Robert Newton Anthony entre le monde académique (Harvard Business School) et le ministère de la Défense des États-Unis ; il y avait mis en place un nouveau système comptable pour l'U.S. Air Force au début des années 1950, puis le système de contrôle de gestion en tant que *comptroller* auprès du ministre de la Défense Robert S. McNamara au cours des années 1960<sup>350</sup>. Il avait réalisé ses travaux portant sur la théorie du contrôle de gestion en utilisant ses savoirs développés en tant qu'acteur de la conception et de la mise en place (processus tandem) de dispositifs de gestion en administration publique.

La réalité est cependant un peu plus complexe. Prenant appui sur des travaux de Junker (1960) et Gold (1970), Baumard *et al.* (2007) soulignent que l'on « peut définir quatre postures du chercheur sur le terrain : le participant complet, le participant-observateur, l'observateur-participant et l'observateur complet » (Baumard *et al.*, 2007, p. 244) ; ils suggèrent l'idée d'un *continuum* de la participation complète à l'observation complète qui se trouvent à chaque extrémité, dont nous proposons une représentation graphique d'après la typologie de Gold (1958) (voir *infra* figure IV.10.).

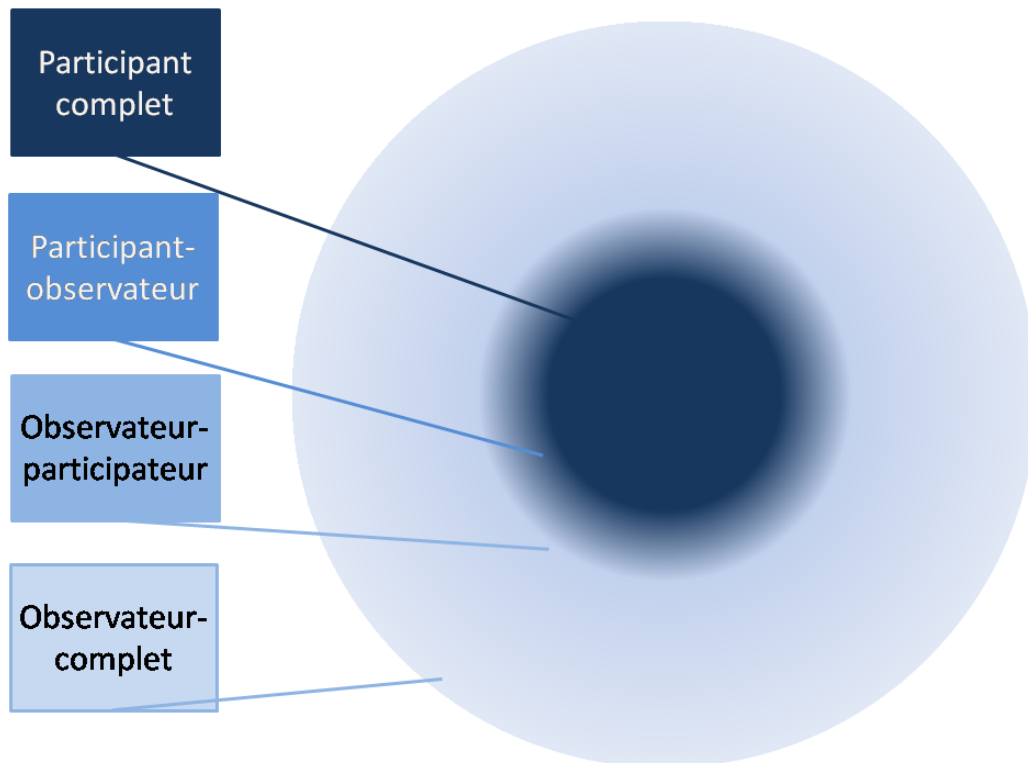
Les auteurs ajoutent que la perception des membres de l'organisation à l'égard du chercheur varie selon la situation. Ainsi, le « participant complet » ne fait pas part de son rôle de chercheur et « l'observation est alors dissimulée », ce qui contraint son action sachant qu'il « peut difficilement approfondir ou recouper ses observations par d'autres techniques comme l'entretien [et] court également le risque rédhibitoire d'être découvert » ; dans le cas d'un chercheur « "observateur qui participe" [...] sa participation à la vie de l'organisation reste marginale et son rôle de chercheur est clairement défini auprès des sujets-sources » et « pour peu qu'il réussisse à créer une relation de confiance avec les sujets-sources, il dispose d'une plus grande latitude pour compléter l'observation par des entretiens » (Baumard *et al.*, 2007, p. 244 et 245). Il en ressort que l'on distingue deux positions « géographiques » du chercheur

---

<sup>350</sup> Voir la notice biographique consultée le 13 janvier 2013 sur le site de la gazette de l'université Harvard : <http://news.harvard.edu/gazette/2006/12.14/15-anthoniobit.html>

quant à l'observation « mode de collecte des données par lequel [il] observe de lui-même, de visu, des processus ou des comportements se déroulant dans une organisation » (Baumard *et al.*, 2007, p. 244) ; celle, interne, où, impliqué, le chercheur joue un rôle d'acteur, qui relève de l'observation participante, et celle, externe, où l'acteur occupe un rôle « d'invité », qui observe mais ne participe pas, ne contribue pas à l'action organisationnelle.

**Figure IV.10. Le chercheur entre participation et observation (d'après la typologie de Gold, 1958)**



D'autre part, si l'on adopte la perspective temporelle, nous distinguons trois cas selon que le chercheur réalise ses travaux de recherche pendant qu'il observe - d'une façon ou d'une autre - l'organisation en action, *a priori* comme cela pourrait être le cas d'une recherche exploratoire, par exemple avant de solliciter un contrat doctoral, ou *a posteriori*, c'est-à-dire après y avoir été acteur ou observateur.

De la sorte, nous soumettons à la discussion une première modélisation sous forme matricielle du positionnement du chercheur en retenant les deux axes géographique et temporel. Dans un souci de simplification, nous entendons par « géographique » la place du chercheur par rapport à l'action organisationnelle. Nous opérons un *distinguo* entre le chercheur actif - ou acteur - qui va prendre part aux activités de l'organisation et, par là-même, avoir une influence sur les activités, et le chercheur qui ne produit pas d'effets (ou alors minimes, et au moins minimisés) sur les membres du terrain d'étude et la façon dont les

tâches y sont menées. En ce qui concerne la dimension temporelle, nous avons retenu deux cas : celui du présent sous la forme d'un présent continué, et celui d'un retour par rapport au passé, soit que le chercheur y ait été acteur, soit qu'il étudie l'organisation selon une « démarche historienne » (Nikitin, 1997, p. 3). Il s'agit certes d'une simplification excessive de la réalité (ou des réalités) des chercheurs mais il nous semble que la figure IV.11. (voir *infra*) peut enrichir la discussion et nourrir notre réflexion sur notre propre position vis-à-vis du RECAC.

**Figure IV.11. Proposition de matrice d'analyse du positionnement du chercheur vis-à-vis de l'organisation étudiée (source : auteur)**

		Dimension géographique	
		Acteur	Non acteur
Dimension temporelle	Présent	<b>Observation participante</b> <b>Recherche intervention</b>	<b>Observation non participante</b>
	Passé	<b>Observation post-participante</b>	<b>Historiographie</b>

Dans le cadre de la présente recherche, nous avons cherché à nous situer par rapport à cette matrice. C'est ce qui explique que nous ayons proposé un positionnement, au regard des axes « géographique » et « temporel », que nous qualifions « d'observation post-participante » (OPP), même si cette formulation n'est pas pleinement satisfaisante. Nous entendons par OPP une situation où le chercheur a une connaissance de l'organisation étudiée dans la mesure où il y a été employé, engagé dans l'action et en transaction avec l'organisation ; cependant, cette connaissance apparaît comme datée. Le chercheur y est,

pendant toute sa recherche, extérieur. Nous identifions trois leviers favorables au chercheur qui s'inscrit dans une position d'OPP :

Tout d'abord, il s'agit d'une situation où le chercheur dispose d'une prise de recul par rapport à l'objet qu'il s'apprête à étudier. Le regard distancié peut constituer un gage pour lui permettre d'éviter d'emprunter de fausses pistes puisqu'il dispose d'un capital de vécu au sein de l'organisation (Alexandre, 2013, p. 27). En outre, cette prise de distance doit l'amener à explorer l'organisation par rapport à son contexte tout en étant dégagé des enjeux et des tensions qu'il pourrait ne pas percevoir s'il était engagé dans une exploitation au jour le jour. Cela signifie également qu'il est exempt des contraintes temporelles requises par un travail quotidien, qui peut être très prenant et obérer sa capacité à s'impliquer dans la recherche.

Ensuite, l'OPP est de nature à éviter le risque d'entrave du chercheur dans ses activités de recherche, comme par exemple la « dissimulation » vis-à-vis des autres employés de l'organisation qui peut poser des problèmes éthiques - ainsi que des avantages, il est vrai (Douglas, 1976) - comme le soulignent Baumard *et al.* (2007, p. 244 et 245) en se référant aux travaux de Punch (1986) et Bulmer (1999). Ce questionnement nous était déjà apparu lorsque nous avons réalisé notre mémoire de master (Benoit, 2007).

Enfin, l'OPP présente sans doute un avantage d'accès au terrain, notamment lorsque celui-ci est difficile d'accès. Lalonde souligne que « Jorgensen (1989) insiste sur le fait que certains terrains ne sont accessibles que si on y participe activement. C'est le cas de groupes plutôt fermés, comme les associations qui exigent que l'on soit membre pour entretenir des relations avec ses autres membres » (Lalonde, 2013, p. 15). Il cite le cas de groupes d'adeptes Hare Krishna auxquels il est pour ainsi dire impossible d'avoir accès sans devenir membre de la communauté. Il s'agit alors d'une participation très forte du chercheur pour une *accession initiale* au terrain, à l'instar du travail doctoral de Vassili Joannides (2009). L'accès initial au RECAC fut également difficile. Comme nous avons eu l'occasion de le souligner dans le chapitre II, il y a très peu de travaux académiques portant sur le RECAC, et peu portant sur le MAE : le seul rapport d'étude récent sur le MAE avait été commandé par ce ministère (Loriol, Piotet et Delfolie, 2008) et avait permis à ses auteurs de produire plusieurs articles publiés dans des revues de recherche francophone. Des journalistes de la presse écrite et audiovisuelle habitués du Quai d'Orsay déplorent aussi la difficulté d'accès à des données (Jauvert, 2016). Nous avons également expliqué, dans le troisième chapitre, qu'en apparaissant en tant que chercheur d'une institution « extérieure » nous avons essuyé un refus, après une longue attente. Avec du recul, il apparaît que c'est la position d'OPP qui nous a permis de réaliser une longue série d'entretiens, selon la technique de la boule de neige. Sans doute notre



engagement d'anonymat des entretiens a-t-il contribué de façon favorable. Nous avons surtout bénéficié, avec cette position d'OPP, de la confiance des répondants qui confiaient avoir développé un dialogue sincère et sans langue de bois, notamment parce que le chercheur connaissait les codes internes, sans y être : « On est un peu sous le sceau de la confidentialité quand je fais l'entretien avec vous, n'est-ce pas ? [...] Moi, encore une fois sous le sceau de la confidentialité, je vais vous raconter mon expérience » (entretien avec ACE), « Je te parle franchement car c'est pour l'intérêt de ton travail » (entretien avec un ACPF), « Officiellement j'ai rien dit. On discutait entre anciens [...]. Non mais je vois bien que vous connaissez bien notre réseau et que vous avez fait partie de la maison, ça c'est clair » (entretien avec un SG).

En somme, à ce stade il nous semble que le chercheur en position d'OPP peut bénéficier d'une prise de recul par rapport à une situation organisationnelle à laquelle il est déjà sensibilisé, mais aussi de facilités d'accès au terrain et d'un capital de confiance des acteurs qu'il rencontre.

Par ailleurs, à l'heure où ces lignes sont écrites, il nous semble que l'accès au terrain du RECAC est plus simple pour un chercheur qu'il n'y a quelques années en arrière. Il y a manifestement une forte volonté d'ouverture du MAE vers les publics, avec, comme nous l'avons montré dans le deuxième chapitre, l'organisation de manifestations grand public et de journées portes ouvertes<sup>351</sup>. Il nous semble par conséquent que la recherche que nous avons conduite pourrait être répliquée par d'autres chercheurs et que le terrain du RECAC pourrait être investigué pour de futurs travaux d'étude en contrôle de gestion et en sciences de gestion.

À l'issue des développements de cette deuxième section portant sur l'approche méthodologique mixte de cette recherche, l'importance du guide d'entretien en tant que point de rencontre des éléments théoriques, empiriques et méthodologiques et la discussion de la position du chercheur par rapport au terrain étudié, nous proposons d'aborder en troisième et dernière section des éléments de discussion consacrés au principal modèle conceptuel mobilisé, celui du contrôle capacitant.

---

<sup>351</sup> Voir par exemple l'opération « Speed-dating #1ambassadeur1entrepreneur : 15 min pour présenter votre projet à l'export ! » sur le site du MAE consulté le 30 juin 2016 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/actualites-liees-a-la-diplomatie-economique-et-au-commerce-exterieur/2016/article/speed-dating-1ambassadeur1entrepreneur-15-min-pour-presenter-votre-projet-a-l](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/actualites-liees-a-la-diplomatie-economique-et-au-commerce-exterieur/2016/article/speed-dating-1ambassadeur1entrepreneur-15-min-pour-presenter-votre-projet-a-l)

## **C - Modeler le projet capacitant pour le consolider**

Nous avons commencé les développements de cette recherche par un travail portant sur les éléments théoriques et en axant son analyse sur le modèle du contrôle capacitant. Il est bien naturel de les clore par un retour sur le modèle mobilisé à la lumière de notre étude empirique. Nous proposons trois axes pour alimenter cette section.

Il s'agit dans un premier temps de situer le contrôle capacitant par rapport au courant dominant en contrôle de gestion qui s'appuie sur la théorie de l'agence, en montrant qu'il en constitue une voie de dépassement.

Nous soulignons ensuite notre compréhension du modèle capacitant qui n'est pas dirigé vers les trois principaux types d'outils en contrôle de gestion que sont les budgets, les calculs de coûts et les tableaux de bord mais vers les principes de conception d'un système de contrôle de gestion, selon notre proposition de « système de maîtrise de gestion ». En cela, nous proposons de le saisir en tant que méta-contrôle de gestion.

Enfin, nous suggérons un approfondissement du modèle du contrôle capacitant en y intégrant les résultats de la recherche afin d'améliorer sa mobilisation dans la recherche en contrôle de gestion. La compréhension des interactions entre éléments théoriques et éléments empiriques, servie par la méthodologie fondant cette recherche, forge ce que nous considérons être le « projet capacitant ».

### **1) Situer le contrôle capacitant dans une perspective de congruence**

Il est établi que le contrôle de gestion présente une double dimension que l'on apprécie au regard de deux approches.

La première, originelle, correspond à une approche technico-économique reposant sur des outils d'aide à la décision tels que les calculs des coûts, les budgets ainsi que les indicateurs et tableaux de bord.

La seconde appréhende le contrôle de gestion en tant que régulation des comportements des membres de l'organisation (Zimmerman, 2009, préface p. v) et est postérieure à la première, comme l'a montré Gérald Naro : « Au-delà de ses aspects comptables et financiers, le contrôle de gestion présente une dimension humaine et sociale qui, depuis le début des années 1950, suscite un important courant de recherche dans les pays anglo-saxons » (Naro, 1998, p. 46). Cette seconde dimension s'intéresse aux jeux d'acteurs avec, par exemple, le concept de *slack organisationnel* proposé par Cyert et March (1963), que l'on peut appliquer aux pratiques budgétaires : « le "slack budgétaire" [est] défini comme la tendance parmi les

managers à "formuler intentionnellement des demandes excessives de ressources dans le budget ou à sous-estimer volontairement leurs capacités productives" (Young, 1985) » (Naro, 1998, p. 48). Il s'agit également de la dimension défendue par Strauß et Zecher (2012) (se reporter au premier chapitre) dans leur analyse portant sur la compréhension et l'analyse des systèmes de contrôle de gestion qui les conduit à définir les systèmes de contrôle de gestion comme « des systèmes qui garantissent la congruence entre l'organisation et ses employés au travers des objectifs et des stratégies » (Strauß et Zecher, 2012, p. 245)<sup>352</sup>. Cette double dimension, technico-économique et comportementale, apparaît d'ailleurs clairement dans les deux définitions du contrôle de gestion formulées par Robert N. Anthony (1965 et 1988) que nous avons commentées dans le premier chapitre. L'approche comportementale peut également être analysée au regard de la théorie de l'agence.

**a) La dimension comportementale du contrôle de gestion : la théorie de l'agence vise à une réduction des divergences d'intérêt entre principal et agent**

Dans ses développements sur l'« architecture organisationnelle », Zimmerman (2009, p. 141) interroge les problèmes comportementaux qu'il illustre au travers du cas du conglomérat RJR-Nabisco, formé en 1985 et qui avait disparu en tant que tel en 1999 :

« Ce n'était pas un mensonge. Les cadres de RJR vivaient comme des rois. Les 31 cadres supérieurs [direction générale] étaient payés un total de 14,2 millions \$, soit 458.000 \$ en moyenne. Certains d'entre eux sont devenus des légendes à Waverly pour la distribution de pourboires de 100 \$ à la cireuse de chaussures. Les deux employées de maison de Johnson étaient rémunérées par la société. Aucune dépense n'était épargnée pour la décoration du nouveau siège, comme le montrait une visite au dernier étage des cadres supérieurs. C'était littéralement la vie douce. Un panier de bonbons était déposé deux fois par jour aux réceptions de chaque étage. Pas des "Bébé Ruth" mais de fines confiseries françaises. Les avantages minimums pour les cadres, même intermédiaires, étaient la mise à disposition d'une carte de membre d'un club et d'une voiture de société, d'une valeur de 28 000 \$. Le summum, autant que l'on pourrait le dire, étaient les deux

---

<sup>352</sup> « The third and last general management process step is management control. MCS address the behavior of the employees, because "[...] it is people in the organization who make things happen" (Merchant and Van der Stede 2003, p. 7) [voir Merchant et Van der Stede, 2007, p. 8] »; « Consequently, systems that ensure congruence between the organization and its employees in objectives and strategies are called MCS » (Strauß et Zecher, 2012, p. 245).

douzaines d'adhésions à des clubs de Johnson et la Mercedes à 75 000 \$ de John Martin » (Burrough et Helyar, 1990, cité par Zimmerman, 2009, p. 141)<sup>353</sup>.

Zimmerman montre ainsi que des comportements d'employés - en l'occurrence de cadres dirigeants - peuvent aller à l'encontre des intérêts de l'organisation et générer des « coûts d'agence » (Zimmerman, 2009), p. 141) ; en se référant à la théorie de l'agence, il explique que les résultats du travail de l'agent seront d'autant meilleurs qu'il s'investira dans sa mission (même si ce n'est pas l'unique facteur) mais que le principal ne peut observer à quel point l'agent travaille en raison d'une asymétrie de l'information. Le recours à la théorie de l'agence s'inscrit ainsi dans la vision comportementaliste du contrôle de gestion (Bouquin et Pesqueux, 1999, p. 95-96 ; Bouquin, 2010, p. 94 et 369).

« *La théorie de l'agence* [...] étudie les relations d'agence, définies comme "un contrat dans lequel une personne a recours aux services d'une autre personne pour accomplir en son nom une tâche quelconque, ce qui implique une délégation de nature décisionnelle à l'agent" (Jensen et Meckling, 1976, p. 308) [...] étant entendu que ces personnes n'ont pas les mêmes intérêts, le même horizon temporel ni la même aversion pour le risque et qu'elles ne disposent pas des mêmes informations [...]. La gestion de cette relation implique des "coûts d'agence" (coûts de surveillance, d'obligation et d'opportunité). Le contrôle est l'une de leurs manifestations » (Bouquin, 2010, p. 93-94).

La vision agence représente une grille de lecture importante pour les chercheurs en contrôle de gestion (voir par exemple Bénét et Deville, 2015, p. 3). Macintosh la distingue parmi les « trois paradigmes universels majeurs » (1995, p. 29). Elle invite à s'intéresser à des mécanismes et processus formalisés et intentionnels, « conçus, mis en place et utilisés, de façon consciente et volontaire, par l'organisation » (Langevin et Naro, 2003, p. 2) et représente « le courant dominant de recherche en contrôle de gestion, tel qu'il est aujourd'hui présenté dans les revues nord-américaines les mieux classées du champ [qui] s'appuie essentiellement [...] sur la théorie de l'agence [Bromwich M. (2007) ; Lambert R. A.

---

<sup>353</sup> « It was no lie. RJR executives lived like kings. The top 31 executives were paid a total of \$14.2 million, or an average of \$458,000. Some of them became legends at the Waverly for dispensing \$100 tips to the shoeshine girl. Johnson's two maids were on the company payroll. No expense was spared decorating the new headquarters, highlighted by the top-floor digs of the top executives. It was literally the sweet life. A candy cart came around twice a day dropping off bowls of bonbons at each floor's reception areas. Not Baby Ruths but fine French confections. The minimum perks for even lowly middle managers was one club membership and one company car, worth \$28,000. The maximum, as nearly as anyone could tell, was Johnson's two dozen club memberships and John Martin's \$75,000 Mercedes » (Burrough et Helyar, 1990, cité par Zimmerman, 2009, p. 141).

(2006)] » (Morales et Sponem, 2009, p. 2006). Chatelain-Ponroy (2008) montre que l’ancrage théorique de l’agence s’applique aux réformes de la gestion publique :

« Dans le cadre du mandat, le principal accorde un contrat à l’agent qui fixe à celui-là des objectifs mesurables, ce qui en facilite l’évaluation, et lui offre en retour une relative liberté de manœuvre exécutoire. Ce contrat permet de réduire les divergences d’intérêt qui peuvent exister entre principal et agent. Dans les organisations publiques, pour éviter que les agents ne se créent des espaces de liberté excessifs – renforçant l’asymétrie d’information qui existe entre les politiques (les principaux) et les administratifs (les agents) – on dote ces derniers d’outils de contrôle et de pilotage inspirés de ceux qui existent dans les entreprises, en vertu du principe du managérialisme selon lequel les pratiques de management de secteur privé ne peuvent que profiter au secteur public, dans la mesure où toutes ces organisations présentent des similitudes fortes sur le plan de leur gestion » (Chatelain-Ponroy, 2008, p. 15-16).

Il en ressort que l’approche comportementaliste du contrôle de gestion présente un objectif de congruence, c’est-à-dire de convergence des buts organisationnels et des membres de l’organisation (Fiol, 1991). Dans ce sens, une démarche de réduction des divergences comportementales entre principal et agent repose sur la notion de contrat, ce qui entre en résonance avec la question posée par Morales et Sponem : « Faut-il nécessairement inscrire la recherche en contrôle dans le cadre d’une pensée unique, fondée sur la théorie de l’agence ? » (Morales et Sponem, 2009, p. 2037).

### **b) Vers un alignement comportemental, le contrôle capacitant perçu comme un relai du contrôle de type agence**

La théorie de l’agence postule l’« opportunisme des agents, et envisage la firme comme un nœud de contrat » (Morales et Sponem, 2009, p. 2005). En cela, elle apparaît comme une réponse à des déviances, des comportements opportunistes et la mauvaise volonté des agents. Des dispositifs de « contrôle » des agents sont logiquement mis en place tels que monitoring et reporting, associés à des systèmes de sanctions et de récompenses, notamment financières comme cela peut se produire avec la distribution de bonus, de primes, de *stock-options* ou, comme c’est le cas pour les agents du MAE, de réductions d’ancienneté qui se traduisent par des promotions plus rapides.

Pour le dire autrement, les intérêts du principal n’étant pas naturellement alignés sur ceux de l’agent, et l’asymétrie d’information jouant en faveur de ce dernier, des outils de réduction de ces conflits d’agence sont mis en place tels les systèmes d’incitations basés sur

des objectifs qui visent à aligner les comportements (Zimmerman, 2009, p. 142 et 487). Cependant, en dépit de l'héritage et de l'influence de la vision de type agence, de tels outils de contrôle nous semblent receler une portée nécessairement limitée. En effet, leur caractère coercitif croissant à mesure que le principal cherche à renforcer son contrôle, ils vont progressivement devenir moins opérants, voire inopérants, dans la mesure où ils vont se heurter à, voire dégrader, les pratiques des agents (Mundy, 2010 ; Jordan et Messner, 2012). Sanctionner un agent parce qu'il ne parvient pas à atteindre des objectifs nous amène-t-il à penser que la sanction, ou une série de sanctions, qui peuvent d'ailleurs être réitérées si les objectifs ne sont toujours pas atteints, aura pour effet, *in fine*, qu'il parviendra à remplir son contrat ? Pour le dire autrement, un employé qui n'a pas été capable de réussir les tâches qui lui ont été confiées sera-t-il davantage capable de le faire s'il est sanctionné et contrôlé davantage encore ? La réponse n'est certes pas tranchée. Les contrôles, bien au-delà du contrôle de gestion, par exemple en matière de contrôles routiers d'automobilistes pour le respect des limites de vitesse ou de l'arrêt aux feux rouges, ou de contrôle des devoirs faits par des élèves, peuvent montrer leur pertinence. Ils peuvent également ancrer l'individu dans son échec, à l'instar d'un ACPF qui ne parviendrait pas à trouver son public pour des manifestations culturelles organisées en accompagnement de la journée mondiale de la Francophonie chaque 20 mars ou d'un ACE dont les effectifs des filières bilingues locales ne cesseraient de se tarir.

Or, nous avons montré dans le troisième chapitre que les agents du RECAC sont davantage caractérisés par leur sens de la mission et l'engagement dans le travail que les recherches de récompenses financières, auxquelles ils ne peuvent guère prétendre, à l'exception de personnels permanents du MAE. Nous avons également montré que leurs objectifs sont négociés et généralement co-fixés avec leur supérieur hiérarchique (COCAC, directeur d'IF ou ACE) dans le cadre de l'élément d'évaluation FANEV de l'assemblage SMG. L'étude de cette procédure sur le terrain montre ainsi une forte cohérence avec la recherche d'aide grâce au contrôle de gestion que nous avons identifiée dans le premier chapitre. Comme l'ont exprimé des chercheurs, « le problème n'est pas la mauvaise volonté des agents mais au contraire le fait que leur bonne volonté ne trouve pas les instruments pour se mobiliser » (Deschaintres et de Geuser, 2015, p. 5). Ainsi la théorie de l'agence explique-t-elle les conflits d'agence parce que l'agent n'a pas forcément intérêt à faire ce que le principal attend de lui.

Une autre manière d'expliquer les conflits d'agence tient au fait que l'agent ne sait pas, n'a pas forcément compris, éprouve un manque de confiance, n'a pas l'autonomie nécessaire,

ni même la compréhension. Dans ce sens, la contrainte atteint ses limites : plus elle sera accentuée et moins elle opérera. L'idée de « maîtrise » de gestion peut alors constituer un relai au « contrôle » de la gestion et les interactions MU-SMG peuvent enclencher un mécanisme propice en termes de convergence des buts. Nous pouvons illustrer cet élément de discussion en nous référant aux caractéristiques-clés capacitantes. Prenons le cas d'un employé (par exemple un ACPF) confronté à un manque de compréhension de la façon de mener ses tâches (par exemple un nouveau projet de labellisation de lycées étrangers<sup>354</sup>) : le sommet stratégique peut choisir d'insister sur les objectifs quantitatifs qui lui sont assignés en la matière (par exemple, labelliser trois établissements chaque année) et les comptes qu'il doit rendre. Toutefois, s'il n'est pas parvenu à remplir ses objectifs cela peut en partie être dû au fait qu'il n'a pas su comment conduire un tel projet de coopération. Dans ce cas, le sanctionner si ces objectifs n'ont pas été atteints n'améliorera pas sa compréhension du système. Selon une perspective facilitante du contrôle capacitant, il eut été sans doute plus pertinent d'activer les caractéristiques-clés des transparences interne et globale, puis l'habiliter avec la flexibilité et les capacités de réparation qui lui sont octroyées.

Nous défendons l'idée qu'en diminuant la qualité capacitante des éléments de l'assemblage SMG, les principaux courent le risque d'une baisse de l'efficacité des agents, si bien qu'accroître les dispositifs contraignants (et d'autant les coûts d'agence) ne constitue sans doute pas, à partir d'un certain seuil, une voie de réussite : il serait préférable de « réfléchir à ce qu'il faut donner à l'agent pour atteindre les objectifs sur lesquels il va être mesuré » (Benoit et De Geuser, 2014, p. 13). C'est pourquoi il nous semble qu'une contrainte accentuée est susceptible d'aboutir à une impasse alors qu'un SMG capacitant est de nature à

---

<sup>354</sup> Plusieurs répondants se sont montrés perplexes au cours des entretiens quant à la conduite d'un nouveau projet de labellisation de lycées dans leur pays de résidence: « [la fixation des objectifs] se fait sur le nombre d'élèves, sur les DELF, les certifications, sur le nombre de LabelFrancÉducation que t'as réussi à faire passer : moi j'ai jamais eu trop d'informations là-dessus. [...] Nous on a été énormément mis sous pression par rapport au LabelFrancÉducation mais je pense que c'est parce que c'était le COCAC, c'était son truc [...] mais c'était très artificiel » (entretien ACPF17, zone Amériques) ; « Là par exemple le LabelFranceÉducation, il est lancé par le pôle langue française, c'est un objet totalement abstrait qu'on est en train de plaquer sur tous les pays quelle que soit la situation mais je veux dire le LabelFrancÉducation peut-être serait valable pour certains pays mais pas du tout pour d'autres. [...] la question du LabelFrancÉducation : voilà un programme clé en main qui a été fait totalement de A à Z par le Département, dans lequel nous on n'a pas été consultés, et puis finalement ça devait correspondre à une injonction ou quelque chose, une espèce de beau cadeau qu'on a inventé, et puis finalement je vois qu'on s'est pas préoccupé du tout de la façon dont on allait traduire ça dans la réalité, quoi. [...] On va demander à un lycée de payer pour avoir un label qui ne lui apporte que la vertu du label » (entretien ACE09, zone Europe) ; « Le LabelFrancÉducation par exemple, c'est une création de l'administration centrale qu'on a imposée à nos postes, donc ils n'ont pas eu le choix » (entretien MAE04). Voir le site de l'ambassade de France au Japon consulté le 10 juillet 2014 : [www.ambafrance-jp.org/Le-Label-FrancEducation-un-atout](http://www.ambafrance-jp.org/Le-Label-FrancEducation-un-atout)

proposer une sortie de cette voie sans issue. En cela, le contrôle capacitant permettrait de relayer des insuffisances managériales du modèle de l'agence.

Les systèmes de contrôle peuvent apparaître pour les managers comme des systèmes coercitifs, à savoir qu'ils engendrent de la coercition sur l'agent ; il faut aussi réfléchir à ce qu'il faut donner à l'agent pour atteindre les objectifs sur lesquels il va être mesuré. Le processus tandem associant les managers-utilisateurs est propice, selon nous, à l'apparition de la qualité capacitante du SMG dans ses interactions avec les MU. Par conséquent, un « système de maîtrise de gestion capacitant » tendrait à s'articuler avec le manager-utilisateur dudit dispositif et impliquerait de savoir ce dont il a besoin pour l'aider, favoriser la mission qui lui incombe et le « capaciter ».

Enfin, nous souhaitons saisir l'occasion de ce point de discussion pour souligner que des travaux de recherche empruntant à la psychologie seraient de nature à éclairer davantage la relation concernant la convergence des buts entre individus et organisation (Hall, 2016). Dans cet esprit, les travaux issus de la psychologie sociale sur la théorie de l'engagement (Kiesler, 1971) témoignent du fait que l'on peut conduire un individu à adopter un comportement qu'il n'aurait pas naturellement eu. Des chercheurs français avancent ainsi que la soumission peut être librement consentie, c'est-à-dire que l'on peut amener des individus (même s'il ne s'agit pas de la totalité) à agir en pleine liberté de la « bonne façon », par exemple pour respecter les règles de sécurité au travail (Joule et Beauvois, 2009, p. 110), ce qui lève la tension soumission / consentement. La théorie de l'engagement explique par conséquent que l'on peut concilier objectifs organisationnels et intérêts individuels en engageant les individus pour « qu'ils réalisent, de leur plein gré, les comportements qu'on attend d'eux » (Joule et Beauvois, 2009, p. 155) ; par exemple : effectuer un reporting fidèle à la réalité en renseignant des indicateurs, suivre consciencieusement une formation à une nouvelle application de programmation budgétaire, mais aussi « désengager » des individus qui risqueraient de persévérer dans l'erreur (Joule et Beauvois, 2009, p. 166) et répondre ainsi – en jouant par exemple sur les « bonnes pratiques » – à un aspect de la caractéristique-clé de « réparation ». Ce retour aux caractéristiques-clés nous conduit à discuter l'idée du contrôle capacitant compris comme un méta-contrôle de gestion.



## 2) Comprendre le contrôle capacitant comme un méta-contrôle de gestion

Le contrôle capacitant repose sur l'analyse de dispositifs de contrôle de gestion appréciés à partir des quatre caractéristiques-clés capacitantes. Nous avons montré, comme cela peut-être le cas avec d'autres modèles tel celui des leviers de contrôle de Simons (1995), qu'il est applicable aux différents outils du contrôle de gestion que l'on peut distinguer selon une typologie ternaire : les calculs et analyses des coûts, les budgets et les indicateurs et tableaux de bord (Meyssonnier, 2015a, p. 36 ; 2015b, p. 2).

Ce retour aux « fondamentaux » du contrôle de gestion nous a conduit à des travaux sur lesquels Robert N. Anthony s'était fondé pour théoriser le contrôle de gestion à partir des années 1960. Nous nous sommes en particulier intéressé aux principes fondateurs du contrôle de gestion étudiés dans des travaux du professeur américain Harold Koontz (1909-1984). Ce dernier distinguait cinq grandes fonctions interreliées des managers à tous les niveaux des organisations : la programmation ou la planification, l'organisation - qui annonçait les mécanismes de coordination -, la sélection et la formation des collaborateurs, la direction au sens de l'animation hiérarchique d'une équipe et le contrôle, à savoir « la mesure et la correction [au sens de réparation et d'amélioration] des activités des subordonnés pour faire en sorte que les plans se transforment en action » (Koontz, 1959, p. 49)<sup>355</sup>, ce qui est proche de la congruence que nous avons évoquée précédemment.

Nous proposons une synthèse des 14 principes que Koontz avait identifiés dans le cadre d'un projet de développement d'une théorie managériale (voir *infra* tableau IV.3.)<sup>356</sup>.

**Tableau IV.3. Les 14 principes fondateurs du contrôle de gestion (d'après Koontz, 1959)**

N°	Principes (version originale, p. 50 à 55)	Principes (version française auteur)
1	<i>Principle of Assurance of Objective</i>	Principe de l'assurance de l'objectif [en vue de réaliser les objectifs (la mission, la « raison d'être » [version originale]) impartis, les dispositifs techniques (par exemple, le SMG) doivent donner la capacité au manager d'intégrer des corrections (réparations) afin d'y parvenir]
2	<i>Principle of Efficiency of Control</i>	Principe de l'efficacité du contrôle [car les contrôles ne sont efficaces que s'ils peuvent être améliorés et réparés]
3	<i>Principle of Control Responsibility</i>	Principe de la responsabilité du contrôle [au niveau des managers concernés]
4	<i>Principle of Future Controls</i>	Principe des contrôles futurs [pour réduire les écarts présents et futurs en

<sup>355</sup> « Controlling - the measurement and correction of activities of subordinates to make sure that plans are transformed into action » (Koontz, 1959, p. 49).

<sup>356</sup> L'auteur remercie son camarade d'école doctorale et de laboratoire de recherche Sena John Ayee pour lui avoir fait découvrir ce travail original de Koontz (voir le site consulté le 10 octobre 2015 : <https://controleurdegestion.net/>).

		associant <i>feedback</i> et <i>feedforward</i> ]
5	<i>Principle of Direct Control</i>	Principe du contrôle direct [pour s'assurer de la qualité des managers de niveau hiérarchique inférieur, en les aidant par exemple à commettre de moins en moins d'erreurs]
6	<i>Principle of Reflection of Plans</i>	Principe de cohérence des plans [à savoir que les éléments du contrôle doivent être <i>ad hoc</i> ]
7	<i>Principle of Organizational Suitability</i>	Principe de la pertinence organisationnelle [les éléments de contrôle doivent être adaptés aux besoins et à la position du manager]
8	<i>Principle of Individuality of Controls</i>	Principe de l'individualisation des contrôles [pour correspondre aux besoins des managers qui doivent être en mesure de comprendre la situation organisationnelle et l'objet du contrôle]
9	<i>Principle of Standards</i>	Principe de standardisation [selon la formalisation du travail]
10	<i>Principle of Strategic Point Control</i>	Principe du contrôle stratégique [sur les points saillants de l'évaluation de la performance que le manager doit comprendre et prendre en compte pour atteindre les objectifs fixés]
11	<i>The Exception Principle</i>	Principe de l'exception [selon l'idée que les exceptions significatives et points critiques doivent être examinés par les managers]
12	<i>The Principle of Flexibility of Controls</i>	Le principe de la flexibilité du contrôle [qui renvoie aux marges de manœuvre et capacités de réparation des managers]
13	<i>Principle of Review</i>	Principe de révision [actualisation qui correspond à l'amélioration continue des systèmes de contrôle, leur ajustement et adaptation]
14	<i>Principle of Action</i>	Principe d'action [car le contrôle se justifie par la possibilité de mesures correctives pour une meilleure réalisation de la mission]

Pourquoi mobiliser des principes sous-jacents du contrôle de gestion plus de cinquante années après leur formulation ? Nous discutons ces principes au regard de trois axes en considérant que les caractéristiques structurelles des SMG ne reçoivent pas toujours l'attention qu'elles méritent (Anthony et Young, 1984, p. 233)<sup>357</sup>.

Le premier axe porte sur un message que Koontz (1959) entendait, selon notre appréciation, faire passer en proposant ses principes du contrôle de gestion. En effet, une idée de fond qu'il défendait concerne l'objet du contrôle de gestion, c'est-à-dire les acteurs prioritairement concernés par le contrôle de gestion dans une organisation. De ce point de vue, sa réponse n'est pas équivoque et il apparaît qu'il s'agit de l'ensemble des managers, des managers opérationnels aux directeurs généraux, à savoir le *continuum* LH-CO que nous avons identifié dans le premier chapitre (voir *supra* figure I.10.) et le sommet stratégique.

Sa vision des dispositifs formant le contrôle de gestion constitue le deuxième axe. D'une part, Koontz mettait l'accent sur la spécificité d'un contrôle de gestion adapté à l'organisation où il est déployé, et plus précisément des « contrôles » (nous pensons que la traduction la plus fidèle de *control* dans l'article serait celle de « maîtrise », dans la plupart des cas) conçus sur-mesure eu égard aux plans, aux projets, aux missions, allant ainsi à l'encontre d'une conception universaliste du contrôle de gestion : « [...] tout dispositif de contrôle doit être adapté [aux besoins] du manager et à sa position dans l'organisation, et

<sup>357</sup> « The structure of a management control system is sometimes given less consideration than it deserves » (Anthony et Young, 1984, p. 233).

l'information pour évaluer la performance des plans [ou projets] doit être adaptée au manager qui l'utilise » (Koontz, 1959, p. 53)<sup>358</sup>. Cette vision se rapproche de la vision contingente défendue par des auteurs comme David Otley (2016, p. 45)<sup>359</sup>. D'autre part, elle porte en elle l'idée d'éléments formant un dispositif de gestion défendue par le même Otley.

Notre troisième axe d'appréciation des 14 principes fondateurs du contrôle de gestion, selon Koontz, porte sur le fait que nous n'aurions pas été étonné que ses travaux soient, sinon mobilisés, au moins évoqués par les chercheurs s'étant emparés du contrôle capacitant, alors que nous percevons une compatibilité, une concordance, entre les principes défendus par Koontz et le modèle du contrôle capacitant qui apparaît dans la dynamique des interactions MU-SMG. En effet, outre qu'il mettait en évidence l'importance des interactions entre managers-utilisateurs et dispositifs de gestion ainsi que la nécessité que ces derniers correspondent aux besoins des premiers, son argumentation sollicitait des caractéristiques des principes qu'il proposait et qui correspondent, parfois très clairement, aux caractéristiques-clés capacitantes. Ainsi, il soulignait l'importance de la compréhension des situations organisationnelles et des processus locaux (transparence globale et transparence interne), par exemple avec les notions d'interdépendance et de fusion entre les cinq fonctions assurées par les managers (Koontz, 1959, p. 49 et 55) et les principes fondateurs (voir les développements portant sur les principes 1, 3, 4, 6, 7 et 14, Koontz, 1959), selon une vision facilitante du contrôle ; il mettait également significativement l'accent sur la dimension habilitante du contrôle avec le principe de flexibilité et l'idée de correction, de réparation et d'amélioration qui est récurrente (principes 1, 2, 4, 10, 11, 12, 13 et 14, Koontz, 1959).

Cette mise en perspective du contrôle capacitant par un retour sur des travaux anciens portant sur les principes du contrôle de gestion nous amène à considérer le contrôle capacitant comme un modèle proposant une conception affinée du contrôle de gestion que nous pourrions comprendre en tant que méta-contrôle de gestion. Par « méta » nous entendons le sens issu du grec « *μετά* » exprimant la réflexion sur l'objet propre à un niveau d'abstraction permettant de décrire un dispositif de contrôle de gestion, comme un métalangage est un langage qui permet de décrire d'autres langages (voir à ce sujet Chatelain-Ponroy et Sponem,

---

<sup>358</sup> « [...] any device of control must be tailored to the manager and his position in the organization, and information to appraise performance against plans must be suitable to the manager who is to use it » (Koontz, 1959, p. 53).

<sup>359</sup> « [...] it can be argued that all research on these topics has to take a 'contingency' approach as it becomes recognized that universal solutions to problems in organizational control generally do not exist » [« [...] on peut affirmer que toutes les recherches sur ces sujets doivent adopter une approche "contingente" car il devient reconnu que des solutions universelles aux problèmes de contrôle de l'organisation n'existent généralement pas »] (Otley, 2016, p. 45).

2008, p. 258 ; Château-Terrisse, 2013, chapitre 2, p. 72 et suivantes ; Dumez, 2013b). Un méta-contrôle de gestion n'apparaît donc pas comme étant « enfermé » ou contraint par des outils. Au contraire, il exercera une influence sur la façon dont les outils seront mis en place, selon un processus tandem. En effet, l'idée d'un méta-contrôle de gestion implique une réflexion sur les éléments de contrôle de gestion qui sont ou seront développés. Le méta-contrôle de gestion apparaîtra alors comme une sous-couche, un substrat, un support qui accueillera les éléments d'un assemblage de contrôle de gestion et, en exerçant une action sur ces derniers, favorisera leur développement. Pour en faire une représentation graphique et la commenter, nous nous sommes inspiré du schéma de la circulation de la sève dans un arbre (voir *infra* figure IV.12.). Ce schéma permet de comprendre comment la sève se forme et se transforme :

« L'arbre puise dans le sol l'eau et les sels minéraux qui vont constituer la sève brute. La sève brute est véhiculée dans l'arbre par des cellules particulières [puis] "est acheminée" jusqu'aux feuilles. [...] Dans les feuilles, le phénomène de photosynthèse permet de transformer la sève brute en sève élaborée [qui] est redistribuée à partir des feuilles dans l'ensemble de l'arbre [...]. La sève élaborée ne peut pas être consommée telle quelle par l'arbre. Elle doit être transformée en produits assimilables par l'arbre, ce qui se fait par la respiration »<sup>360</sup>.

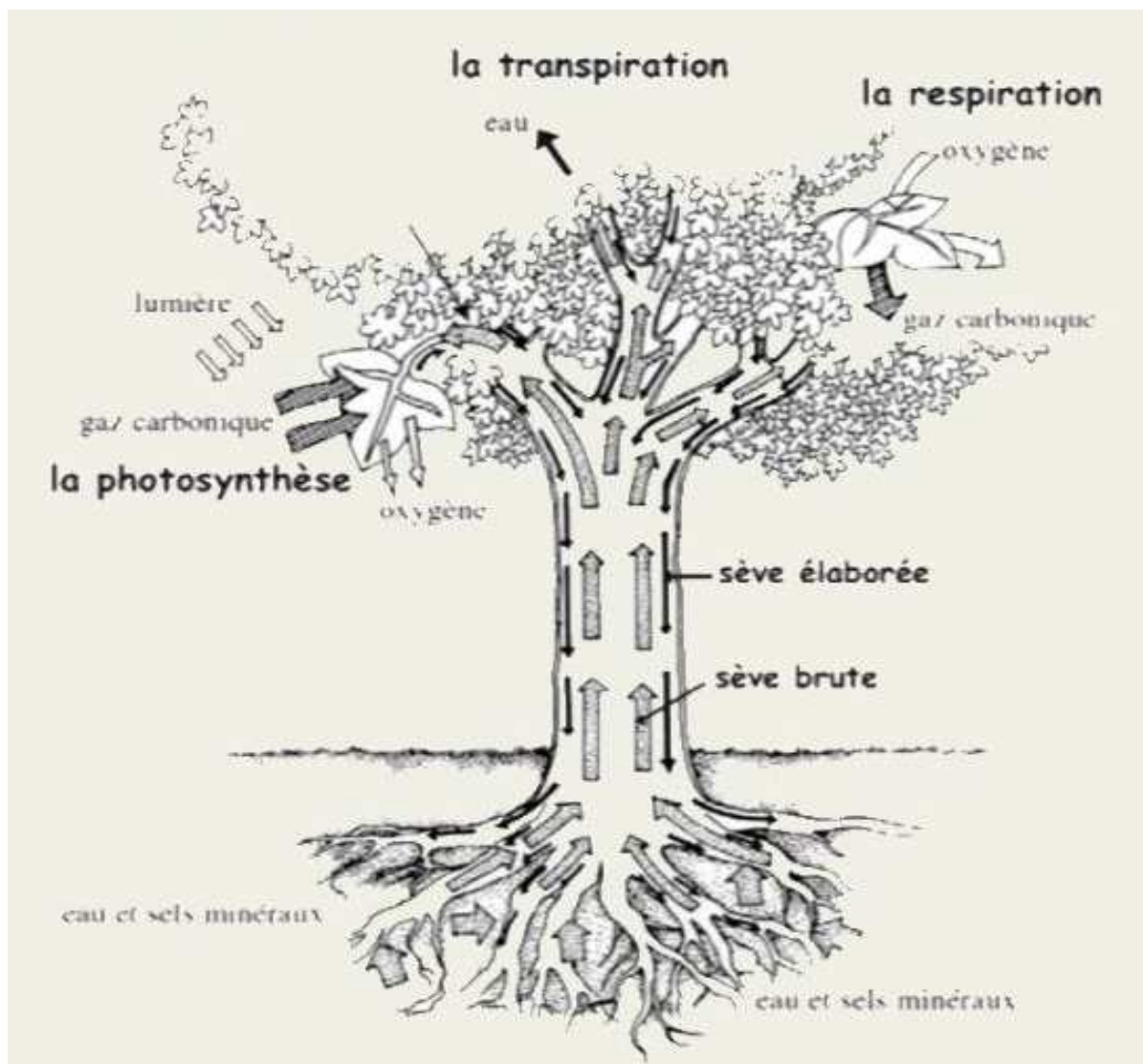
En analogie avec la figure IV.12., nous proposons de comprendre le contrôle capacitant comme la sève brute constituée d'eau et de sels minéraux, en l'occurrence les caractéristiques-clés capacitantes, qui sera véhiculée dans l'organisation pour alimenter le contrôle de gestion. Nourrissant les feuilles, à savoir les éléments de l'assemblage SMG, la sève élaborée enrichira ce processus circulatoire et respiratoire sous la forme d'un dialogue capacitant permis par le processus tandem et la participation des managers-utilisateurs.

Ainsi, selon une perspective « méta-contrôle de gestion appliquée au contrôle capacitant », les quatre caractéristiques-clés capacitantes alimentent la base d'accueil bidimensionnelle (facilitante et habilitante) des éléments formant la technologie formalisée qu'est l'assemblage SMG, c'est-à-dire des principes directeurs pour conduire le processus tandem capacitant. En d'autres termes, ces quatre principes de base que sont la transparence interne, la transparence globale, la flexibilité et la réparation devraient irriguer le processus-tandem de conception, de mise en œuvre et de suivi, selon une optique d'amélioration continue, des différents éléments qui viendront former l'assemblage SMG.

---

<sup>360</sup> Site de Julien Hulin consulté le 26 juin 2016 : <http://enboutdebranche.fr/?elagage-abattage-l-arbre>

Figure IV.12. La circulation de la sève dans l'arbre (d'après le site de Julien Hulin consulté le 26 juin 2016 : <http://enboutdebranche.fr/?elagage-abattage-l-arbre>)

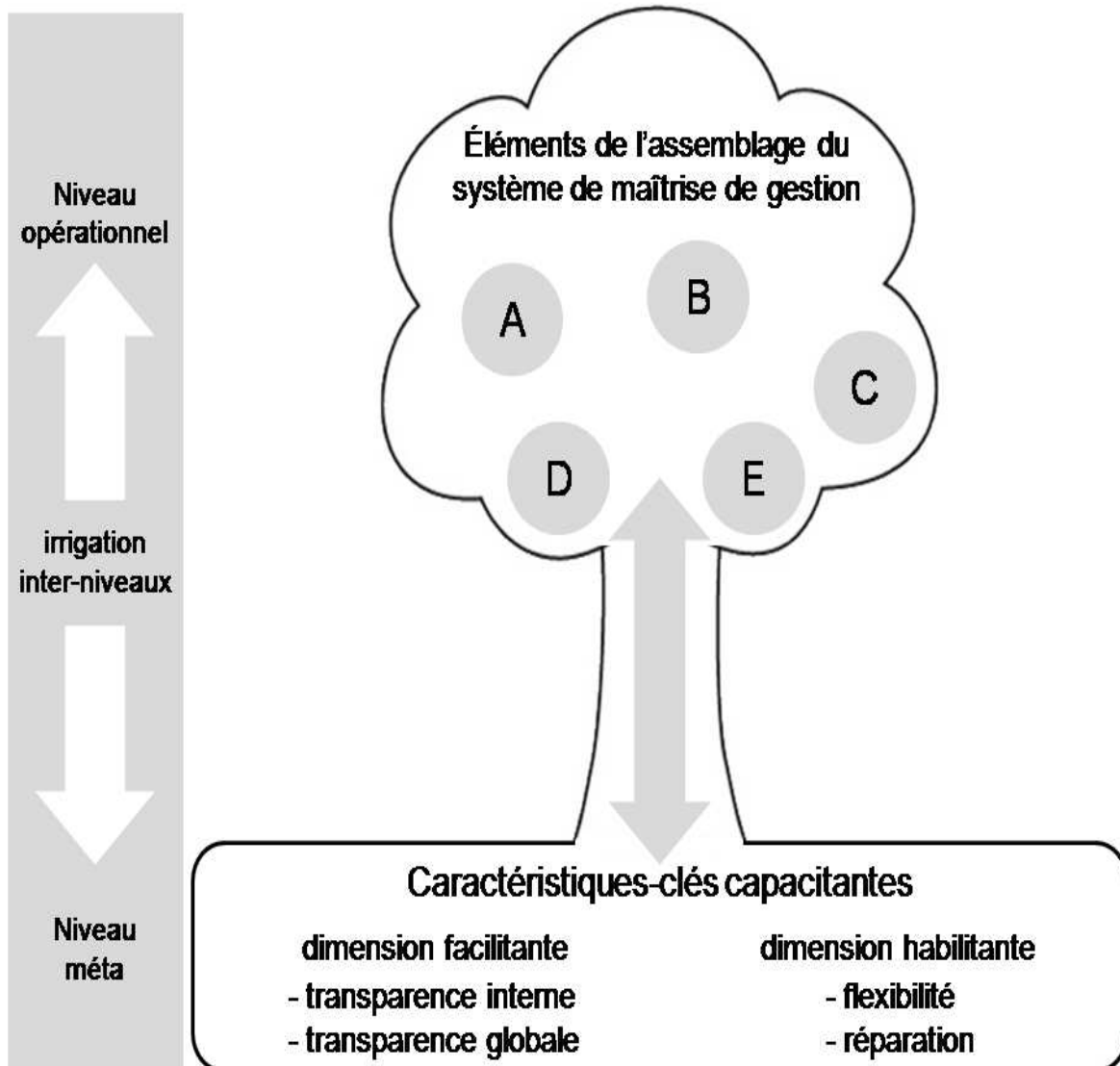


Pour ce faire, ils associeront les décideurs et concepteurs (sommet stratégique et technostructure) et les managers-utilisateurs situés dans le *continuum* LH-CO (voir *infra* figure IV.13).

L'idée que nous défendons dans le cadre de cette discussion tient dans le fait que les caractéristiques-clés capacitanes irriguent, dans un système de maîtrise de gestion qui possède la qualité capacitante, le processus-tandem alimentant les éléments de cet assemblage.

Le socle que constitue le contrôle capacitant - compris en tant que méta-contrôle de gestion - assure le développement d'un assemblage spécifique et adapté sur lequel il exerce une action.

**Figure IV.13. L'idée d'un méta-contrôle de gestion capacitant dans le processus-tandem portant sur les éléments de l'assemblage du système de maîtrise de gestion (source : auteur)**



Cela nous amène à étendre nos propos vers le dernier point développé dans cette section avec un approfondissement de la mobilisation du modèle du contrôle capacitant au regard des résultats issus de la présente recherche.

### **3) Modeler le modèle du contrôle capacitant**

Nous avons présenté le contrôle capacitant comme un modèle, à savoir :

« une représentation simplifiée (ou épurée) qui identifie certaines dimensions ou variables importantes de la chose réelle et l'enveloppe dans un réseau de concepts qui produisent du sens [dans la mesure où] les modèles [...] nous aident à percevoir et appréhender des éléments que nous pourrions, sans eux, ne pas prendre en compte [et] peuvent aider les personnes intéressées par la chose

comptable à diagnostiquer et à expliquer le fonctionnement d'un système d'une manière plus systématique et sophistiquée » (Macintosh, 1995, p. 3)<sup>361</sup>.

Il nous semble effectivement que le modèle du contrôle de gestion capacitant ne peut encore prétendre au statut de « théorie » qui est « une description qui explique comment les dimensions et les variables se rapprochent du fait du hasard ou sont interdépendantes » (Macintosh, 1995, p. 3)<sup>362</sup>. Le retour sur la revue de littérature présentée dans le premier chapitre nous permet de proposer une synthèse « historique » présentant l'évolution du modèle depuis les travaux annonciateurs de Paul Adler (1986) jusqu'à ceux de Englund et Gerdin (2015) (voir *infra* tableau IV.4.). Cette proposition de compréhension de l'évolution dans le temps au travers de travaux de chercheurs étant la première à notre connaissance, il s'agit d'une ébauche soumise à un dialogue que nous entendons poursuivre avec des praticiens et des chercheurs en sorte de l'améliorer, conformément à la caractéristique-clé de réparation qui intègre l'idée d'une amélioration continue, si nous appliquons l'esprit de la démarche capacitante à la nôtre.

L'étude du cas d'une organisation dont l'assemblage SMG présente la qualité capacitante complète nous permet de proposer un approfondissement du modèle du contrôle capacitant, qui présente des imprécisions pour sa mobilisation par les chercheurs, d'où les propositions de compléments faites dans les travaux de recherche mobilisant le contrôle capacitant. Nous proposons de distinguer trois phases d'évolution du modèle du contrôle capacitant, qui s'articulent sur les trois dernières décennies.

La première phase (1986-1995) est marquée par les travaux pionniers de Paul Adler qui s'intéresse aux effets de nouvelles technologies sur le travail. Il identifie ainsi de nouvelles caractéristiques du travail, sous l'effet de la formalisation du travail caractéristique des

---

<sup>361</sup> « Models and theories are tools for understanding these complex systems. A model is a simplified (or cleaned-up) representation which identifies a few important dimensions or variables of the real thing and packages it into a comprehensive conceptual net. A theory is a description that explains how the dimensions and variables are casually related or intertwined. Models and theories help us to see and understand things we might otherwise overlook. Instead of learning by trial and error or making do with personal experience in several organizations, models and theories can help accountants diagnose and explain the workings of a system in a more systematic and sophisticated way » [« Les modèles et les théories sont des outils pour comprendre ces systèmes complexes. Un modèle est une représentation simplifiée (ou épurée) qui identifie certaines dimensions ou variables importantes de la chose réelle et l'enveloppe dans un réseau de concepts qui produisent du sens. Une théorie est une description qui explique comment les dimensions et les variables se rapprochent du fait du hasard ou sont interdépendantes. Les modèles et les théories nous aident à percevoir et appréhender des éléments que nous pourrions, sans eux, ne pas prendre en compte. Au lieu d'apprendre au hasard d'essais et d'erreurs ou de nous contenter de l'expérience personnelle dans plusieurs organisations, les modèles et les théories peuvent aider les [personnes intéressées par la chose comptable] comptables à diagnostiquer et à expliquer le fonctionnement d'un système d'une manière plus systématique et sophistiquée »] (Macintosh, 1995, p. 3).

<sup>362</sup> Se référer à la note de bas de page précédente.

bureaucraties, qui sont devenues une forme organisationnelle dominante, et de l'essor des nouvelles technologies avec le contexte du développement sans précédent des nouvelles technologies de l'information et de la communication depuis les années 1980, mouvement de fond toujours à l'œuvre ; rappelons à cet égard que Paul Adler poursuit ses travaux de recherche en Californie, dans la *Silicon Valley*. Il oriente son analyse vers les interactions entre les employés utilisateurs de ces technologies en sorte que ces dernières augmentent les capacités des individus au lieu qu'elles ne les remplacent (robotisation des ateliers, par exemple). On discerne ainsi une vision sociale, notamment avec le débat sur le double mythe de la technologie réifiée et des employés qui perdent leur « employabilité », et une vision technique où la relation employé-technologie apparaît comme favorable à la productivité, d'où nos développements précédents portant sur la congruence (voir aussi Strauß et Zecher, 2012, p. 245 ; Malz, Strauss et Weber, 2014, p. 4).

Ce que nous avons dénommé « phase deux » correspond à la période (1996-2003) où le modèle des bureaucraties capacitantes est proposé, repris et discuté, notamment en sciences de l'éducation (voir notamment les travaux de Hoy et Sweetland). Nous distinguons trois éléments fondateurs de ce modèle : ce que nous appelons un concept fondamental qui est l'idée force, à savoir « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches », une typologie sous forme matricielle (qui sera notamment discutée par Martineau, 2014) et les quatre caractéristiques-clés capacitantes, aboutissement des travaux de la première phase.

**Tableau IV.4. L'évolution du modèle du contrôle capacitant au travers de recherches académiques (source : auteur)**

L'annonce du modèle	
Phase I : 1986-1995	<p>Un point de départ avec la prise en compte de tendances de fond : le progrès technologique et la bureaucratisation croissante (la formalisation poussée du travail concerne + 80% des postes de travail). D'où le risque d'un double mythe : infailibilité des dispositifs technologiques (<i>idiot-proof</i>) et déqualification inhérente (<i>deskilling</i>). Accent mis sur le couple technologie-utilisateur.</p> <p>Réponse : identification de « nouvelles caractéristiques du travail » fondées sur une hausse des qualifications liée à l'essor des nouvelles technologies qui met l'accent sur le triptyque technologie-employés-organisation. Trois caractéristiques (« <i>New Features of Work</i> », Adler, 1986) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- responsabilité : proche de la redevabilité et liée à la compréhension organisationnelle des employés ;</li> <li>- capacité d'abstraction : les capacités mentales des employés sont de plus en plus sollicitées, en particulier pour améliorer les dispositifs de travail ;</li> <li>- interdépendance : dépendance vis-à-vis des autres utilisateurs + nécessité de développer des capacités techniques, sociales et la flexibilité (Adler, 1988).</li> </ul> <p>Puisqu'« on ne retire qu'une fraction du bénéfice potentiel des nouvelles technologies » il faut garantir l'utilisabilité optimale lors de la mise en place des nouvelles technologies (Adler et Winograd, 1992).</p> <p>Thèse : « les nouvelles technologies deviendront plus efficaces lorsqu'elles seront conçues pour augmenter plutôt que remplacer les compétences des utilisateurs » (Adler et Winograd, 1992).</p> <p>Cette phase I se réfère au cas NUMMI Toyota/General Motors (Adler, 1993), modèle emblématique de la bureaucratie capacitante, et préfigure les caractéristiques-clés capacitantes.</p>



Le modèle des bureaucraties capacitantes	
Phase II : 1996-2003	<p>Adler et Borys (1996) posent les bases conceptuelles du modèle capacitant à partir d'une réflexion orientée sur des bureaucraties capacitantes (<i>enabling bureaucracy</i>) et la formalisation des flux de travail (<i>workflow formalization</i>) interprétée en tant que technologie organisationnelle. Socle conceptuel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches » ;</li> <li>- typologie des bureaucraties capacitantes ;</li> <li>- 4 caractéristiques-clés capacitantes : transparence interne, transparence globale, flexibilité et réparation.</li> </ul>
Le modèle du contrôle de gestion capacitant	
Phase III : 2004-2015	<p>Apparition du concept de contrôle capacitant : <i>Enabling control</i> (Ahrens et Chapman, 2004) ; Ahrens et Chapman introduisent une nouvelle approche conceptuelle basée sur les travaux de recherche d'Adler (en particulier Adler et Borys, 1996) et sur une étude de cas qualitative longitudinale dans une chaîne de restaurants au Royaume-Uni (Ahrens et Chapman, 2002) en utilisant les 4 caractéristiques-clés.</p> <p>Cette démarche de contrôle de gestion met l'accent sur les managers intermédiaires et opérationnels qui ne font pas partie de la direction générale, même si le « top management » est impliqué comme décideur et utilisateur. Le modèle est mobilisé pour des recherches sur l'efficacité et la flexibilité (Ahrens et Chapman, 2004 ; Jorgensen et Messner, 2009), le couple technologie formalisée de gestion et managers du <i>continuum</i> LH-CO (Ahrens et Chapman, 2004 ; Wouters et Wilderom, 2008 ; Wouters, 2009 ; Jorgensen et Messner, 2009 ; Wouters et Roijmans, 2011 ; Groen, Wouters et Wilderom, 2012 ; Jordan et Messner, 2012 ; Dowling et Leech, 2014 ; Englund et Gerdin, 2015), l'étude de terrains capacitants et la compréhension de cette dimension au travers des SMG déployés et des perceptions des acteurs (Wouters et Wilderom, 2008 ; Chapman et Kihn, 2009 ; Wouters et Roijmans, 2011 ; Jordan et Messner, 2012 ; Dowling et Leech, 2014) ou encore l'analyse de la tension coercitif-capacitant (Naranjo-Gil et Hartmann, 2006 ; Free, 2007 ; Mundy, 2010 ; Proença, 2010 ; Tessier et Otley, 2012 ; Neu, Rahaman et Everett, 2014 ; Englund et Gerdin, 2015).</p> <p>Les chercheurs proposent des approfondissements, sur les caractéristiques-clés (Wouters et Wilderom, 2008 ; Wouters, 2009 ; Mundy, 2010 ; Wouters et Roijmans, 2011 ; Englund et Gerdin, 2015), les processus du contrôle capacitant (Wouters et Wilderom, 2008 ; Wouters, 2009 ; Groen, Wouters et Wilderom, 2012) et l'utilisation du modèle, notamment combiné avec d'autres (Tessier et Otley, 2012 ; Hald et Mouritsen, 2012).</p>

La troisième phase (2004-2015) correspond à celle où des chercheurs reconnus en comptabilité-contrôle s'emparent de ce modèle pour étudier les systèmes de contrôle de gestion. Les travaux conduits sur cette décennie à partir du modèle des bureaucraties capacitantes sont les plus aboutis en contrôle de gestion, si bien que Paul Adler contribuera à ce champ de recherches (Adler et Chen, 2011). Le modèle du contrôle capacitant a intéressé des chercheurs qui ont étudié la qualité capacitante de leurs terrains de recherche en axant, de façon majoritaire, leurs travaux vers les interactions SMG-MU relevant du *continuum* LH-CO, la tension coercitif-capacitant et en développant leur analyse autour des quatre caractéristiques-clés capacitantes.

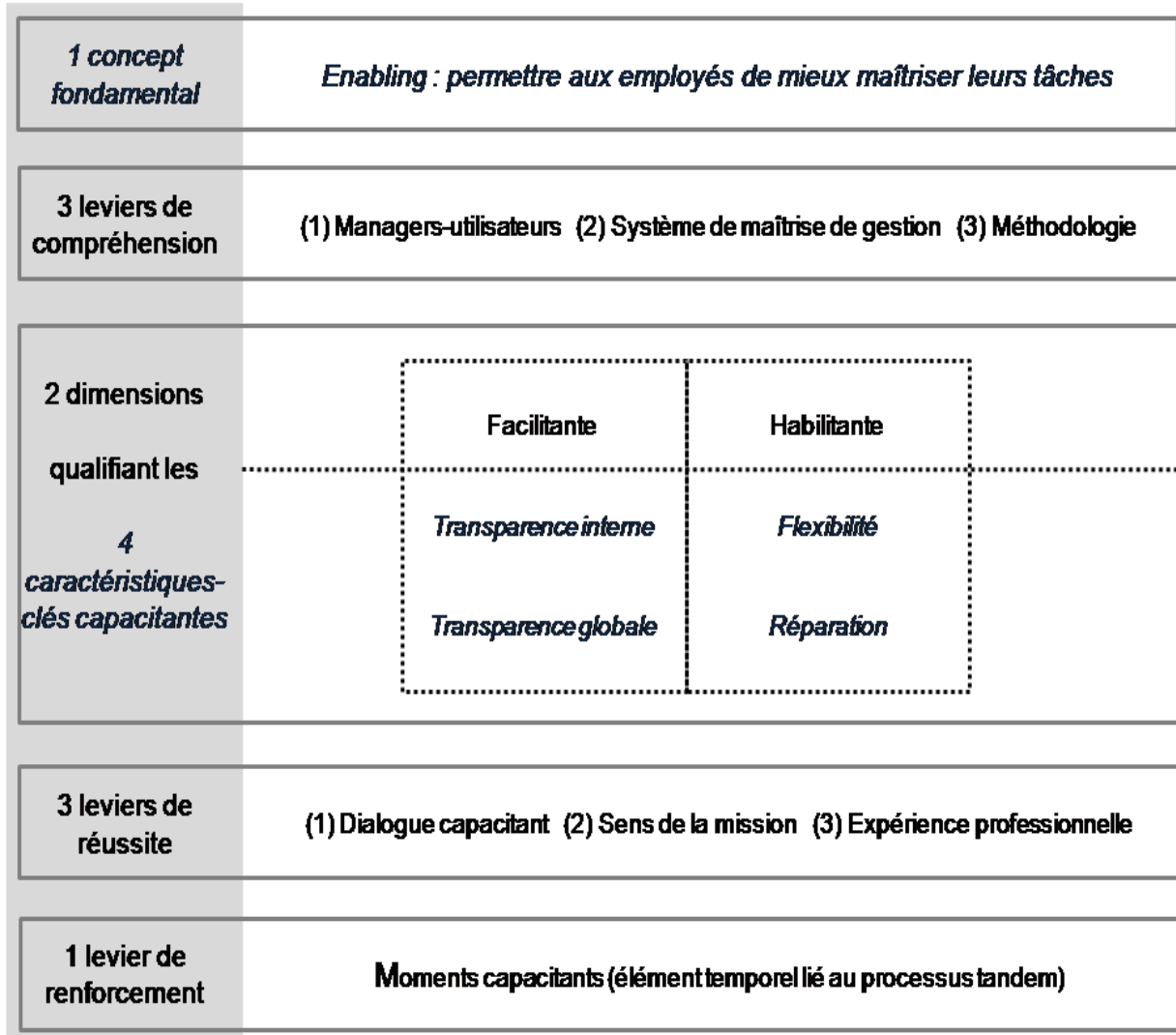
Toutefois, le modèle du contrôle capacitant n'a sans doute pas (encore ?) rencontré le succès que ses promoteurs espéraient, notamment auprès des chercheurs d'expression francophone, probablement en raison de la difficulté à s'en saisir. C'est pourquoi nous avons choisi de soumettre à la discussion l'analyse que nous avons développée au travers des interactions entre les éléments empiriques, théoriques et méthodologiques qui « remodèle » le modèle ; il s'agit de dialoguer avec notre communauté de recherche sur un modèle qui nous

autorise, nous habilite, en raison de la marge de manœuvre et des capacités d'amélioration qui sont à notre disposition, à en proposer un renforcement. Pour ce faire, nous capitalisons sur les résultats présentés au long de cette recherche portant sur le RECAC et qui a montré que l'organisation avait développé un assemblage de maîtrise de gestion présentant la qualité capacitante. Le travail de réflexion et les allers et retours entre les éléments empiriques, méthodologiques et théoriques (voir *supra* figure I.2.) nous conduit à proposer à la communauté des chercheurs notre compréhension sommative du modèle mobilisé. Cela s'exprime sous deux formes.

D'une part, en écho au tableau IV.4. (voir *supra*) qui retrace l'évolution du modèle du contrôle capacitant au travers de recherches académiques sur les trois décennies 1986-2015, nous saisissons l'occasion de la finalisation de la présente recherche pour dresser un bilan sous la forme d'un schéma qui en présente les apports (caractères non italiques, voir *infra* figure IV.14.). Ce schéma peut se commenter du haut vers le bas à partir d'une question managériale (et de recherche) conduisant à s'intéresser aux interactions entre technologie formalisée (de contrôle de gestion) et employés utilisateurs de cette technologie, par exemple dans un souci d'efficacité et d'efficience (vision technico-économique), ou dans un souci d'alignement des objectifs organisationnels et individuels (vision comportementale). Le chercheur et/ou le praticien sera amené à actionner trois leviers de compréhension (la prise en compte des managers-utilisateurs, le système de maîtrise de gestion qui est utilisé par ces derniers et le dispositif méthodologique du chercheur pour traiter la question de recherche) qui influenceront sur l'activation des caractéristiques-clés capacitantes et auront une traduction en termes de qualité capacitante des dispositifs de gestion déployés, facilitante, habilitante ou entière.

D'autre part, certains auteurs ont proposé de prendre en compte des « propositions » (Wouters et Wilderom, 2008, p. 492) ou des « facteurs » (Mundy, 2010, p. 499) complémentaires. Nous nous inscrivons dans cette démarche avec trois leviers de réussite du contrôle capacitant (le dialogue capacitant, le sens de la mission et l'expérience professionnelle) ainsi qu'un levier de renforcement afin de prendre en compte l'évolution dans le temps de la qualité capacitante et sa réversibilité. Au final, ce modèle « remodelé » propose un assemblage de 14 éléments : un concept fondamental, trois leviers de compréhension, deux dimensions capacitantes, quatre caractéristiques-clés capacitantes, trois leviers de réussite et un levier de renforcement. Les recherches mobilisant le modèle du contrôle capacitant pourront ainsi exploiter ces nouveaux apports.

**Figure IV.14. Le raffinement du modèle du contrôle capacitant à l'issue de la recherche portant sur le RECAC (source : auteur)**



Enfin, outre les quatorze éléments du modèle « remodelé » (voir *supra* figure IV.14.), la démarche de compréhension de la mise en place d'un SMG sur une décennie à l'aune du modèle du contrôle capacitant nous permet de suggérer et de définir un outillage de seize concepts qui forment un assemblage d'éléments conceptuels qui se répondent (voir *infra* tableau IV.5.).

**Tableau IV.5. Proposition d'une boîte à outils conceptuelle de la terminologie relevant du modèle du contrôle capacitant à l'usage du chercheur (par ordre alphabétique de la version en langue française ; source : auteur)**

Concept proposé en français	Concept proposé en anglais	Proposition de définition
Assemblage de maîtrise de gestion (AMG)	<i>Management Control Package (MCP)</i>	Éléments, formels ou reformalisés, qui forment le système de maîtrise de gestion ; on entend par « éléments reformalisés » des éléments informels qui sont connus de la technostucture et du sommet stratégique de l'organisation et dont l'utilisation est encouragée [schéma de référence : figure IV.13.].

Capacitant	<i>Enabling</i>	Interactions SMG-MU qui capacitent les employés « pour mieux réussir leur mission » [schéma de référence : encadré I.1.].
Continuum capacitant	<i>Enabling continuum</i>	L'idée de <i>continuum</i> capacitant constitue un outil à l'usage du chercheur. Il s'agit de la proposition d'un dépassement de l'opposition initiale du contrôle capacitant en termes de <i>continuum</i> sur un axe « capacitant-non capacitant » (voir <i>supra</i> figure I.4.) tout en sachant que seules les enquêtes menées sur le terrain par les chercheurs permettent de donner à comprendre des situations forcément particulières [schéma de référence : figure I.4.].
Contrôle capacitant	<i>Enabling control</i>	Le contrôle capacitant est une démarche de contrôle de gestion basée sur une technologie formalisée du travail où quatre caractéristiques-clés capacitantes irriguent un processus tandem mettant en action les éléments de l'assemblage de maîtrise de gestion de l'organisation de façon à permettre aux employés de mieux maîtriser leur mission au travers des interactions entre les managers-utilisateurs et les éléments de cet assemblage sur-mesure. Le contrôle capacitant peut présenter une dimension facilitante qui englobe les caractéristiques-clés de transparence interne et de transparence globale, une dimension habilitante qui intègre les caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation, ou une qualité capacitante complète associant les deux dimensions [schéma de référence : figure IV.14.].
Dialogue capacitant	<i>Enabling dialogue</i>	Le dialogue capacitant s'entend comme une relation dynamique entre les managers-utilisateurs et des éléments composant le SMG. Cette relation facilite l'exécution de la mission des managers-utilisateurs en permettant à ces derniers d'avoir une compréhension forte des processus organisationnels locaux et globaux et les habilite dans leur marge de manœuvre et leurs capacités d'intervention (réparation des erreurs, amélioration du dispositif) sur tout ou partie de l'assemblage [schéma de référence : figure III.15.].
Expérience professionnelle	<i>Experience-based (development process)</i>	L'expérience professionnelle des employés au sein de l'organisation, favorisée par exemple par la mobilité capacitante, joue un rôle dans les interactions MU-SMG en leur permettant de tirer profit des caractéristiques-clés capacitantes du SMG dans le cadre du processus tandem. Nous rapprochons l'expérience professionnelle de la caractéristique de « <i>experience-based</i> » proposée par Wouters et Wilderom (2008, p. 492-493) qui est de nature à engendrer des effets positifs sur la qualité capacitante du SMG [schémas de référence : figures III.19. et IV.14.].
Manager-utilisateur (MU)	<i>User-manager (UM)</i>	Membre d'une organisation qui travaille au sein du <i>continuum</i> formé par la ligne hiérarchique et le centre opérationnel et qui interagit, avec ses collègues et dans le cadre des tâches qui lui sont confiées, avec une partie ou la totalité des éléments du système de maîtrise de gestion qui a été déployé pour lui permettre de mieux remplir sa mission [schéma de référence : figure I.10.].
Mécanisme de capacité	<i>Enabling mechanism</i>	Le mécanisme de capacité apparaît lorsque les caractéristiques-clés capacitantes sont activées. Il est associé au rôle dual, à savoir la double dimension facilitante (activation de la transparence interne et de la transparence globale) et habilitante (activation de la flexibilité et de la réparation) [schéma de référence : tableau I.4.].
Méta-contrôle de gestion	<i>Meta-management control</i>	L'idée de méta-contrôle de gestion repose sur le fait que le contrôle capacitant se comprend tel un substrat de quatre caractéristiques-clés capacitantes qui irriguent le processus tandem et alimentent les éléments (quels qu'ils soient) du système de maîtrise de gestion ; en exerçant une action sur ces derniers, il favorise leur développement et la qualité capacitante du contrôle de gestion déployé au sein de l'organisation [schéma de référence : figure IV.13.].
Mobilité capacitante	<i>Enabling mobility</i>	La mobilité capacitante est à appréhender en tant que mobilité fonctionnelle et géographique perçue comme favorable dans l'exercice de leur mission par les agents vis-à-vis de leurs interactions avec les dispositifs de gestion et leurs collègues (voir <i>supra</i> figure

		IV.2. appliquée au cas du RECAC) [schéma de référence : figure IV.2.].
Moments capacitants	<i>Enabling moments</i>	Associée à la notion de <i>continuum</i> capacitant, l'idée de "moments capacitants" suggère une gradation évolutive des caractéristiques-clés capacitantes selon des moments et des employés exposés à la technologie formalisée (composée de tout ou partie des éléments formant le système de maîtrise de gestion (voir <i>supra</i> figure III.19.)). La notion de "moments capacitants" illustre le fait qu'un SMG présentant la qualité capacitante sur une période donnée peut la perdre ultérieurement. L'évocation de systèmes qui sont et/ou qui deviennent capacitants (Englund et Gerdin, 2015, p. 279) signifie que le contrôle capacitant n'est pas un état dans la mesure où un SMG n'est pas capacitant une fois pour toutes. Le contrôle capacitant présente ainsi un caractère changeant et évolutif, à l'instar, d'ailleurs, de nombreuses autres notions mobilisées en contrôle de gestion (structures organisationnelles, assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation, processus par lequel les managers influencent les membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de manière efficace et efficiente, outils de gestion, contrôles diagnostic et interactif, etc.) [schéma de référence : figure III.19.].
Processus tandem	<i>Development process</i>	Le processus-tandem est caractérisé par deux étapes de conception ( <i>design</i> ) et de mise en œuvre des éléments du SMG - phases qu'il est difficile de distinguer - auxquelles il faut ajouter une étape ultérieure qui prend la forme du suivi, de la maintenance et des améliorations portées à cet assemblage [schéma de référence : figure I.9.].
Rôle dual	<i>Dual role</i>	Le rôle dual invite à s'intéresser aux deux dimensions du contrôle capacitant, à savoir une dominante « facilitante » centrée sur les caractéristiques-clés de transparence interne et de transparence globale, et une dominante « habilitante » centrée sur les caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation. Un SMG qui présente les dimensions facilitante et habilitante a la qualité capacitante pleine [schéma de référence : tableau I.4.].
Sens de la mission	<i>Professionalism</i>	Il s'agit de l'investissement professionnel des employés qui dénote leur inclination pour améliorer leurs pratiques professionnelles. Le sens de la mission peut également entraîner des répercussions sur la vie personnelle des employés et apparaît comme relativement indépendant du système de récompenses. Nous rapprochons le sens de la mission de la caractéristique de « professionalism » proposée par Wouters et Wilderom (2008, p. 495) [exemples appliqués au RECAC : tableau III.11. Se reporter également à la figure IV.14.].
Système de maîtrise de gestion (SMG)	<i>Management Control System (MCS)</i>	Un système de maîtrise de gestion (SMG) est un assemblage d'éléments, numériques ou non, formels ou formalisés, développés par la technostructure selon un processus tandem associant les managers-utilisateurs. Ce SMG est porté par la démarche de contrôle de gestion choisie par le sommet stratégique et cohérente avec la stratégie. Les éléments forment un système évolutif pour maîtriser la gestion et permettent aux managers-utilisateurs, au travers de l'activation des caractéristiques-clés capacitantes, de mieux réaliser leurs tâches et mission [exemples appliqués au RECAC : figures III.13. et III.16.].
Technologie de contrôle capacitant (TCC)	<i>Enabling Control Technology (ECT)</i>	Toute technologie numérique contribuant à une ou plusieurs caractéristiques-clés capacitantes d'un système de gestion peut être qualifiée de technologie de contrôle capacitant. Différentes recherches académiques ont montré que la qualité capacitante peut être conférée à un ou plusieurs éléments d'un assemblage de système de contrôle de gestion tels que des systèmes d'information, des ERP, des sites internet et intranet, ou des applications informatiques (feuilles de calcul, tableaux de bord, aide à la décision, etc.) [exemples appliqués au RECAC : figures III.3. et III.4. ainsi que le

		tableau III.3.].
--	--	------------------

Les concepts présentés dans le tableau IV.5. (voir *supra*) sont proposés en langue française et en langue anglaise avec des définitions (qui peuvent être provisoires car des recherches ultérieures permettront de les compléter) et des liens vers les illustrations qui leur sont associées. Ils permettent de mieux saisir ce que nous entendons par « projet capacitant ».

## D - Conclusion du chapitre IV : le projet capacitant du RECAC

Le projet capacitant dont il question dans cette recherche est d'abord celui que nous avons étudié au sein du RECAC. La conclusion générale nous permettra d'apporter des réponses à la question de recherche.

En ce qui concerne la discussion, objet de ce quatrième chapitre, nous avons soulevé dix points comme autant de questions auxquelles nous apportons des éléments de réponse et qui visent à poursuivre un dialogue avec la communauté de chercheurs en contrôle de gestion. Nous proposons de synthétiser ces points qui s'articulent en trois sections interrogeant les éléments empiriques (section 1), la méthodologie déployée (section 2) et les éléments dits théoriques, à savoir le modèle mobilisé du contrôle capacitant (voir *infra* encadré IV.2.).

### Encadré IV.2. Éléments structurants de la discussion

La première section discute les éléments empiriques, à savoir le terrain d'étude et des terrains similaires complémentaires.

1. Le RECAC a développé et mis en œuvre, sur la décennie 2006-2015, un SMG présentant la qualité capacitante. Nous avons proposé une mise en perspective de celle-ci avec une particularité organisationnelle formalisée que nous qualifions de mobilité géographique et fonctionnelle et établissons les liens avec le dialogue capacitant, le sens de la mission et l'expérience professionnelle, résultats du troisième chapitre ;

2. Le RECAC s'intéresse aux « pratiques » de contrôle de gestion, qu'elles soient qualifiées de bonnes, meilleures ou qu'il s'agisse d'échecs sur lesquels les agents peuvent capitaliser pour mieux réussir leur mission. L'intérêt du RECAC envers les bonnes pratiques, facteur d'apprentissages, s'inscrit dans la démarche capacitante. Cette question nous conduit à discuter d'un débat ancien en contrôle de gestion qui est celui des contrôles informels. Nous soumettons ainsi à la discussion le fait de prendre en compte dans l'analyse des SMG mobilisant le modèle du contrôle capacitant les pratiques informelles qui sont reformatisées, dans la mesure où elles sont acceptées et prises en compte par le sommet stratégique et la technostructure ;

3. Nous avons montré l'intérêt du RECAC pour les autres réseaux de coopération culturelle étrangers, en particuliers ceux du British Council et du Goethe Institut, qui sont à la fois des concurrents et des partenaires de la « compétition globale pour l'influence ». Si ils présentent quelques différences, nous estimons que les enjeux et les caractéristiques organisationnelles qui les concernent montrent de fortes lignes de convergence et la nécessité pour ces organisations de « capaciter » leurs agents ;

4. L'une de ces lignes convergentes est la dimension numérique marquée des éléments de leur système de maîtrise de gestion. Cette tendance apparaît nettement dans la littérature récente du contrôle de gestion. Elle entre aussi en résonance avec le modèle du contrôle capacitant qui interroge les

interactions entre les technologies formalisées de gestion et les employés qui les utilisent. Il faut s'attendre à ce que les technologies numériques de contrôle de gestion connaissent rapidement de forts développements.

La deuxième section propose une discussion réflexive que nous souhaiterions poursuivre avec la communauté des chercheurs en sciences de gestion.

5. Des travaux doctoraux, sans doute de plus en plus nombreux, proposent des protocoles de recherche adossés à des méthodologies mixtes. Il s'agit dans notre cas d'une méthodologie mixte à dominante qualitative. Nous discutons ce choix à partir d'un argument de triangulation des données et de validité des résultats de la recherche ;

6. Le présent travail de recherche a beaucoup investi sur le guide d'entretien spécifique qui a servi pour les entretiens et le recueil des données primaires. Ce guide est à la base des analyses qualitative et quantitative. Il a été construit en dix étapes et en empruntant largement au cadre étendu proposé aux chercheurs par Aldónio Ferreira et David Otley (2009) à l'issue de dix années de travail (Otley, 1999). Il nous semble que le cadre étendu a joué un rôle de « cadre interface » dans cette recherche et le guide d'entretien qui est en issu constitue un point de rencontre entre les acteurs impliqués dans la recherche. Cela procède d'une démarche en quatre phases « Je cherche, tu parles, il voit, nous comprenons » impliquant le chercheur, les membres de l'organisation (ici, les managers-utilisateurs qui sont l'unité d'analyse) et le lecteur, chercheur et/ou praticien ;

7. Il existe une variété de situations de recherche et autant de positionnements du (ou des) chercheur(s), comme des travaux de Gold le soulignaient déjà en 1958. Nous suggérons une matrice d'analyse du positionnement du chercheur vis-à-vis de l'organisation étudiée et argumentons en faveur d'un nouveau positionnement qualifié d'« observation post-participante ».

La troisième et dernière section propose une boucle de la recherche en réexaminant des éléments théoriques.

8. Nous proposons de comprendre le contrôle capacitant comme un relai et une voie de dépassement de la théorie de l'agence, cadre théorique dominant en contrôle de gestion qui porte un objectif de congruence. En d'autres termes, la théorie de l'agence épousant la vision « contrôle » du *management control*, le contrôle capacitant est pour sa part associé à la vision « maîtrise » ;

9. La discussion du modèle du contrôle capacitant nous conduit alors à poser notre regard sur l'idée de principes de conception d'éléments d'un système de contrôle de gestion qui ne sont pas dirigés vers des outils spécifiques d'outils *en* contrôle de gestion mais vers un modèle *de* contrôle de gestion spécifique, adapté aux interactions entre les éléments du système de maîtrise de gestion et les managers-utilisateurs. Dans ce sens, le contrôle capacitant apparaît comme un méta-contrôle de gestion ;

10. Les résultats des interactions entre les éléments empiriques, méthodologiques et théoriques nous amènent à suggérer une réappropriation du modèle mobilisé en sorte de le « remodeler » pour que d'autres chercheurs s'emparent des apports de la présente recherche.

## **Conclusion de la seconde partie**

-

### **Comprendre le contrôle capacitant en tant que modèle de la conception « maîtrise » du contrôle de gestion**

« On est incapables de faire des réformes radicales donc on fait des réformes par petits pas mais finalement on finit quand même par arriver là où on veut arriver » (entretien ACE06, zone Europe).

L'objectif principal de cette seconde partie était, comme nous l'annoncions dans l'introduction, de poursuivre et d'apporter une contribution au dialogue entamé entre notre projet de connaissance en contrôle de gestion capacitant et un terrain peu exploré en sciences de gestion, celui du RECAC. Pour cela, en réponse aux deux chapitres de la première partie (le cadrage théorique avec la revue de la littérature et la compréhension du terrain d'étude), les deux chapitres qui composent la seconde partie portent sur l'analyse de la mise en place du contrôle de gestion du RECAC, qui a elle-même permis de discuter dix points importants du « projet capacitant ». Ainsi, cette conclusion propose une synthèse des principaux enseignements qui ressortent de l'étude empirique en répondant à cinq questions principales :

- comment a été fabriqué l'assemblage de maîtrise de gestion du RECAC ?
- quels sont les résultats principaux qui ressortent de la méthodologie mixte à dominante qualitative que nous avons mobilisée sur le terrain ?
- comment appréhendons-nous le projet capacitant pour l'organisation étudiée ?
- en quoi la méthodologie mise en œuvre a-t-elle permis de saisir le projet capacitant ?
- et dans quelle mesure notre démarche exploratoire invite-t-elle à proposer de porter un nouveau regard sur le modèle du contrôle capacitant ?

Cette conclusion est ponctuée par ces cinq points.



## La compréhension de la mise en place du système de maîtrise de gestion du RECAC

En juin 2016, alors que la rédaction de ce travail de recherche s’achevait, David Otley publiait dans la revue *Management Accounting Research* un article qui nous semble essentiel et par lequel il rappelait les réalisations et traçait des perspectives à partir de trente-cinq années de recherches en théorie contingente du contrôle de gestion. Il va sans dire que nous ne pouvions qu’attendre un tel cap fixé dans la recherche dans le champ d’études dans lequel nous nous insérons. En effet, l’architecture du présent travail doctoral repose sur deux piliers dont les recherches de David Otley sont à la base : **l’assemblage** d’un « système de maîtrise de gestion », même si l’auteur ne trouve pas heureux le terme de « système »<sup>363</sup>, et le cadre étendu qu’il dénomme « cadre étendu d’analyse » (Ferreira et Otley, 2009). Nous avons pris appui sur ces deux piliers. Plus encore, nous avons pris le risque d’utiliser le cadre étendu comme un cadre interface pour aller enquêter sur le terrain et explorer la fabrique d’un système de maîtrise de gestion. À cet égard, ce sont les données primaires recueillies lors des 60 entretiens avec des agents du RECAC (cf. tableau III.8. présentant les données démographiques des répondants) qui ont nourri l’essentiel de notre démarche mixte qualitative et quantitative.

En outre, notre analyse - reposant sur l’idée d’assemblage d’un SMG (en recourant à un cadre interface) - s’est portée sur un terrain inexploré en sciences de gestion, le réseau de coopération et d’action culturelle français à l’étranger piloté par le ministère français des Affaires étrangères ; c’est un terrain où de très fortes contraintes s’expriment et menaçaient - voire menacent encore - son fonctionnement et ses capacités d’agir. Nous avons souligné que ce réseau est très étendu, puisqu’il prend place dans la quasi-totalité des pays de la planète, souvent sous la forme de petites unités, ce qui explique l’importance des modalités de contrôle de sa gestion et le fait qu’il ait mis en place une cellule « contrôle de gestion et pilotage de la performance » en 2002. Il s’agit également d’un terrain pour lequel nous avons montré que le sommet stratégique a dû actionner un levier organisationnel, celui du contrôle de gestion, concomitamment à la mise en œuvre de la LOLF. Certes, le RECAC n’est pas parti de rien : à la fin des années 1990, il avait créé un instrument (le FSP) qui avait introduit,

---

<sup>363</sup> « My recollection is that I felt unhappy with using the term ‘system’ because it seemed to imply a designed system of well-coordinated parts, and many overall MCSs did not seem to possess this property. I used the term ‘package’ to imply a set of pieces that were put together without ensuring that they were fully coordinated » [« Je me souviens m’être senti insatisfait avec l’utilisation du terme "système" parce qu’il semblait impliquer un système conçu d’éléments bien coordonnés, or de nombreux systèmes de contrôle de gestion ne semblent pas posséder cette propriété. J’ai utilisé le terme "assemblage" pour impliquer un ensemble d’éléments qui ont été mis en place sans veiller à ce qu’ils soient pleinement coordonnés »] (Otley, 2016, note de bas de page 13).

pour des experts culturels éloignés des tâches de gestion, une nouvelle culture de gestion par les résultats, en réaction à une logique de moyens. Nous avons également montré que notre terrain prenait place dans une organisation difficile d'accès, même si au cours des dernières années le MAE fait montre d'une volonté d'ouverture vers le grand public ; nous estimons de ce fait que des recherches académiques ultérieures, particulièrement en sciences de gestion, pourront s'y développer. Nous avons également saisi l'opportunité de cette recherche pour conduire six entretiens dans des réseaux étrangers comparables, à la fois partenaires et concurrents, antagonisme à rapprocher du concept de coopération.

Enfin, le dernier élément de cette construction concerne le principal support théorique mobilisé pour porter notre démarche de compréhension de la fabrique du SMG du RECAC, à savoir le modèle du contrôle capacitant. En effet, la plupart des publications en contrôle capacitant doivent apprécier la qualité capacitante des dispositifs de gestion qui sont étudiés. Nous avons donc emprunté le même chemin. Ce parcours nous a conduit à montrer que le SMG du RECAC (nous avons dénombré 26 éléments du SMG du RECAC qui sont présentés dans le tableau III.7.), faisant l'objet d'un processus tandem pour les interactions entre la technologie formalisée (le SMG) et les employés (les managers-utilisateurs), présente la qualité capacitante complète, à la fois facilitante et habilitante. Cela signifie que les quatre caractéristiques-clés capacitantes (transparence interne, transparence globale, flexibilité et réparation) étaient observées lors de l'enquête sur le terrain.

L'analyse des principaux éléments de l'assemblage SMG du RECAC - l'élément pivot du contrôle de gestion FBP, l'élément de programmation budgétaire PRISME, et l'élément de gestion des cours de langue (voir figure III.13.) - nous a donné à comprendre trois résultats et une piste de recherche qui pourrait se concrétiser par un futur résultat. Elle permet un retour réflexif sur le modèle du contrôle capacitant.

### **Les trois résultats du SMG du RECAC selon la grille de lecture du contrôle capacitant**

L'analyse de la littérature en contrôle capacitant nous a conduit en fin de premier chapitre à révéler **trois leviers de compréhension** pour se saisir du modèle du contrôle capacitant, dont le caractère complexe et imprécis peut expliquer sa - relative - faible mobilisation par les chercheurs en contrôle de gestion. Nous avons actionné ces leviers pour conduire l'étude de terrain. Cette dernière a, à son tour, montré que la qualité capacitante était en grande partie due, dans le cas du RECAC, à trois résultats que nous avons identifiés. Nous les appelons « **leviers de réussite** ».

Le premier peut sembler découler de la terminologie « LOLF » qui évoque le « dialogue de gestion ». Il s'agit effectivement d'un dialogue autour des actions de gestion. Mais il ne se limite pas à cela. Il prend la forme d'un dialogue entre les membres de l'organisation dans leurs interactions avec la technologie formalisée qu'est l'assemblage SMG. L'analyse que nous avons réalisée sur l'élément FBP l'illustre. Ce dialogue se construit par allers et retours multi-niveaux que nous avons observés en mobilisant les quatre caractéristiques-clés capacitantes : au sein des postes, au sein des services (dans les postes et au Département), entre les postes et le Département, et entre postes, par exemple au niveau régional. Nous avons proposé des représentations schématiques de ce dialogue que nous qualifions de « **dialogue capacitant** » dans les figures III.6., III.11., III.15 et IV.3. Si nous ne devions mettre en valeur qu'un résultat de cette recherche ce serait celui-ci car il ressort nettement du travail empirique et qu'il est certainement transposable à de nombreuses organisations de grande taille et fortement délocalisées, ce qui nous renvoie aux origines du contrôle de gestion (voir le premier chapitre). Nous proposons de définir le dialogue capacitant ainsi :

« Le dialogue capacitant s'entend comme une relation dynamique entre les managers-utilisateurs et des éléments composant le SMG. Cette relation facilite l'exécution de la mission des managers-utilisateurs en permettant à ces derniers d'avoir une compréhension forte des processus organisationnels locaux et globaux et les habilite dans leur marge de manœuvre et leurs capacités d'intervention (réparation des erreurs, amélioration du dispositif) sur tout ou partie de l'assemblage [schéma de référence : figure III.15.] ».

Le deuxième « levier de réussite » qui ressort de l'analyse du SMG du RECAC au prisme du contrôle capacitant (voir la section D du troisième chapitre) est le sens de la mission très fort des agents du RECAC que nous avons rencontrés (hors ADL). Rejoignant l'idée de Mintzberg sur les configurations organisationnelles hybrides, ce résultat nous porte à considérer le RECAC comme une bureaucratie professionnelle présentant également des caractéristiques d'une organisation missionnaire (Mintzberg, 2012, p. 413 à 418) (voir tableau III.11. et tableau III.13). Nous avons défini le « **sens de la mission** » comme suit :

« Il s'agit de l'investissement professionnel des employés qui dénote leur inclination pour améliorer leurs pratiques professionnelles. Le sens de la mission peut également entraîner des répercussions sur la vie personnelle des employés et apparaît comme relativement indépendant du système de récompenses. Nous rapprochons le sens de la mission de la caractéristique de *professionalism*

proposée par Wouters et Wilderom (2008, p. 495) [exemples appliqués au RECAC : tableau III.11.] ».

Le troisième « levier de réussite » est ressorti de l'analyse quantitative (section E du troisième chapitre consacrée à l'analyse factorielle des correspondances multiples). Il associe la perception des caractéristiques-clés capacitantes par les agents à leur **expérience professionnelle**. Dans le cas du RECAC, il s'agit plus particulièrement d'expériences en postes et en administration centrale ; l'analyse quantitative nous porte à croire que - au-delà du cas du RECAC - la mobilité professionnelle d'un employé agit positivement sur son expérience professionnelle et contribue à le « capaciter ». Nous définissons ce résultat ainsi :

« L'expérience professionnelle des employés au sein de l'organisation, favorisée par exemple par la mobilité capacitante, joue un rôle dans les interactions MU-SMG en leur permettant de tirer profit des caractéristiques-clés capacitantes du SMG dans le cadre du processus tandem. Nous rapprochons l'expérience professionnelle de la caractéristique de *experience-based* proposée par Wouters et Wilderom (2008, p. 492-493) qui est de nature à engendrer des effets positifs sur la qualité capacitante du SMG [schémas de référence : figures III.19. et IV.14.] ».

Outre ces trois leviers de réussite, un résultat est suggéré qui correspond à l'idée selon laquelle, s'il y a bien un processus tandem capacitant, l'état de capacitation évolue et un dispositif capacitant peut ne plus le devenir, et inversement ; il y aurait donc des **moments capacitants**, ce qui est compatible avec l'idée d'un *continuum* capacitant (voir figure III.19.). Ce « levier de renforcement » est défini comme suit :

« Associée à la notion de *continuum* capacitant, l'idée de "moments capacitants" suggère une gradation évolutive des caractéristiques-clés capacitantes selon des moments et des employés exposés à la technologie formalisée (composée de tout ou partie des éléments formant le système de maîtrise de gestion (voir *supra* figure III.19.)). La notion de "moments capacitants" illustre le fait qu'un SMG présentant la qualité capacitante sur une période donnée peut la perdre ultérieurement. L'évocation de systèmes qui sont et/ou qui deviennent capacitants (Englund et Gerdin, 2015, p. 279) signifie que le contrôle capacitant n'est pas un état dans la mesure où un SMG n'est pas capacitant une fois pour toutes. Le contrôle capacitant présente ainsi un caractère changeant et évolutif, à l'instar, d'ailleurs, de nombreuses autres notions mobilisées en contrôle de gestion (structures organisationnelles, assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation, processus par lequel les managers influencent les membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de manière efficace et

efficente, outils de gestion, contrôles diagnostic et interactif, etc.) [schéma de référence : figure III.19.] ».

L'étude du cas du RECAC nous a conduit à identifier des résultats ; elle a également permis de clarifier le « projet capacitant » de l'organisation étudiée.

### **Le projet capacitant du RECAC**

Pour le dire simplement, nous envisageons le projet capacitant du RECAC comme la réponse à un **problème de capacité** de ses agents. Nous avons montré que cette organisation a choisi de privilégier le travail de coopération et d'action culturelle sur les terrains étrangers par la mobilisation de femmes et d'hommes impliqués avec leurs partenaires locaux plutôt que, à l'instar d'autres coopérations culturelles étrangères, par des flux financiers pour irriguer les partenariats<sup>364</sup>. Nous nous sommes appuyé sur six entretiens réalisés dans les réseaux culturels britannique (British Council : BC) et allemand (Goethe Institut : GI) qui ont révélé des convergences fortes avec le RECAC, en particulier sur la caractéristique de mobilité géographique et fonctionnelle de leurs agents expatriés. Nous relierons cette dernière aux résultats du dialogue capacitant, du sens de la mission et de l'expérience professionnelle et proposons de saisir la **mobilité capacitante** comme suit :

« La mobilité capacitante est à appréhender en tant que mobilité fonctionnelle et géographique perçue comme favorable dans l'exercice de leur mission par les agents vis-à-vis de leurs interactions avec les dispositifs de gestion et leurs collègues (voir *supra* figure IV.2. appliquée au cas du RECAC) [schéma de référence : figure IV.2.] ».

Cette mise en perspective montre un niveau fort du dialogue capacitant à l'œuvre dans les réseaux du BC et du GI, celui de la coordination régionale. Celle-ci se traduit, par exemple, par des audits régionaux entre les centres culturels et la définition de stratégies régionales.

---

<sup>364</sup> « Dans leur tribune, Benoît Coffin et Céline L'Hostis prônent un maintien à tout prix de ces lieux tout en les transformant, ou en louant une partie des locaux à un restaurant, un café, ... afin d'assurer un équilibre financier. Pour Daniel Haize, la promotion de la culture française peut se faire différemment. "Indépendamment de toute considération de priorité politique, de budget, etc, l'Institut français n'est pas un objectif en soi, c'est un instrument d'une politique. Aujourd'hui, on arrive à de meilleurs résultats sans avoir à passer par des structures de ce type. On peut faire de la promotion de la langue et de la culture sans une structure proprement dédiée dans le pays. Le meilleur exemple, ce sont les Américains. Il n'y a pas d'instituts américains au même titre que les instituts Goethe, Cervantès, ..." ». Article de Léa Baron intitulé « Instituts français : quel avenir dans la diplomatie culturelle française ? » et consulté le 26 juin 2016 sur le site de TV5Monde : <http://information.tv5monde.com/info/instituts-francais-quel-avenir-dans-la-diplomatie-culturelle-francaise-112302>

La réflexion en termes de « bonnes pratiques » au sein du RECAC - tout comme des réseaux étrangers étudiés - témoigne de l'activation des caractéristiques-clés capacitantes et joue un rôle favorable en matière d'apprentissage organisationnel. Cela nous a conduit à mettre l'accent sur les processus informels qui ont été internalisés et rendus « formels » par leur prise en compte dans le SMG par le sommet stratégique et la technostructure (cas des forums de bonnes pratiques). Nous suggérons une évolution de la définition d'un système de maîtrise de gestion prenant en compte cette « **reformalisation** » :

« Un système de maîtrise de gestion (SMG) est un assemblage d'éléments, numériques ou non, formels ou formalisés, développés par la technostructure selon un processus tandem associant les managers-utilisateurs. Ce SMG est porté par la démarche de contrôle de gestion choisie par le sommet stratégique et cohérente avec la stratégie. Les éléments forment un système évolutif pour maîtriser la gestion et permettent aux managers-utilisateurs, au travers de l'activation des caractéristiques-clés capacitantes, de mieux réaliser leurs tâches et mission [exemples appliqués au RECAC : figures III.13. et III.16.] ».

Notons, en prolongement, une présence grandissante des **technologies numériques** dans les interactions SMG-MU, aussi bien au sein du RECAC, du BC ou du GI. Tout porte à croire que ce phénomène va s'amplifier (Granlund et Mouritsen, 2003 ; Meyssonier et Pourtier, 2006 ; Quattrone et Hopper, 2006 ; Granlund, Mouritsen et Vaassen, 2013 ; Quattrone, 2016). De ce fait, en considérant que le contrôle capacitant apparaît comme une grille de lecture pertinente qui prend en compte le processus tandem au cœur des interactions SMG-MU portées par les caractéristiques-clés capacitantes, nous avons orienté notre réflexion vers la notion de technologie numérique de contrôle capacitant :

« Toute technologie numérique contribuant à une ou plusieurs caractéristiques-clés capacitantes d'un système de gestion peut être qualifiée de technologie de contrôle capacitant. Différentes recherches académiques ont montré que la qualité capacitante peut être conférée à un ou plusieurs éléments d'un assemblage de système de contrôle de gestion tels que des systèmes d'information, des ERP, des sites internet et intranet, ou des applications informatiques (feuilles de calcul, tableaux de bord, aide à la décision, etc.) [exemples appliqués au RECAC : figures III.3. et III.4. ainsi que le tableau III.3.] ».

Notre démarche de compréhension du cas du RECAC révélant des résultats et nous ayant conduit à identifier son projet capacitant n'aurait pu être réalisée sans un protocole méthodologique sur-mesure.

## **L'importance de la méthodologie dans cette recherche**

La présente recherche s'est articulée autour de la mise en œuvre d'une **méthodologie mixte à dominante qualitative**. Le protocole adopté vient par conséquent enrichir les recherches mixtes en contrôle de gestion. La méthodologie mixte est en expansion et des séminaires scientifiques y sont dédiés, portés notamment par l'Association internationale en méthodes de recherche mixtes, dont nous avons rencontré la présidente. Nos directeurs de recherche y ont eu recours dans certains de leurs travaux (Naro, 1989 ; Chatelain, 1996) ; en favorisant la triangulation des données, cette méthodologie conforte la validité des résultats issus de la recherche.

Dans la mesure où le guide d'entretien - que nous avons construit à partir de celui proposé par Ferreira et Otley (2009) et exploité pour l'ensemble des entretiens - a joué un rôle déterminant dans notre exercice de compréhension du SMG du RECAC et de recueil des données primaires, nous avons proposé une réflexion soulignant son rôle de « **point de rencontre** » porté par un « **cadre interface** ». Un tel guide représente un levier actionnable pour le chercheur et pour de futures recherches. Il est de nature à enclencher un dialogue avec la communauté des chercheurs ; il porte, dans ce cas spécifique, sur la construction du guide d'entretien en dix étapes, et, dans un cadre plus général, sur une démarche en quatre phases (« Je cherche, tu parles, il voit, nous comprenons ») impliquant le chercheur, les membres de l'organisation (dans notre cas, les managers-utilisateurs qui constituent l'unité d'analyse) et le lecteur, chercheur et/ou praticien (voir figure IV.9.).

Un regard réflexif sur notre position de chercheur vis-à-vis du cas étudié nous a en outre conduit à proposer un positionnement original, celui de l'« **observation post-participante** » (OPP) (voir figure IV.11.). Ce positionnement correspond à l'idée que le chercheur en position d'OPP peut bénéficier d'une prise de recul sur la situation organisationnelle à laquelle il est déjà sensibilisé, de facilités d'accès au terrain et d'un capital de confiance auprès des acteurs qu'il rencontre.

Après avoir proposé un retour sur les éléments empiriques et méthodologiques résultant de la recherche, nous avons repensé notre compréhension du modèle mobilisé, le contrôle capacitant.

## **Une démarche exploratoire pour repenser le modèle du contrôle capacitant**

Le contrôle de gestion peut être compris, au travers de sa dimension comportementale, comme un outil d'alignement des objectifs organisationnels et des objectifs individuels, c'est-à-dire de ceux des employés, selon une volonté de **congruence**. C'est l'objet de la théorie de

l'agence, théorie dominante en contrôle de gestion. Ainsi, les développements de cette recherche nous ont conduit à interroger la traduction française de *management control* par « contrôle de gestion ». Il en ressort qu'il s'agit prioritairement de « maîtrise » de l'action organisationnelle et de régulation des comportements des employés, selon la double dimension technico-économique et comportementale du *management control* qui est exprimée par les deux définitions proposées par Robert N. Anthony en 1965 et en 1988. D'ailleurs, tous les managers font du management en animant des équipes dans un objectif de congruence, et cela même s'il ne s'agit pas de gestionnaires - qui auraient par exemple bénéficié de formations initiales et continues approfondies en gestion - à l'instar des experts culturels. C'est pourquoi nous plaçons pour que la mobilisation du modèle du contrôle capacitant trouve sa place en tant que modèle de la conception « maîtrise » du contrôle de gestion. Cette réflexion renvoie à ce que nous avons qualifié dans le premier chapitre de concept fondamental de ce modèle : « Permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches ». De la sorte, nous avons proposé de comprendre le contrôle capacitant comme un relai et une voie de **dépassement de la théorie de l'agence**.

En outre, la manipulation du modèle du contrôle capacitant pendant plusieurs années nous a conduit à porter un regard renouvelé sur celui-ci. Nous suggérons de le considérer en tant que **méta-contrôle de gestion**, constitué des principes de conception, de mise en œuvre et d'amélioration (processus tandem) - portés par les quatre caractéristiques-clés capacitantes - d'éléments composant un système de contrôle de gestion. Ce faisant, le contrôle capacitant n'apparaît pas comme dirigé vers des outils spécifiques en contrôle de gestion mais vers un mode de contrôle de gestion spécifique et adapté aux interactions entre les éléments du SMG et les MU. Nous le définissons comme suit :

« L'idée de méta-contrôle de gestion repose sur le fait que le contrôle capacitant se comprend tel un substrat de quatre caractéristiques-clés capacitantes qui irriguent le processus tandem et alimentent les éléments (quels qu'ils soient) du système de maîtrise de gestion ; en exerçant une action sur ces derniers, il favorise leur développement et la qualité capacitante du contrôle de gestion déployé au sein de l'organisation [schéma de référence : figure IV.13.]

De la sorte, l'analyse de la littérature (voir tableau IV.4.) et les résultats issus de la recherche nous conduisent à proposer de « **remodeler** » le modèle du contrôle capacitant, comme le permet la recherche qualitative :

« Opérant sur un cas ou sur un petit nombre de cas qui ne sauraient constituer un échantillon représentatif, la recherche qualitative ne peut servir à confirmer une



théorie. Quelle peut alors être sa place dans la démarche scientifique ? Elle peut éventuellement, permettre d'une manière popperienne, de réfuter une théorie (là, un cas suffit). Mais, pour réfuter une théorie, il n'est sans doute guère besoin de mener une analyse qualitative poussée du cas en question. Sa visée est donc souvent présentée comme exploratoire : à partir de l'analyse du cas, un cadre théorique nouveau est élaboré ou un cadre théorique ancien est modifié » (Dumez, 2012a, p. 3).

Par conséquent, nous proposons un enrichissement substantiel du modèle (voir figure IV.14.) pour que de futures recherches le mobilisent. Dans cet esprit, nous formulons une première **définition du contrôle capacitant** :

« Le contrôle capacitant est une démarche de contrôle de gestion basée sur une technologie formalisée du travail où quatre caractéristiques-clés capacitantes irriguent un processus tandem mettant en action les éléments de l'assemblage de maîtrise de gestion de l'organisation de façon à permettre aux employés de mieux maîtriser leur mission au travers des interactions entre les managers-utilisateurs et les éléments de cet assemblage sur-mesure. Le contrôle capacitant peut présenter une dimension facilitante qui englobe les caractéristiques-clés de transparence interne et de transparence globale, une dimension habilitante qui intègre les caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation, ou une qualité capacitante complète associant les deux dimensions [schéma de référence : figure IV.14.] ».

La conclusion générale de cette recherche qui suit nous conduit à rappeler les principaux apports de cette étude, leurs limites et à explorer des perspectives de recherche mobilisant le contrôle capacitant.

## Conclusion générale

-

### « Le contrôle de gestion m'a sauvé »

« Le jour où [le RECAC] sera totalement autofinancé il pourra continuer à vivre sans avoir à subir les foudres de Bercy. Il est financé à 70 % aujourd'hui, c'est pas mal » (entretien MAE02).

L'introduction générale de ce travail était une invitation au voyage : nous avons proposé au lecteur d'imaginer une organisation qui faisait face à des difficultés et questionnements prégnants et pluriels, notamment d'ordre gestionnaire. Cette organisation, le réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger, nous avons fait davantage que l'imaginer : nous l'avons rencontrée.

De cette rencontre est issue une réflexion qui nous a progressivement conduit à proposer une description, une compréhension et une analyse du RECAC en sorte de répondre à la question suivante : peut-on envisager un mode de contrôle capacitant dans une organisation où de fortes contraintes, tant externes qu'internes, semblent conduire au renforcement de contrôles coercitifs ? Le traitement de cette question de recherche s'est opéré en deux temps : les deux grandes parties de ce document.

Prenant soin d'éviter toute conclusion hâtive, nous proposons un développement qui rappelle les principaux apports et contributions théoriques et méthodologiques de cette recherche, puis une réponse à la question de recherche en adoptant le prisme managérial, celui du RECAC. Nous ponctuerons cette conclusion générale par les principales limites de cette recherche et dresserons des perspectives de travaux futurs.

## **A - La boucle de la recherche : apports théoriques et méthodologiques**

Cette recherche en contrôle de gestion avait pour cœur **l'analyse et la compréhension d'un modèle conceptuel, celui du contrôle de gestion capacitant, sur un terrain peu exploré en sciences de gestion**. Il s'agit d'une approche novatrice du contrôle de gestion qui a été proposée par un article d'Ahrens et Chapman (2004) à partir de travaux en science administrative développés par Adler et Borys (1996). Différents chercheurs, principalement anglo-saxons, s'en sont emparés au cours des douze dernières années. Nous avons effectué une revue de littérature (premier chapitre) qui présente un état de l'art de cette approche. Cette étude nous a conduit à identifier au travers de la littérature disponible en contrôle de gestion des imprécisions conceptuelles. Nous avons proposé de mieux les percevoir en identifiant trois angles d'approche qui méritent, de notre point de vue, un approfondissement. À cet égard, nous avons développé notre argumentation en direction de trois leviers de compréhension qui nous semblent décisifs quant au recours à ce modèle.

Il s'agit de la technologie puisque ce modèle s'inscrit dans des interactions homme-technologie ; en l'occurrence, notre technologie de référence en contrôle de gestion sont les dispositifs en action que nous avons proposé de dénommer « systèmes de maîtrise de gestion » selon une optique « assemblage » (Otley, 1980 et 2016 ; Malmi et Brown, 2008). Dans cet esprit, le SMG est composé d'éléments en interaction qui constituent un assemblage évolutif.

Le deuxième levier s'inscrit directement dans la dynamique du premier puisqu'il concerne les employés qui utilisent l'assemblage MSG, à différents degrés dans la mesure où tous les employés ne devront pas recourir à tous les éléments de l'assemblage. On observe ainsi une souplesse dans l'utilisation de ces éléments formalisés en fonction de la mission impartie aux différents membres de l'organisation. Nous avons proposé d'identifier ces membres comme des « managers-utilisateurs » de l'assemblage SMG. En effet, nous nous sommes intéressé en priorité à des managers qui opèrent dans le *continuum* ligne hiérarchique-centre opérationnel en référence à l'analyse des configurations organisationnelles de Mintzberg. Cela est en correspondance logique avec le modèle capacitant initial qui proposait le concept de « bureaucratie capacitante ». Les employés de ce *continuum* LH-CO sont les membres de l'organisation basés au cœur de l'activité de production et ils agissent sous la supervision du sommet stratégique et en collaboration avec la technostructure chargée de piloter le SMG. À ce titre, notre argumentation a montré que les

managers-utilisateurs sont les premiers concernés par l'assemblage SMG qu'ils irriguent et font vivre au travers des tâches qu'ils accomplissent. Ils constituent couramment l'unité d'analyse en contrôle capacitant.

Le troisième et dernier levier de compréhension s'inscrit justement dans la façon d'exploiter le modèle conceptuel du contrôle capacitant pour le chercheur dont la position de départ ne peut s'apparenter à celle d'une « cire vierge » (Eastes, 2013, p. 37) car il dispose d'un appareillage mental fort et peut capitaliser sur les travaux de recherche antérieurs. Pour autant, des chercheurs ont mis l'accent sur la difficulté d'aborder les éléments empiriques du modèle capacitant et ce n'est pas pour rien que, d'une part, ainsi que nous l'avons montré, les publications d'Adler ont largement puisé sur le cas de l'entreprise NUMMI, et, d'autre part, que plusieurs chercheurs se sont intéressés à dévoiler le caractère capacitant de leur terrain de recherche. Cette interrogation méthodologique, ainsi que nous l'avons qualifiée, peut se comprendre au travers d'une analogie où le cœur serait le modèle conceptuel du contrôle capacitant qui serait irrigué par le sang que constitue le(s) terrain(s) d'étude ; l'organisation étudiée (deuxième chapitre) serait ainsi telle le sang qui alimente le cœur de notre recherche, ce qui c'est traduit par un mouvement incessant d'allers et de retours entre les éléments théoriques et les éléments empiriques.

La présente recherche nous a progressivement amené à proposer un renforcement de l'outillage conceptuel (partie II). Certes, nous avons adapté en langue française les concepts du contrôle capacitant issus de la littérature du contrôle capacitant et des résultats de ce travail. Mais ce seul objectif n'aurait pu nous suffire même s'il est de nature à contribuer à la diffusion de ce modèle auprès des chercheurs et des praticiens d'expression francophone. La recherche que nous avons conduite auprès du RECAC nous a permis d'envisager un dessein plus profond quant à notre élément théorique. En effet, nous n'avions guère plus que des indices, notre intuition et une situation d'observation post-participante à l'orée de ce travail. Était-ce suffisant pour se lancer dans une telle entreprise qui pouvait se révéler hasardeuse ? Il faut le croire car ce sentiment nous a guidé. Il est vrai que des marqueurs capacitants nous sont apparus avant même d'avoir eu connaissance du modèle capacitant. Un regard rétrospectif sérieux et honnête nous obligerait même à témoigner du fait que notre première page de lecture des travaux d'Adler et Borys (1996), qui avait revêtu le caractère de la sérendipité alors que nous « surfions » sur la base de données en ligne *Elsevier Science direct*, nous avait semblé éclairante. Cette lumière avait produit un signal qui nous avait interpellé sur ce que nous savions du RECAC. Nous qui souhaitions entamer une recherche sur ce qui nous semblait s'apparenter à un système de contrôle de gestion en devenir au sein du RECAC

nous avons eu cette intuition d'un lien fort avec la dimension « *enabling* » et ses caractéristiques-clés. D'ailleurs, le dispositif formalisé pour la présentation des emplois et la procédure de recrutement pour les pourvoir ne s'appellent-ils pas « Transparence » ? N'avions-nous pas nous même été témoin d'une étonnante marge de manœuvre laissée à la disposition des agents dans les postes ? Ne savions-nous pas que des procédures de « réparation » étaient non seulement offertes mais aussi sollicitées par le Département ? Pouvions-nous ne pas réagir au concept de base du modèle capacitant alors que le sommet stratégique appelait ses employés à « mieux réussir » leur mission, et cela dans un contexte indéniablement marqué du sceau de la contrainte ? Bien sûr, nul discours produit par le RECAC ne mentionnait le concept « capacitant » et ne portait l'emphase sur un système de contrôle de gestion s'en réclamant. Et pourtant, le RECAC avait depuis quelques années sa cellule de « contrôle de gestion » et le discours le plus officiel, celui des TD vers les postes et des JDR à la Centrale, s'en réclamait. Dans ces conditions, notre curiosité fut aiguisée et notre intuition de la possibilité d'un contrôle de gestion du RECAC qui pourrait être plus ou moins lié à une approche capacitante fut récompensée, grâce à la recherche par mots clés et par références bibliographiques sur *Science Direct*, par la découverte de l'article d'Ahrens et Chapman (2004). C'est ici résumé en quelques lignes la genèse et l'élément déclencheur de notre projet de recherche qui s'était, à notre sens, véritablement concrétisé lors de la journée doctorale du 34<sup>ème</sup> Congrès de l'AFC le 18 juin 2013 à l'ESSEC où nous avons présenté le canevas, ou *design*, de la présente recherche (annexe 2).

La traduction qui en résulte à l'issue de la recherche consiste en un **renforcement du modèle du contrôle capacitant**. Notre analyse a permis de retracer l'évolution de ce modèle au travers de recherches académiques sur trois décennies et trois phases (voir *supra* tableau IV.4.). Les résultats qui sont ressortis de cette étude nous ont conduit à proposer une visualisation de ce **modèle « remodelé »** autour d'un assemblage de 14 éléments : le concept fondamental, les trois leviers de compréhension (chapitre I), les deux dimensions capacitantes (chapitre I), les quatre caractéristiques-clés capacitantes ainsi que les résultats issus de cette étude (voir chapitre III) à savoir les trois leviers de réussite et le levier de renforcement (figure IV.14.). De prochaines recherches mobilisant le modèle du contrôle capacitant pourraient ainsi exploiter ces apports et contribuer à ce que ce modèle évolue vers le statut de cadre théorique (Macintosh, 1995).

Sur le plan méthodologique, nous contribuons à la littérature en matière de **méthodologie mixte à dominante qualitative** (Johnson *et al.*, 2007) et, en proposant une **matrice d'analyse du positionnement du chercheur**, nous argumentons en faveur d'un

nouveau positionnement qualifié d'« observation post-participante » (voir *supra* figure IV.11.). Enfin, nous soumettons comme principal apport méthodologique l'idée du **guide d'entretien « point de rencontre »** qui serait idoine dans une démarche compréhensive et selon quatre phases « Je cherche, tu parles, il voit, nous comprenons » qui impliquent le chercheur, les membres de l'organisation (il s'agit dans notre cas des managers-utilisateurs, unité d'analyse) et le lecteur, qu'il soit chercheur et/ou praticien.

Ces apports résultent d'une enquête sur un terrain *a priori* peu marqué par des questionnements en contrôle de gestion et opérant dans le secteur de la diplomatie culturelle d'influence.

## **B - Un nouveau cas organisationnel en sciences de gestion pétri de paradoxes : le RECAC**

Ce travail doctoral a présenté une étude de cas du RECAC où le chercheur a rencontré de nombreux acteurs en administration centrale et dans des postes à l'étranger, observé et participé à des séances de travail, pris des photographies, recueilli des documents divers et exploité une abondante documentation produite par et pour l'organisation investiguée.

Nous avons montré que la coopération et l'action culturelle françaises à l'étranger, relevant du MAE, reposent sur des paradoxes : il s'agit de l'élément moteur de la diplomatie culturelle d'influence qui présente la singularité d'être le premier réseau mondial du genre. Il valorise le savoir-faire français en la matière et contribue au rayonnement des biens et services estampillés « fabriqué en France ». C'est pourquoi les agents du RECAC doivent de plus en plus agir sur le volet économique, leur action à l'étranger étant pilotée par le chef de poste, à savoir l'ambassadeur.

Or, comme nous l'avons analysé avec la figure II.12., ce réseau ancien est méconnu, donc peu soutenu par ses principaux contributeurs qui n'en ont, au mieux, qu'une vague idée. Certes, cette situation ne concerne pas uniquement le RECAC - « Nous sommes une cible facile parce que le contribuable [nationalité] ne sera pas contrarié si les relations culturelles sont coupées » (entretien OTHER05, zone Asie) - mais elle contribue à expliquer les très fortes contraintes qui pèsent sur l'organisation. En effet, non seulement le coût annuel du RECAC est modique en termes de finances publiques au regard des enjeux auxquels il fait face, mais il relève d'un ministère régalien - qui assure donc une mission majeure - dont le budget est lui-même minime puisque de l'ordre de un pour cent du budget de l'État. D'ailleurs, qualifié de « bon élève de la LOLF » (voir chapitre II), le RECAC apparaît comme

très contraint en regard des restrictions budgétaires publiques, ce qui affecte ses ressources financières, humaines et temporelles. Outre la réforme publique en général (LOLF, RGPP, MAP), le RECAC est aussi l'objet de réformes permanentes qui ont des répercussions sur l'organisation du travail (rationalisation des opérateurs, réformes structurelles et sur les organigrammes, Livre blanc, élargissement des missions dévolues aux agents, modernisation de l'outillage gestionnaire qui se poursuit, par exemple avec le contrôle interne budgétaire et comptable (CIBC) postérieur à notre recherche de terrain) ce qui interroge sur le sens à donner à son action. Enfin, différents experts et agents observent un manque de visibilité et de contrôle du centre (le Département) à l'égard de la périphérie (les postes), si bien qu'un récent rapport de la Cour des comptes pointe des facteurs qui n'ont pas permis à la DGM « d'exercer pleinement sa fonction de conception et de définition des orientations, conduisant le réseau à agir par défaut » (Cour des comptes, 2013, p. 46).

Il ressortait de notre analyse que le RECAC n'était pas en mesure de répondre à la contrainte sur ses facteurs de contrainte. Durant la première décennie des années 2000, la survie de ce réseau unique apparaissait comme étant en question et de nombreux centres culturels ont été soit fermés, soit drastiquement réduits et une fusion des SCAC et des EAF a été opérée pour faire face aux restrictions de tous ordres ; l'enjeu de la fermeture d'Instituts français est toujours d'actualité même si des anciens agents du RECAC estiment qu'« une alternative est possible. Après Venise, Porto ou Graz, les centres de Vienne, Lisbonne et Amsterdam semblent condamnés. Mais il est possible de faire mieux avec moins »<sup>365</sup>.

Certes, le RECAC est loin d'être une exception et de très nombreuses organisations doivent faire face à des ensembles de contraintes et de restrictions, notamment dans le secteur culturel (Chatelain, 1996) ; comme dans cette recherche doctorale, nous défendons notre diagnostic selon lequel la réponse apportée par le sommet stratégique du RECAC fut une formalisation du travail sous forme d'une technologie de gestion que nous avons qualifiée de **système de maîtrise de gestion**. En 1999, un appel du ministre portant sur une « rénovation des méthodes de travail du Département » mettait en valeur le dialogue interne, le sens de la mission et le professionnalisme des agents :

« Je vous ai fait part à plusieurs reprises de ma volonté de poursuivre et d'approfondir la modernisation du Département. C'est à mes yeux une nécessité pour que le Département joue ou retrouve son rôle d'impulsion et de coordination

---

<sup>365</sup> Tribune de Benoît Goffin et Céline L'Hostis parue dans le quotidien national *Libération* du 31 mai 2016 intitulée « Fermeture des Instituts français : une alternative est possible ». Site consulté le 1<sup>er</sup> juin 2016 : [www.liberation.fr/debats/2016/05/31/fermeture-des-instituts-francais-une-alternative-est-possible\\_1456399](http://www.liberation.fr/debats/2016/05/31/fermeture-des-instituts-francais-une-alternative-est-possible_1456399)

dans notre politique étrangère. Les réformes de structure et de gestion mises en chantier depuis un an et demi, et qui vont se poursuivre, comme les orientations que j'ai données à la politique du personnel et que j'explicitais dans la correspondance adressée aux agents le 31 décembre 1998, sont au service de cet objectif. J'estime qu'il faut étendre ce processus de modernisation à nos méthodes de travail. Elles doivent être renouvelées. Le ministère dispose de personnels de grande qualité et d'outils performants. Mais la structure a encore trop souvent tendance à tourner sur elle-même. Le poids des habitudes, la routine, d'un côté, et de l'autre la pression des urgences et des crises, lot quotidien de beaucoup d'agents, ont occulté la nécessaire réflexion sur le rôle nouveau de notre administration comme sur le métier de diplomate. On a parfois perdu de vue ce que devaient être les priorités et le rôle de chacun, on ne raisonne qu'exceptionnellement en termes de "client" (avec ce que cela implique de rapidité, de qualité, d'adéquation aux demandes exprimées), on ne s'interroge pas suffisamment sur la valeur ajoutée de ce qui est transmis des postes à l'administration centrale. Bref, si la quantité de travail fournie à Paris, à Nantes ou dans les postes, le plus souvent considérable, ne souffre guère de critiques, ce travail manque trop souvent sa cible. [...] J'ai donc demandé au Secrétaire général, dès sa nomination, de réfléchir au nécessaire perfectionnement de nos méthodes de travail. A l'issue d'une concertation qui a associé toutes les catégories d'agents, il m'a transmis un ensemble de propositions que j'ai entérinées et que je lui ai demandé de mettre en œuvre [...] La coordination entre les services et la complémentarité entre l'administration centrale et les postes seront renforcées. L'état des effectifs n'autorise aucune déperdition ni duplication dans la distribution des tâches. Des procédures plus transparentes, plus rationnelles s'imposent, mais aussi une approche plus participative des relations de travail, propre à entretenir la motivation. [...] Au-delà de cette lettre, c'est un changement des comportements que j'attends et, à terme, un changement de culture. Leur succès suppose que cet état d'esprit soit partagé par l'ensemble de vos collaborateurs » (Védrine, note n°2333/CM du 11 mars 1999, deux pages).

Dix-sept années plus tard, la culture gestionnaire s'est, comme nous l'avons montré dans la seconde partie de ce document, imposée au sein du RECAC : les réticences initiales exprimées par les agents que nous avons rencontrés ont fait place à la satisfaction professionnelle « **de faire mieux avec moins** »<sup>366</sup>. D'ailleurs, le dernier numéro disponible au terme de cette recherche doctorale de la revue interne du MAE « Les Correspondances »<sup>367</sup> titrait sur la DAF (direction des affaires financières) et y consacrait neuf pages de dossier spécial. Alors qu'au siècle précédent les fonctions dites nobles du MAE étaient celles de la

---

<sup>366</sup> Se reporter à la note de bas de page précédente.

<sup>367</sup> Revue d'information du MAEDI « Les Correspondances », numéro 80, 1<sup>er</sup> semestre 2016, 44 pages.



chancellerie politique, les fonctions gestionnaires sont à présent qualifiées de « vitales » par les diplomates :

« Comme le cœur, la DAF a une fonction vitale [...] à travers le vaste réseau des quelque 3 000 agents qui participent à la fonction financière : responsables et secrétariats de programmes, gestionnaires, comptables, régisseurs, agents des services communs de gestion, référents du contrôle interne... sans omettre les directeurs, les chefs de poste et leurs adjoints qui, en qualité d'ordonnateurs ou ordonnateurs délégués, assument une responsabilité financière » (Les Correspondances, 2016, p. 3).

Ainsi, en 2016, le sommet stratégique fait part à tous les agents, dont ceux du RECAC, de l'importance de la maîtrise des tâches de gestion et souligne, par rapport au modèle du contrôle capacitant, les caractéristiques-clés de transparences interne et globale :

« Une affectation à la DAF offre une excellente formation et un avantage de carrière. Les agents affectés à la DAF apprennent à connaître avec précision l'organisation et les missions du ministère et le fonctionnement des services, des postes et des opérateurs dont ils ont la tutelle, au travers de la programmation et du suivi de l'exécution budgétaire et comptable des dépenses et des recettes. Une affectation à la DAF, notamment en début de carrière, permet d'appréhender rapidement le fonctionnement du ministère, offrant ainsi un réel avantage pour la suite de la carrière, en raison de l'étendue des fonctions exercées dans la sphère financière, y compris la négociation. Les bons réflexes de gestion qui reposent sur une maîtrise des mécanismes budgétaires et comptables préparent aux postes d'encadrement, en particulier à l'étranger » (Les Correspondances, 2016, p. 3).

En outre, chose qui aurait semblé incongrue il y a quelques années en arrière, le MAE souligne le rôle central du contrôle de gestion dans le fonctionnement du ministère, et donc du RECAC ; dans la même publication, l'ambassadeur de France en Espagne, précédemment directeur général de l'administration et de la modernisation, précise que « [...] la maîtrise des risques traduit en termes pratiques la vie diplomatique elle-même, le contrôle de gestion exprime de façon concrète l'action internationale » (Les Correspondances, 2016, p. 25).

Ainsi le RECAC a-t-il actionné le **levier organisationnel**, l'un des rares disponibles, en développant progressivement un système de contrôle de gestion non pas axé sur la vision « contrôle » mais sur la conception « maîtrise » du *management control*. Dans ce cadre, nous avons mobilisé le modèle du **contrôle capacitant** qui permet d'étudier les **interactions** entre la technologie formalisée, à savoir l'assemblage SMG, et les utilisateurs que sont les agents du RECAC, managers de projets de coopération et d'action culturelle, pour répondre à la question de recherche : peut-on envisager un mode de contrôle capacitant dans une

organisation où de fortes contraintes, tant externes qu'internes, semblent plutôt conduire au renforcement de contrôles coercitifs ?

Pour ce faire, nous avons montré dans la seconde partie de notre travail que l'organisation a déployé, selon un processus tandem, un SMG présentant la **qualité capacitante** complète. Notre argumentation a permis de révéler que si les agents, à savoir les managers-utilisateurs des dispositifs de gestion qui, selon la mobilité capacitante sont tour à tour utilisateurs et/ou animateurs en centrale et dans les postes, étaient initialement réfractaires à ce que l'on peut qualifier de nouvelle culture gestionnaire, la façon dont le SMG a été mis en place les a fait adhérer au projet. En effet, impliqués dans le **processus tandem**, les membres de l'organisation ont, d'une part, vécu une **facilitation** de leur travail dans le sens où les caractéristiques-clés des transparences interne et globale ont respectivement renforcé leurs capacités de compréhension des processus locaux et des relations de cause à effet entre les tâches (Jordan et Messner, 2012, p. 557) ainsi que de leur rôle au niveau du RECAC et de la façon dont leurs propres tâches s'intègrent à un grand ensemble (Wouters et Wilderom, 2008). D'autre part, ils sont **habilités** à intervenir sur des éléments de l'assemblage SMG qui leur permettent de bénéficier de flexibilité et de marges de manœuvre pour assurer leur mission et ils peuvent, selon la caractéristique-clé de réparation, les améliorer en donnant leur avis, en dialoguant avec leurs collègues du Département et des postes et en étant associés aux choix et développements portant sur les éléments du SMG.

C'est pourquoi nous apportons une réponse en cinq points à la question de recherche.

### 1) L'assemblage SMG, un travail de confection sur-mesure

Le premier point porte sur l'assemblage SMG en lui-même. Certes, nous l'avons longuement analysé en le « fouillant » et en le « décortiquant », à tout le moins sur ses principaux éléments, notamment ceux de la programmation budgétaire (PRISME), des fiches de contrôle de gestion (FBP) et des applications de gestion des cours des IF et des AF. L'étude de sa qualité capacitante était un passage obligé. Comme nous l'avons montré dans la revue de littérature du premier chapitre, les publications mobilisant le modèle capacitant s'intéressent à la qualité capacitante des terrains d'études ; il est effectivement délicat de tirer des résultats en matière de mécanisme de capacité d'éléments empiriques ne permettant pas d'exploiter les caractéristiques-clés capacitantes. Or, comme nous l'avons expliqué avec le troisième levier méthodologique de compréhension (voir chapitre I), le chercheur ne sait pas *a priori* si le terrain est capacitant, sauf si des recherches antérieures le montrant y ont été

conduites. Ainsi, il apparaît que non seulement la spécificité de l'assemblage SMG du RECAC est forte mais encore qu'elle est adaptée aux contraintes organisationnelles. Nous nous situons clairement dans la remise en cause du principe de l'universalité en contrôle de gestion, ainsi que nos précédents développements sur la notion d'assemblage (Otley, 1980 ; 2016<sup>368</sup> ; Malmi et Brown, 2008) l'ont fait apparaître, soulignant à l'instar d'Otley (2016, p. 45 et voir le point 9 de la discussion du chapitre IV) que les recherches sur ces sujets doivent adopter une approche contingente :

« Le contrôle de gestion ne sera pas déclaré comme *a priori* et définitivement constitué d'outils et de méthodes à portée normative et universaliste, donc "allant de soi". Il sera au contraire considéré et conçu comme le résultat inachevé, toujours renouvelé, d'un travail créatif de *confection* » (préface d'Yves Dupuy p. VII dans Alcouffe *et al.*, 2013).

Il s'agit bien d'un travail de confection pour un sur-mesure évoluant sans cesse, comme si le gabarit de l'être revêtant l'assemblage SMG était lui-même en changement permanent. En l'occurrence, il s'agit dans le cas du RECAC de l'organisation, de ses ressources et de ses contraintes qui évoluent. Le processus tandem et la « relation dynamique » (Englund et Gerdin, 2015, p. 279 et 301) entre les caractéristiques-clés capacitantes - que nous avons qualifiée de dialogue capacitant - permettent d'expliquer l'adaptation permanente du SMG, dont l'intensité peut varier, selon l'idée de moments capacitants que nous avons développée dans la seconde partie de notre document et que l'on retrouve chez Englund et Gerdin (2015, p. 301). Ainsi, le RECAC, objet de réformes permanentes mais inabouties, de l'avis de l'ensemble des acteurs, a-t-il mis en place progressivement, en incluant les utilisateurs des postes et du Département dans cette mise en œuvre, un assemblage d'éléments formant un SMG évolutif. Celui-ci présente, selon notre analyse, la qualité capacitante sur la période étudiée, à savoir la décennie 2006-2015, avec un accent mis sur les années 2012-2014 (constitution des données primaires). Le sommet stratégique du RECAC a agi ainsi sous l'effet d'injonctions paradoxales faites de contraintes externes, législatives et politiques (LOLF, RGPP et MAP pour le cas français) (voir à cet égard pour une perception étendue de la contrainte politique Bozeman, 1987, p. 20<sup>369</sup>), et internes qui en résultaient et affectaient

---

<sup>368</sup> « The 'package' concept has not yet been taken seriously in the design of most empirical studies although this is fundamental to the design of future studies » [« Le concept "assemblage" n'a pas encore été pris au sérieux dans la conception de la plupart des études empiriques, alors que cela est fondamental pour la conception d'études futures »] (Otley, 2016, p. 1).

<sup>369</sup> Remarquons que, selon Bozeman, « Toute organisation est, à un degré plus ou moins élevé, une organisation à caractère public en ce sens qu'elle est affectée par l'autorité politique publique. En ce sens, public ne signifie

ses ressources budgétaires, humaines et temporelles, dans le sens où son périmètre se rétrécissait et son horizon était incertain.

## **2) « Capaciter » les agents avec la « maîtrise de la gestion » pour répondre à des injonctions paradoxales**

Dans un cadre aussi contraint fallait-il ajouter de la contrainte à la contrainte ? En d'autres termes, quelle était la marge de manœuvre du sommet stratégique du RECAC ? Cela constitue le deuxième point de la réponse à la question de recherche. Il faut effectivement considérer que le RECAC présente les caractéristiques d'une bureaucratie professionnelle. Les agents sont recrutés selon un haut niveau de qualification et ils réalisent des tâches intellectuelles de montage de projets et de négociation avec des partenaires engagés dans des relations interculturelles. En cela, ils sont les mieux à même de juger des contextes et des situations et le centre s'appuie beaucoup sur la périphérie ; il doit lui faire confiance. On se place ainsi dans une relation d'échanges d'experts entre des agents au Département et des agents dans les postes, les uns ne pouvant abuser les autres en raison de la mobilité géographique et fonctionnelle, que nous avons proposé de considérer comme une mobilité capacitante. Dans un tel cas de figure, aurait-il été crédible de mettre un place un système de contrôle, sous la forme de vérifications-sanctions, de la Centrale sur les postes, puis, par répercussion, du chef de poste sur les chefs de service, et ainsi de suite ?

Possible, cela l'aurait certes été, d'autant plus que les organigrammes fonctionnels sont formalisés et connus de tous, comme nous l'avons expliqué au lecteur avec la description épaisse en début du deuxième chapitre. C'est-à-dire que la faisabilité d'un tel projet ne poserait pas de difficulté procédurale. Elle correspondrait à l'approche dominante de type « agence » du contrôle de gestion (voir le point huit du chapitre IV). Pourtant, une autre régulation des comportements a été choisie et les craintes initiales soulevées par les répondants eu égard à la mise en place d'un contrôle de gestion ont été levées avec sa mise en œuvre et avec le processus tandem que nous avons compris. En effet, nous avons montré trois caractéristiques du RECAC que nous mobilisons à nouveau.

La première est que des dispositifs de « contrôle » des agents auraient pu être décidés tels que monitoring et reporting, associés à des systèmes de sanctions et de récompenses, notamment financières. Or, les systèmes de sanctions et de récompenses sont liés à l'élément

---

pas "gouvernemental", ou de propriété étatique mais le fait d'être contraint, dépendant ou affecté par l'existence et par l'action de services administratifs, de ministères, etc., ou d'exercer à son tour de l'autorité politique sur

FANEV du SMG du RECAC. Nous avons mis en lumière le fait que les objectifs sont en fait très généralement co-fixés entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques en sorte d'être adaptés au contexte local dans la mesure où « [en matière de fixation d'objectifs] tout ne dépend pas de nous » (entretien ACE03, zone Europe). Par exemple, en matière de CLE, il serait tout à fait inapplicable d'appliquer des objectifs généraux en termes de certifications françaises, de formations de formateurs ou de développement de filières bilingues. Il faut tenir compte des réalités changeantes des pays de résidence et de la volonté des partenaires ; même un projet de coopération éducation imposé tel le « LabelFrancÉducation » intègre cela (voir *supra* point huit de la discussion en chapitre IV). On ne peut effectivement décemment envisager de projets de coopération qui reposeraient sur une logique de coopération de l'offre et non de la demande ; les agents du RECAC peuvent être force de proposition vis-à-vis de leurs partenaires locaux mais ils ne peuvent se substituer à eux ni leur imposer des actions, qui de toute façon, doivent de plus en plus faire l'objet de cofinancements locaux.

Cela nous conduit à la deuxième caractéristique, à savoir que le phénomène d'asymétrie d'information ne joue que faiblement en faveur de l'agent vis-à-vis du principal. Comme nous l'avons effectivement montré, il résulte de la mobilité capacitante que l'agent d'un jour sera le principal de demain et les différents acteurs bénéficient d'un réel partage de l'information portant sur les actions du RECAC. Le système d'information formalisé reposant sur les TD favorise cela. Et le type de contrôle de gestion mis en œuvre devait justement renforcer le partage d'information. Donnons deux arguments pour appuyer nos propos.

Le premier est relatif à la mobilité capacitante. Même au niveau du sommet stratégique, qu'on le considère au niveau global du RECAC depuis le Département ou au niveau pays avec les chefs de poste, l'asymétrie d'information apparaît « neutralisée ». Les directeurs généraux placés à la tête de la DGM et du pilotage du RECAC ont été et seront chefs de poste. Les cas nominatifs que nous avons cités précédemment l'illustrent. Le même phénomène se produit pour les sous-directeurs et chefs de service en administration centrale qui ont été ou seront, qui COCAC, qui directeur délégué d'IF, qui délégué général de l'AF. Il peut également concerner des attachés tels des ACE et ACPF : quelques uns chaque année en administration centrale, et un nombre plus conséquent auprès d'opérateurs, notamment de l'Institut Français à Paris et du CIEP. Cela est d'ailleurs le cas de plusieurs de nos répondants.

Le second correspond aux propos que nous avons exploités dans le chapitre III consacré aux résultats. Des responsables de DPR ont clairement mis en évidence le fait que le contrôle

---

des tiers » (Thoenig, 1988, p. 139).

du travail fourni par les agents n'était pas dans leur cahier des charges pour la mise en place du contrôle de gestion : « Contrôle du travail fourni ? Non car ça n'a jamais été dans mon cahier des charges » (entretien MAE08) ;

« Nous on est attentifs, notamment dans cette mission ici [DPR] puisque c'est un peu notre rôle quand même, c'est de veiller, d'essayer d'entretenir et d'améliorer, je dirais, toutes les fonctions de pilotage. Quand même, je pense qu'un chef de poste et ensuite un chef de service ont des responsabilités importantes dans, justement, la bonne marche et le fait que les agents se sentent pleinement en phase et que les facteurs de réussite autour d'eux sont surveillés, entretenus, développés, quoi. Donc on essaie de recruter, par exemple, des COCAC ou des directeurs, les deux fonctions étant, avec la fusion SCAC-EAF, souvent mêlées, donc des COCAC-directeurs, qui ont des compétences avérées en matière de gestion d'équipe, de management des moyens et des personnes, parce qu'on sait que c'est un facteur important de réussite pour l'ensemble d'un poste, des agents qui y travaillent. On veille aussi, normalement, à développer des cadres partenariaux où les échanges puissent se développer. Alors on a eu des conseils d'orientation stratégique, avant il y avait des logiques de projet d'établissement, enfin on essaie quand même de rendre obligatoires un certain nombre d'exercices qui sont censés aussi favoriser les convergences et l'organisation des compétences. Mais encore une fois, de très loin. On oriente, on ne surveille pas » (entretien MAE02).

En écho à ces deux arguments, il apparaît que la troisième caractéristique correspondant au résultat du sens de la mission conforte notre analyse. Elle indique que, face à de fortes contraintes externes et internes, le sommet stratégique du RECAC (c'est-à-dire le ministre, ses conseillers - le directeur-adjoint, puis directeur du cabinet, sous le ministère de Laurent Fabius était lui-même un ancien de DPR - et les dirigeants de la DGM) n'était pas confronté à un problème de « contrôle » d'agents globalement très investis dans leur mission, mais à un problème de capacité de ses agents. En effet, les contraintes et les tâches n'ont cessé de s'alourdir pour les agents (cf. chapitres II et III). Ainsi, « les gestionnaires [publics] subissent un lot d'injonctions paradoxales à devoir faire tenir ensemble des dispositifs de gestion axés sur l'économie et l'efficacité, tout en reconduisant les valeurs publiques traditionnelles, en plus de devoir inspirer et soutenir leurs équipes » (Fortier, 2013, p. 160). Ces contraintes fortes et grandissantes ont conduit le sommet stratégique, relayé par la technocratie, à développer un système de contrôle de gestion orienté « maîtrise de gestion » qui présente la qualité capacitante.

De la sorte, il ressort de cette recherche qu'il convient d'envisager un mode de contrôle capacitant pour une organisation objet de fortes contraintes, tant externes qu'internes ; *a*

*contrario*, le contrôle capacitant n'a pas véritablement de raison d'être pour l'accomplissement de missions où les restrictions sont peu prégnantes, ainsi que l'illustre l'exemple de la société RJR-Nabisco cité par Zimmerman (2009, p. 141) ; toutefois, comme l'auteur l'a mis en évidence, cela ne dure qu'un temps. Dans pareils cas, des contrôles coercitifs plus ou moins élaborés semblent suffisants, comme cela a longtemps été le cas pour le RECAC où le principal cadre restrictif était celui des budgets annuels de coopération. Après un examen précis des capacités organisationnelles en fonction des ressources disponibles pour le secteur privé, le secteur public s'est inscrit dans ce mouvement avec la nouvelle gestion publique (*New Public Management*). C'est l'idée selon laquelle les ressources, en général, et pour le secteur public en particulier, sont de plus en plus mises sous tension depuis le début les années 1990 (Power, 1997, p. 3), si bien que les managers publics doivent également faire face à des pressions concurrentielles (Jalocha *et al.*, 2014, p. 249) comme leurs homologues du secteur privé, ainsi que nous l'avons illustré pour le cas du RECAC et d'autres réseaux de coopération et d'action culturelle étrangers.

La traduction de la qualité capacitante de l'assemblage SMG du RECAC est illustrée par les résultats issus de la présente recherche. Ils témoignent de l'intérêt que les chercheurs et praticiens en contrôle de gestion peuvent nourrir envers le modèle du contrôle capacitant. En effet, nous avons analysé la mise en place du SMG du RECAC avec la grille de lecture du contrôle capacitant, c'est-à-dire sous forme de *feed-back* ou *ex-post*. Cela signifie que l'on peut également adopter une posture volontariste et anticipatrice (voir nos développements précédents sur la notion de *feedforward* et le cadre étendu de Ferreira et Otley, 2009, qui l'intègre) pour **concevoir et mettre en œuvre un SMG présentant la qualité capacitante**, notamment si l'on est confronté à une question de capacité des membres de l'organisation appelés à être utilisateurs des éléments de l'assemblage SMG. Ainsi, au terme de notre démarche de compréhension portant sur le cas du RECAC, trois résultats se dégagent, objets des trois derniers points suivants. Ils concernent l'administration centrale, les postes et interrogent la dimension temporelle que nous avons soulevée avec les moments capacitants.

### **3) Un contrôle capacitant favorable à l'exercice du travail en administration centrale**

En ce qui concerne l'administration centrale, la situation en 2016, soit huit années après les débuts de la mise en œuvre de la LOLF et des éléments de contrôle de gestion, notamment la FBP, il apparaît que les craintes qui étaient exprimées quant à la survie d'un réseau en crise

sont levées. Certes, à l'instar de l'ensemble des éléments que nous mentionnons, les résultats ne peuvent être uniquement imputables à la mise en place d'un assemblage SMG ayant la qualité capacitante mais ils y contribuent indéniablement puisque l'assemblage, loin de se réduire, se renforce. D'un point de vue concret, le contrôle de gestion a favorisé trois dynamiques.

La première dynamique relève de la socialisation aux outils de gestion des agents du RECAC que nous avons montrée en nous appuyant sur la description épaisse. Les concernant, il s'agit d'un résultat qui aurait pu être inattendu. D'une manière générale, ils ont dû en quelques années s'appuyer sur un « outillage administratif » (Fayol, 1916), que Peaucelle (2003) dénommera « outils de gestion », en particulier une instrumentation de contrôle de gestion à laquelle un contexte discursif a été associé (Méric, 2003, p. 139) ; or, pour des experts culturels publics on pouvait craindre une attitude réfractaire en la matière, comme l'ont souligné différents répondants à l'occasion de l'introduction de cette démarche nouvelle pour eux et pour laquelle ils n'étaient pas formés :

« Le problème c'est qu'au début le contrôle de gestion a été beaucoup trop lourd à porter, à traiter par les postes. Ça prenait trop de temps tout simplement et du coup c'était mal vécu par beaucoup d'agents. Maintenant il y a quand même eu des progrès assez notables dans la tuyauterie. Ça a été amaigri donc il y a moins de questions, d'année en année c'est un peu moins lourd. Il y a eu une levée de boucliers du réseau et moi par exemple ça me permet d'afficher, c'est imparable, par exemple un effet de levier de 11,8, c'est-à-dire pour un euro ici qu'on met sur la table on mobilise 11,8 euros sur une moyenne européenne qui est à 2,8. Donc on est très au-delà de la moyenne, c'est bien, moi j'en suis très fier et je le fais savoir. Bien sûr, l'administration centrale nous [le] dit, l'IGAE [le] dit » (entretien COCAC02, zone Europe).

D'ailleurs, des chercheurs français soulignent que « les outils de gestion sont au cœur du fonctionnement des organisations contemporaines. Leur déploiement touche désormais des univers que l'on croyait jusqu'alors épargnés (la culture, l'éducation, les armées, le secteur associatif, etc.) » (Bessire *et al.*, 2012, p. 54). Il existe ainsi une littérature en sociologie et en sciences de gestion qui s'intéresse à ce phénomène, notamment dans le champ de la nouvelle gestion publique, puisque les outils de gestion l'ont fortement investi.

C'est par exemple le cas à l'hôpital où « les médecins ont accru leur "implication psychologique, managériale et économique" » (Alexander *et al.*, 1986, p. 23 ; voir aussi Abernethy et Stoelwinder, 1990, p. 24-26), par exemple en Finlande (Kurunmäki, 2004). Par conséquent, l'irruption du contrôle de gestion au sein du RECAC aurait pu se faire avec des



réticences, voire des obstacles, comme certains freins ont été exprimés. En effet, les managers de projets culturels auraient pu craindre de se sentir dépossédés de leur objet - à savoir la conduite de la coopération et l'action culturelle d'influence - en raison de contrôles exercés par la technostructure :

« La demande accrue de contrôle dans les organisations publiques et privées depuis une vingtaine d'années a donné lieu à de nombreux travaux académiques (Ezzamel & ali., 1997, Miller & O'Leary, 1993) tout en laissant dans l'ombre la place des acteurs susceptibles de répondre à cette demande. Or, la conception et la mise en œuvre de mécanismes de contrôle s'imaginent difficilement en l'absence de spécialistes du domaine ou lorsque la légitimité de ces derniers est contestée. Les résultats des rares études menées sur la question concluent que l'intérêt croissant du contrôle est relié paradoxalement à une méfiance des utilisateurs opérationnels envers les contrôleurs (Hoffjan, 2004). Cette méfiance découlerait d'une crainte d'une implication plus forte de ces derniers dans la prise de décision laquelle n'est pas naturellement souhaitée sur le terrain par les managers (Indjekian & Matejka, 2006) » (Bollecker, 2011, p. 101).

Toutefois, le cas du RECAC présente un visage différent sous l'effet du dialogue que nous avons montré : dialogue dit « de gestion » (terminologie LOLF<sup>370</sup>) qui s'inscrit dans un discours gestionnaire nouveau pour les agents, et dialogue que nous qualifions de « capacitant » et avons lié à la caractéristique de mobilité géographique et fonctionnelle. Ainsi, ce sont des pairs des employés en poste qui ont co-construit avec les agents, dans le cadre du processus tandem et des interactions MU-SMG, le contrôle de gestion du RECAC. Il en résulte non seulement une acceptation mais aussi une adhésion des agents à la démarche de contrôle de gestion, ce qui la légitime. De la sorte, cette dynamique d'adoption d'une culture du contrôle de gestion apparaît comme une réussite pour l'organisation ; réussite que nous associons au processus tandem du contrôle capacitant.

La deuxième dynamique concerne l'un des objectifs prioritaires du RECAC, confronté à de fortes restrictions budgétaires, qui se traduit par la recherche de cofinancements, des actions d'autofinancement et l'attention portée aux effets de levier : « La mission, c'est qu'aujourd'hui, bien sûr, on nous demande de trouver de plus en plus de cofinancements, de développer notre autofinancement. Et je trouve que c'est bien, ça, je suis très favorable à ça » (entretien COCAC04, zone Europe). Cet aspect allie les deux visions du contrôle de gestion

---

<sup>370</sup> Voir notamment le site du Forum de la performance publique consulté le 20 juillet 2016 : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/cadre-organique-reglementaire-gestion-publique/essentiel/s-informer/nouvelle-chaine-responsabilite-engagee-performance#.V9EXR\\_mLSUk](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/cadre-organique-reglementaire-gestion-publique/essentiel/s-informer/nouvelle-chaine-responsabilite-engagee-performance#.V9EXR_mLSUk)

que nous avons évoquées précédemment : un contrôle de gestion de régulation des comportements des employés dirigé vers une nouvelle préoccupation portée en direction de financements autres que ceux, récurrents et en baisse constante, provenant du Département ; un contrôle de gestion où les employés doivent utiliser des outils pour gérer les financements qu'ils mobilisent : « Je sais que dans les nombreux questionnaires que l'on remplit on nous demande toujours l'effet de levier et puis c'est vrai qu'ici il est assez fort puisque c'est des millions de dollars qui sont levés collectivement par l'équipe » (entretien ACPF01, zone Amériques). Ainsi, en quelques années, les SCAC-IF ont généré de fortes recettes - évidemment fort variables en fonction des pays et de leurs contextes socio-économiques - et développé d'importants cofinancements qui sont allés dans la direction voulue par le sommet stratégique, à savoir que les dotations budgétaires affectées aux postes produisent un effet multiplicateur en attirant des financements locaux<sup>371</sup> : « [en matière de bourses du gouvernement français] le résultat, on est à 400, pour la même quantité d'argent, légèrement en baisse puisque ça baisse un tout petit peu. Cette année, voilà, on a [un effet de levier] fois 40 » (entretien ACPF07, zone Asie). Il apparaît que certains centres sont parvenus en quelques années, notamment pour des alliances françaises, à atteindre un autofinancement intégral, dégagé de la contrainte des financements du contribuable national : « Et surtout on est en autofinancement à 100 %, vraiment à 100 % » (COCAC08, zone Europe).

Il est à remarquer que la question budgétaire, et incidemment de celle des outils comptables, fait l'objet du troisième et dernier objectif de la « diplomatie culturelle et d'influence » (programme 185) : « Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits ». Il est composé de trois sous-indicateurs :

- sous-indicateur 1 : montant des cofinancements levés<sup>372</sup> ;

---

<sup>371</sup> « Le facteur financier, c'est-à-dire la possibilité d'avoir un effet de levier auprès des différentes fondations en apportant quelque chose reste quand même aujourd'hui important, là encore ça dépend des pays. Dans certains pays le levier peut-être minime, dans d'autres pays il faut vraiment que ce soit 50-50 et ça rend souvent la tâche assez difficile. Et le facteur humain d'équipe, c'est-à-dire avoir des spécialistes qui sont recrutés localement et qui ont une connaissance fine du terrain que n'ont pas les personnels expatriés qui arrivent et qui changent tous les 3-4 ans est également un facteur très important. La question des financements elle est pas tellement interne ; disons qu'elle dépend énormément de l'adéquation avec le contexte » (entretien ACE08, zone Amériques) ; « Un autre aspect des choses à considérer c'est ce que mettent nos partenaires dans des projets communs. Est-on sur la base d'une réciprocité, d'une égalité, est-ce que la France fait plus d'efforts que le partenaire ? Voilà, les cofinancements c'est quelque chose d'extrêmement important, en sachant que le but de la manœuvre c'est d'arriver avec un quotient 100 et d'avoir une aide égale à 1.000 : effet de levier. Là aussi tout dépend du pays où on se trouve » (entretien ACPF09, zone Europe).

<sup>372</sup> « Source des données : Services de coopération et d'action culturelle des postes diplomatiques. Périmètre : Ensemble des postes du réseau de coopération et d'action culturelle. Précisions méthodologiques : Les cofinancements sont des contributions en numéraire ou en nature apportées par les partenaires pour financer une opération (projets culturels, de recherche, programmes de bourses...) pour laquelle l'action du poste a été déterminante. Il ne s'agit pas d'opérations tracées en comptabilité. Les cofinancements des partenaires, en

- sous-indicateur 2 : part des ressources propres dans les ressources des établissements français à l'étranger (réseau AEF) ;

- sous-indicateur 3 : taux d'autofinancement des établissements à autonomie financière pluridisciplinaires hors personnel MAEDI (correspond aux SCAC-EAF fusionnés, hors IFRE et AF). La figure CONC-II.1. (voir *infra*) indique une hausse sensible des cofinancements sur la période 2012-2015 avec des réalisations supérieures aux prévisions. On peut la comparer au rapport annuel de performance (RAP) 2013 du programme 185 (voir *infra* figure CONC-II.2.). Concernant le sous-indicateur 1, les cofinancements réalisés en 2011 furent de 174,6 millions d'euros, la réalisation 2012 de 186,8 millions d'euros et la prévision PAP 2013 de 150 millions d'euros (données consolidées prenant en compte les réalités des contextes locaux) fut largement dépassée avec une réalisation de 205,7 millions d'euros.

**Figure CONC-II.1. Indicateur 3.1 : Dynamisation des ressources externes (extrait du PLF 2015 Action extérieure de l'État, programme 185 : diplomatie culturelle et d'influence, projet annuel de performances, page 11)**

**OBJECTIF n° 3 : Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits**

Les ambitions de notre pays dans le domaine de la coopération culturelle, scientifique et universitaire nécessitent d'adapter nos modes d'intervention aux nouveaux enjeux de la mondialisation. Pour renforcer l'efficacité dans la gestion des crédits et améliorer le pilotage des actions, il convient notamment de dynamiser les ressources externes.

**INDICATEUR 3.1 : Dynamisation des ressources externes**

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
1. Montant des cofinancements levés	M€	186,8	205,7	165	180	205,7	205,7
2. Part des ressources propres dans les ressources des établissements d'enseignement français à l'étranger	%	58,2	59,8	58,5	59,8	60,3	61,6
3. Taux d'autofinancement des établissements à autonomie financière pluridisciplinaires hors personnel MAEDI	%	68	66,4	69	67	68	69

numéraire ou en nature (mise à disposition des salles, prêts du matériel, billets d'avion,...) sont directement destinés aux prestataires ou bénéficiaires. Le mécénat ou les participations versées dans les comptes des établissements culturels pluridisciplinaires ne sont pas comptés en cofinancement mais en ressources propres. Pour qu'il y ait cofinancement, 3 composants sont nécessaires : une opération, un poste du réseau de coopération et d'action culturelle du MAEDI (SCAC, EAF ou Alliance Française conventionnée), un ou plusieurs cofinanceurs. Les critères pour retenir une opération cofinancée ont été précisés au fil des années pour que l'indicateur reflète bien l'impact des actions du réseau. Ainsi, une opération est retenue en cofinancement lorsqu'elle remplit au moins une des conditions suivantes : le poste est à l'initiative ; le poste est le financeur principal ou le poste joue un rôle déterminant ». Extrait du PLF 2015 « Action extérieure de l'État », version du 7 octobre 2014, page 11, consulté le 12 juin 2016 : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicque/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM185.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM185.pdf)

Concernant le sous-indicateur 3, les taux d'autofinancement ont également évolué favorablement : la prévision 2013 de 50 % fut réalisée à hauteur de 66,4 % et les objectifs sont en hausse, même si cette dernière est faible (cible 2017 de plus un point par rapport à la prévision 2015) en raison notamment des difficultés économiques internationales et du poids des pays où la dynamisation des ressources externes n'est guère envisageable à court et moyen terme<sup>373</sup>.

**Figure CONC-II.2. Indicateur 3.1 : Dynamisation des ressources externes (extrait du RAP 2013 Action extérieure de l'État, programme 185 : diplomatie culturelle et d'influence, page 132)<sup>374</sup>**

INDICATEUR 2.1 : Dynamisation des ressources externes							
(du point de vue du contribuable)							
	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée PAP 2014	2013 Réalisation	2015 Cible PAP 2013
1. Montant des cofinancements levés	Millions €	174,6	186,8	150	160	205,7	155
2. Part des ressources propres dans les ressources des établissements d'enseignement français à l'étranger	%	55,6	58,2	57,6	57,6	59,8	59,4
3. Taux d'autofinancement des établissements culturels	%	67	68	50	68,5	66,4	50,5

La troisième dynamique est à replacer dans le contexte du contrôle stratégique de la périphérie par le centre, dont nous avons montré les déficiences précédemment. De ce point de vue, le résultat apporté par la démarche de contrôle de gestion a porté ses fruits. Alors qu'avant 2006 le Département n'avait pas d'idée précise et agrégée de ce qui se faisait dans les postes, les résultats du chapitre III indiquent que non seulement le sommet stratégique et la technostructure centrale disposent d'une image couvrant quasiment 100 % du réseau<sup>375</sup> mais aussi que cette image est transparente et diffusée auprès des managers-utilisateurs dans les postes :

<sup>373</sup> « Rappelons que le taux d'autofinancement moyen du réseau était de 58 % en 2009, hors personnels expatriés, et que, si certains pays peuvent atteindre un taux d'autofinancement bien supérieur, voire 100 %, d'autres pays ne s'y prêtent absolument pas ». PLF 2011 « Action extérieure de l'État : diplomatie culturelle et d'influence », avis n°112 (2010-2011) de Monique Cerisier-Ben Guiga fait au nom de la commission des Affaires étrangères, déposé le 18 novembre 2010. Document consulté le 14 avril 2016 : [www.senat.fr/rap/a10-112-2/a10-112-2\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/a10-112-2/a10-112-2_mono.html)

<sup>374</sup> Document consulté le 12 juin 2016 : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2013/rap/pdf/RAP\\_2013\\_BG\\_Action\\_exterieure\\_etat.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2013/rap/pdf/RAP_2013_BG_Action_exterieure_etat.pdf)

<sup>375</sup> Cela était confirmé dans le RAP 2013, page 132 : « Les absences de réponses concernant des postes à activité très réduite, on peut considérer que l'activité du réseau est recensée cette année dans sa quasi-totalité ». Document consulté le 12 juin 2016 : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2013/rap/pdf/RAP\\_2013\\_BG\\_Action\\_exterieure\\_etat.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2013/rap/pdf/RAP_2013_BG_Action_exterieure_etat.pdf)

« [...] on a une image [...] nous avons pu annoncer les résultats de l'ensemble du réseau sur *Diplonet*. Je pense que ça ça change quand même énormément dans l'esprit des postes. Ça y est, ils voient comment ils se situent par rapport au réseau » (entretien MAE08).

Ce faisant, la démarche de contrôle de gestion a permis de répondre à la question du « réseau sans unité ni mémoire » (voir supra, chapitre II, section C) et alimente en données quantitatives et qualitatives les rapports et les projets annuels de performances.

Ces trois dynamiques constituent indéniablement des motifs de satisfaction pour les dirigeants du RECAC qui ont réussi la transition vers un réseau de coopération et d'action culturelle doté d'un assemblage d'éléments lui permettant de maîtriser sa gestion, et cela avec la participation de ses agents ; les résultats des sous-indicateurs en matière de CLE sont également encourageants et présentés en annexe 27. Il ressort de notre analyse que ce succès s'analyse selon la grille de lecture du contrôle capacitant où les quatre caractéristiques-clés se révèlent dans un processus-tandem combinant des interactions MU-SMG. Un résultat propre à des agents est également apparu.

#### **4) Un contrôle capacitant favorable à l'exercice de la mission des agents en poste**

La démarche qualitative est importante dans le sens où elle permet de comprendre des situations particulières. Plusieurs répondants nous avaient confié que « le contrôle de gestion », comme ils l'appellent, était intéressant et utile pour eux, ainsi que nous l'avons montré. Nous illustrons ce cas avec l'un de nos répondants, ancien COCAC en Afrique et en Europe, que nous avons revu le 25 mai 2016 et qui occupe de nouvelles fonctions au MAE, à Paris. Revenant sur ses expériences de « contrôle de gestion », telles qu'il les qualifie, il explique qu'en 2006-2007, à l'occasion du lancement de la FBP, les responsables de la cellule contrôle de gestion de la DGCID « faisaient le tour des bureaux pour demander aux collègues de remplir leurs questionnaires », et que, comme nous l'avons montré dans le chapitre III, « ça semblait très contraignant, "soviétique" et les collègues étaient réticents ». Lui, « en bon soldat de la République », s'était dit qu'il fallait faire du mieux possible et s'était « pris au jeu du contrôle de gestion ». Grand bien lui en a fait, précise-t-il, car « le contrôle de gestion m'a sauvé ». En effet, lors d'une inspection générale dans son dernier poste en tant que COCAC, « l'inspectrice cherchait la petite bête ». Il avait pu justifier son action grâce à la FBP :

« Les indicateurs, validés par le Département, et le Parlement, montrent que j'ai, selon les années, un effet de levier entre 9 et 11, c'est-à-dire que pour un euro investi par le réseau et le contribuable français nous en générons en moyenne 10. L'inspectrice avait aussi la FBP et le poste, qui redoutait cette inspection, a obtenu une évaluation élogieuse ! » (entretien du 25 mai 2016 au MAE).

Le même agent a alors ajouté que ce genre d'expérience était partagé par d'autres collègues et expliqué que la transparence et la participation des agents (comme managers-utilisateurs selon notre analyse) les aident à mieux effectuer leur mission. Nous rapportons *in extenso* ses paroles :

« C'était le cas à [capitale européenne]. Pour [capitale africaine] c'est bizarre, d'ailleurs, le contrôle de gestion : j'avais présenté ce document à Michel Charasse, pour un contrôle financier sur place et sur pièces, qui était président de la commission des finances au Sénat. Il avait été très impressionné et avait dit "c'est super, c'est formidablement bien documenté". Il s'était fendu d'un mèl de félicitations. Ça l'avait mis dans de très très bonnes dispositions et ce que je présentais était étayé par des données "scientifiques", articulées dans une nomenclature. Ça a eu un effet au Département car j'en avais parlé aux collègues de [bureau contrôle de gestion] qui m'avaient demandé de venir témoigner aux JDR sur le contrôle de gestion, alors qu'ils connaissaient mes réticences initiales. Au début c'était très bureaucratique, très soviétique, ça embêtait tout le monde et la cellule contrôle de gestion a revu tout le contrôle de gestion avec les agents, et ça a permis d'utiliser ce "machin", comme je l'appelais à l'époque, pour renforcer la connaissance de notre champ d'investigation. J'ai partagé avec mon équipe et franchement tout le monde a joué le jeu et a vu concrètement l'intérêt de cet exercice » (entretien du 25 mai 2016 au MAE).

Il en ressort que la démarche de contrôle de gestion capacitante a non seulement été adoptée mais aussi adaptée par les managers de projets culturels qui auraient pu craindre de se sentir dépossédés de leur objet mais, finalement, le maîtrisent mieux.

Nous n'avons bien entendu pas cherché à édulcorer ou à embellir une situation organisationnelle d'implantation d'outils du contrôle de gestion prenant, selon notre analyse, la forme d'un assemblage SMG. Le contrôle capacitant est lié à des outils comptables qui sont modelés, mis en œuvre et améliorés selon des principes que nous avons soulignés dans le point 10 du chapitre IV suggérant de le considérer en tant que méta-contrôle de gestion. Des résultats financiers pour le RECAC se sont dégagés, comme nous l'avons montré précédemment avec les taux d'autofinancement et les cofinancements levés, et cela sans nuire à l'activité des postes. En effet, l'un des intérêts du contrôle capacitant est de conduire les acteurs impliqués à éviter les démarches incapacitantes. C'est ce que l'on peut comprendre au

travers de l'argumentation développée par un rapporteur en commission des Affaires étrangères au Sénat :

« Et si le COCAC et ses services passent leur temps à réaliser "ces calculs de prix les plus fins possibles", qui impulsera des actions, qui les réalisera ? Il arrive un moment où le contrôle de l'action tue l'action »<sup>376</sup>.

Il en ressort que, près d'une décennie après le lancement du contrôle de gestion dans le RECAC, ce réseau, bien que toujours fragile, a trouvé la capacité de franchir de véritables obstacles qui étaient les contraintes et restrictions que nous avons analysées dès l'introduction générale.

Nous avons donc cerné en quatre points le fait que pour envisager un mode de contrôle capacitant il fallait d'abord tenir compte de l'assemblage SMG de l'organisation considérée, qu'il soit existant ou en projet. Le deuxième point a montré que le contrôle capacitant implique de s'intéresser aux employés ; cela n'aurait pas grand sens dans une petite organisation comme une organisation entrepreneuriale mais est pertinent dans les bureaucraties professionnelles - particulièrement celles qui ont plusieurs sites - où « capaciter » les employés constitue un enjeu. Il faut néanmoins que se manifestent des contraintes réelles s'exerçant sur l'activité organisationnelle, une organisation ayant des ressources abondantes n'aurait pas d'intérêt particulier à capaciter ses employés. Cela implique une dynamique d'adoption d'une culture de contrôle de gestion orientée « maîtrise de gestion » qui, au travers des interactions MU-SMG, sera favorable à l'exercice du travail tant au siège central que dans les autres sites. Ainsi, les outils traditionnels du contrôle de gestion (systèmes de calculs de coûts, de budgets et tableaux de bord) permettent à tous les personnels d'avoir de l'information transparente quant à l'efficacité de leur action, comme dans le cas du RECAC. De la sorte, le contrôle capacitant n'est pleinement pertinent que dans des organisations où apparaissent de fortes contraintes (qui ne seraient évidemment pas insurmontables) et où le mécanisme de capacité peut être enclenché, ce qui a, dans le cas du RECAC, permis un dépassement des problèmes managériaux liés à la survie de cette organisation que n'auraient pas permis, au terme de cette analyse, la mise en place de contrôles de nature purement coercitive.

Toutefois, cette capacité peut-elle s'inscrire dans la durée ?

---

<sup>376</sup> Extrait de : PLF 2011 « Action extérieure de l'État : diplomatie culturelle et d'influence », avis n°112 (2010-2011) de Monique Cerisier-Ben Guiga fait au nom de la commission des Affaires étrangères, déposé le 18 novembre 2010. Document consulté le 14 avril 2016 : [www.senat.fr/rap/a10-112-2/a10-112-2\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/a10-112-2/a10-112-2_mono.html)

## 5) Un contrôle capacitant à l'épreuve de la question temporelle, ou le retour par les « moments capacitants »

Nous avons maintenu des contacts avec certains de nos répondants, sachant que nous avons fait lire des projets rédactionnels qui composent cette thèse doctorale. Cette démarche nous a mis en relation avec les nouveaux agents chargés du pilotage du réseau qui ont eu la gentillesse de nous inviter à la JDR 2016 ; nous y avons rencontré la directrice générale qui nous a sollicité pour effectuer une restitution à la DGM.

Deux années après notre enquête de terrain, il apparaît que la situation du RECAC a évolué. Le RECAC, toujours soumis à de fortes restrictions en termes financiers et de ressources humaines, demeure l'un des tous premiers réseaux culturels mondiaux, si ce n'est le premier. Quelques centres ouvrent, se configurent, tandis que d'autres, plus nombreux, sont menacés ou ferment leurs portes<sup>377</sup>. Pour faire vivre le RECAC, le MAE poursuit ses campagnes annuelles de recrutement mais le nombre de postes se réduit année après année (voir *supra* figure II.4.), la TRANSPARENCE 2016 faisant état au 13 juillet 2016 de 239 emplois à pourvoir. La démarche de contrôle de gestion est quant à elle toujours prégnante : la culture gestionnaire s'est installée à tous les niveaux du RECAC et la majorité des agents y sont impliqués. Parler « contrôle de gestion » n'est plus incongru pour les agents culturels, cela s'est même ancré dans leur exercice professionnel. D'ailleurs, l'élément préfigurateur de la démarche de contrôle de gestion (voir développements sur le FSP en section A du chapitre III), qui s'appellera FSPI<sup>378</sup>, fait l'objet d'une réforme qui a été présentée en atelier lors de la JDR du 18 juillet 2016 : cette réforme s'appuie sur une « facilitation de la mise en place des missions » et « une approche flexible » basées sur une « consultation des postes » à partir de septembre 2016. Des agents nous ont également présenté le nouvel élément du SMG qui est le contrôle interne budgétaire et comptable (CIBC), exercice imposé par le ministère de l'Économie et des Finances depuis 2015 pour analyser les risques établissement par établissement. Deux agents de la DGM sont chargés du suivi du CIBC, des comités de suivi sont mis en place, des plans d'actions à trois ans sont formalisés et des formations au CIBC sont proposées à tous les COCAC, directeurs d'IF, agents comptables, secrétaires généraux et

---

<sup>377</sup> Tribune de Benoît Goffin et Céline L'Hostis parue dans le quotidien national *Libération* du 31 mai 2016 intitulée « Fermeture des Instituts français : une alternative est possible ». Site consulté le 1<sup>er</sup> juin 2016 : [www.liberation.fr/debats/2016/05/31/fermeture-des-instituts-francais-une-alternative-est-possible\\_1456399](http://www.liberation.fr/debats/2016/05/31/fermeture-des-instituts-francais-une-alternative-est-possible_1456399)

<sup>378</sup> FSPI : Fonds de solidarité pour les projets innovants pour les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain.



référents lors des stages des nouveaux partants<sup>379</sup>. Selon ses coordinateurs, le CIBC contribue également au pilotage du RECAC en facilitant l'inventaire des opérations à mener en termes de ressources humaines et de comptabilité ainsi qu'en identifiant, poste par poste, soit 124 EAF, « quoi est fait par qui »<sup>380</sup> ; ils appellent « Odette » les trois piliers du CIBC : « organiser, documenter, tracer » et soulignent que la note d'évaluation comptable 2015 de la Cour des comptes classe le MAE premier ministre en matière de mise en œuvre du CIBC... devant Bercy. Le CIBC est un élément numérique. Nous avons mis en relief dans la seconde partie de la recherche le rôle croissant des technologies numériques dans l'assemblage SMG du RECAC. Le contrôle interne le confirme, tout comme la révolution numérique qui se joue au sein du MAE - et par conséquent le RECAC - depuis 2015 avec la quasi-disparition des TD au profit d'un nouveau réseau social interne permettant l'échange de courriels sécurisés et archivés<sup>381</sup>. Le projet « Diplomatie » fait toujours l'objet, une année après son lancement, de formations pour les utilisateurs et d'améliorations. C'est aussi l'esprit du projet MAEDI 21<sup>382</sup> pour contribuer à améliorer l'action du MAE confronté à des environnements en changement constant, à l'instar du RECAC qui, depuis le siècle dernier, parvient à les surmonter.

Autant de nouveaux projets, autant de nouveaux dispositifs de contrôle de gestion, autant d'acteurs impliqués en tant qu'utilisateurs et contributeurs, autant d'interactions entre les employés et les technologies de gestion, et autant de perspectives de recherches en sciences de gestion et en contrôle capacitant. À cet égard, nous formulons des limites de cette recherche et suggérons des perspectives de travaux futurs.

## C - Limites et perspectives de recherche

Cette recherche souffre également de limites, parmi lesquelles nous en identifions trois qui sont liées à notre inscription dans le courant de l'interprétativisme.

La principale limite tient au fait que si la **tradition interprétativiste** permet de générer des connaissances nouvelles et un raffinement des connaissances - dans notre cas concernant

---

<sup>379</sup> « La DRH (département de la formation) et la DGM (pôle Emplois, filières et métiers) organisent entre le 1<sup>er</sup> et le 6 septembre 2016, le stage de préparation à la prise de poste des nouveaux partants dans le réseau culturel et de coopération » (*Diplonet* du 7 juillet 2016).

<sup>380</sup> Entretien téléphonique du 6 juillet 2016 avec deux agents chargés du CIBC.

<sup>381</sup> Il s'agit de « courriels formels », qui peuvent-être individuels ou collectifs, mais qui, à la différence d'un courriel ordinaire, sont archivés dans une base du MAE avec un numéro de suivi.

<sup>382</sup> « Consultation MAEDI 21 : vous avez la parole ! Contribuez à la réflexion lancée par le ministre sur le "Ministère du XXI<sup>e</sup> siècle" en participant à la consultation MAEDI 21. Celle-ci, ouverte à tous les agents, vous permet de faire des commentaires et des propositions concrètes » (*Diplonet* du 21 mai 2015).

les éléments théoriques (modèle du contrôle capacitant) et empiriques (terrain du RECAC et secteur de la diplomatie culturelle d'influence) - elle n'en **permet pas la généralisation**, même si des consolidations pourront être faites au travers d'autres études qui pourront présenter un caractère confirmatoire, ou infirmatoire.

Il en découle que la deuxième limite tient à la **subjectivité du chercheur** qui est influencé par les auteurs étudiés et les acteurs rencontrés, sa vision personnelle et ses valeurs, et cela même si nous nous sommes efforcé, comme nous l'avons montré (voir notamment la conclusion de la première partie), de limiter ce biais de subjectivité au travers de la démarche de compréhension des phénomènes et de la situation organisationnelle observés.

Enfin, la dernière limite tient à la nature de cette étude de cas en profondeur, complétée par des rencontres avec des acteurs d'organisations semblables au RECAC. Certes, ce travail a déployé une méthodologie mixte à dominante qualitative la plus rigoureuse qui soit et qui s'inscrit dans un mouvement de recherche croissant en sciences sociales, en général, et de gestion en particulier<sup>383</sup>. Mais on ne peut nier que la **forte contextualisation de l'objet de recherche** constitue une limite, même si des interprétations plausibles peuvent faire consensus. Observons également que la masse conséquente des données primaires et secondaires a entraîné une sous-exploitation de certaines données (qui pourront toutefois être mobilisées pour de futurs travaux de recherche), et qu'une autre méthode de codage du corpus pourrait être adoptée par d'autres chercheurs et dans d'autres recherches. Enfin, nous sommes conscient du fait qu'il y a « des frontières explicites, spatiales et historiques » (Chatelain, 1996, p. 623) dans la mesure où cette recherche concerne le RECAC au début des années 2000 (jusqu'en 2015).

Au-delà des limites évoquées, ce travail nous invite à dresser des perspectives de recherche.

Le projet capacitant apparaît comme étant placé au cœur d'un ensemble de dynamiques qui ouvrent, selon nous, des pistes de recherche, notamment vers les travaux s'intéressant au rôle de la technologie et des pratiques en contrôle de gestion.

Parmi ces dynamiques se distingue ce que nous avons qualifié, depuis le premier chapitre, de « processus tandem ». Cette dynamique a ainsi été mise en exergue avec les

---

<sup>383</sup> « Published reports of studies that truly integrate qualitative and quantitative data sources in analysis are rare, as are those which apply both textual and statistical interpretive techniques to a single data source. Studies that use computers to do so are even rarer » [« Les rapports publiés d'études qui intègrent véritablement les sources de données qualitatives et quantitatives dans l'analyse sont rares, de même que ceux qui appliquent à la fois des techniques d'interprétation textuelles et statistiques à une source de données unique. Les études qui utilisent des ordinateurs pour le faire sont encore plus rares »] (Bazeley, 2006, p. 72).

leviers de compréhension MU et SMG, et le levier de réussite du dialogue capacitant qui active les quatre caractéristiques-clés capacitantes (voir *supra* figure IV.14.). L'idée de processus tandem se manifeste également dans l'approche du « contrôle comme pratique » (« The concept of accounting and management control practice », Ahrens et Chapman, 2007, p. 22), proposée par les chercheurs qui avaient introduit le contrôle capacitant en 2004 ; observons que leur terrain d'étude - comme cela était le cas pour leurs articles de 2002 et 2004 - est, à nouveau, une chaîne de restauration au Royaume-Uni qui avait fait l'objet d'une étude longitudinale. Partisans de l'étude des dynamiques des acteurs agissant, ils revendiquent que « les pratiques de contrôle de gestion sont au cœur de l'organisation parce qu'elles facilitent les connexions entre les diverses activités des membres de l'organisation » (Ahrens et Chapman, 2007, p. 22)<sup>384</sup>, ce qui implique les caractéristiques-clés capacitantes de transparence interne et de transparence globale propres à la dimension facilitante. On dénote alors une filiation avec le processus tandem du contrôle capacitant dans la mesure où les pratiques sont formées par l'activité des acteurs et que les SMG<sup>385</sup> sont à la fois façonnés et contribuent à façonner la formalisation du travail au travers de règles écrites (Ahrens et Chapman, 2007, p. 1 et 22).

En outre, notre démarche de compréhension permet d'envisager des travaux mobilisant le contrôle capacitant et portant sur les questions de la gestion du changement et de l'organisation apprenante, thématiques exploitées dans des publications récentes de Paul Adler (Adler et Heckscher, 2013 ; Adler et Kwon, 2013). D'ailleurs, le champ disciplinaire pourrait s'inscrire en contrôle de gestion mais aussi dans d'autres disciplines telles les sciences politiques, par exemple pour des études de terrain sur le secteur de la diplomatie culturelle sachant qu'« il n'y a pas de théorie qui parle vraiment de diplomatie culturelle »<sup>386</sup>.

Enfin, ces dynamiques se dirigent également vers les usages liés aux technologies, notamment les technologies numériques. Nous souhaitons dans ce sens établir un lien avec l'approche sociomatérielle en considérant que :

---

<sup>384</sup> « Management control practices are central to organising because they help to bring about connections between the diverse activities of organisational members » (Ahrens et Chapman, 2007, p. 22).

<sup>385</sup> Observons que, dans cette contribution, Ahrens et Chapman avancent l'idée d'assemblage SMG - que nous défendons au long de la présente recherche - qui n'apparaissait pas dans leur article de 2004 proposant le contrôle capacitant : « A management control system is a bundle understood as management control practices plus material and technical arrangements » [« Un système de contrôle de gestion est un assemblage [*bundle* est un synonyme de *package*] de pratiques de contrôle de gestion comprenant des arrangements matériels et techniques » (Ahrens et Chapman, 2007, p. 10).

<sup>386</sup> Interview du 22 avril 2009 de Eliška Tomalová, enseignante-chercheuse en relations internationales. Site consulté le 31 mars 2016: [www.radio.cz/fr/rubrique/faits/la-diplomatie-culturelle-pour-favoriser-les-echanges-entre-les-nations-i](http://www.radio.cz/fr/rubrique/faits/la-diplomatie-culturelle-pour-favoriser-les-echanges-entre-les-nations-i)

« [...] le champ particulier des technologies de l'information et de la communication est celui qui a produit le plus de réflexion sur la nature et les usages de la technologie, dans le domaine des sciences de gestion. On y parle donc de "technology" [...] cela est dû également au fait que la *technology* anglaise a une acception beaucoup plus large que celle qu'elle a en langue française » (Bérard, 2013, p. 44).

Orlikowski a ainsi effectué des travaux relatifs aux technologies dans les organisations, qui sont depuis quelques années repris dans le champ des études en management des organisations, et en contrôle de gestion (voir notamment Orlikowski, 2007). La perspective théorique de la sociomatérialité permet « tout à la fois de considérer la matérialité de la technique en tant que telle, ainsi que les aspects à la fois sociaux et matériels liés à l'usage des instruments de gestion dans l'organisation » (Bérard, 2013, p. 56). Barley ayant démontré l'influence des technologies sur les organisations et leur structure, par exemple en matière de décentralisation (Barley, 1986, p. 107), Orlikowski avance que les actions humaines sont capacitées ou contraintes par les structures, résultant elles-mêmes de précédentes interactions (Orlikowski, 1992, p. 404)<sup>387</sup>. Ses travaux présentent des similitudes avec ceux mobilisant le cadre capacitant. À l'instar du modèle du contrôle capacitant, ce chercheur reconnaît deux modes d'interactions homme-technologie, le *design* et la mise en œuvre, et estime également que, d'une part, ces modalités d'interactions sont étroitement couplées (elle adopte le terme *interpretive flexibility*), et que, d'autre part, il faut prendre en compte le degré d'intervention des utilisateurs (MU) quant à l'adaptation (caractéristiques de réparation et de flexibilité) des technologies (Orlikowski, 1992, p. 408-409). D'ailleurs, si la technologie est un médium de l'action humaine, son influence sera de faciliter et de contraindre cette action au travers de dispositifs de formalisation (Orlikowski, 1992, p. 410, figure 5).

La proximité des analyses et des concepts révèlent des points de convergence entre ces travaux. Pourtant, à l'exception de Liew (2012, p. 7) qui établit un lien entre le contrôle capacitant et la sociomatérialité, mais sans véritablement le développer, la combinaison de ces modèles n'a pas encore été opérée. Qu'il s'agisse de travaux d'Orlikowski, de ceux de Leonardi ou d'autres chercheurs, les concepts-clés de la matérialité et la façon dont celle-ci se trouve modifiée dans l'usage, par exemple avec le concept d'*affordance*<sup>388</sup>, peuvent constituer des pistes de recherche :

---

<sup>387</sup> « [...] human actions are enabled and constrained by structures, yet that these structures are the result of previous actions » (Orlikowski, 1992, p. 404).

<sup>388</sup> « Les affordances sont liées à la fois aux caractéristiques matérielles de l'objet et aux capacités d'action de l'agent » (Bérard, 2013, p. 79). Elles sont parfois traduites en français par « potentialités ».

« [...] l'ontologie relationnelle développée par Orlikowski qui envisage le social et le matériel comme deux phénomènes ontologiquement inséparables est alors opposée à l'approche de l'ontologie dualiste telle qu'elle est appréhendée par Leonardi selon laquelle si le social et le matériel apparaissent comme co-construits, ils demeurent – *du moins en partie* – deux entités distinctes qui ensuite s'imbriquent mutuellement. À partir de l'étude du cas d'un centre hospitalier français, reprenant la notion d'"affordance" développée par Leonardi, Émilie Bérard conclut notamment sur l'hypothèse d'un assemblage sociomatériel dans lequel s'insère l'instrument de gestion, ce dernier pouvant également être conçu comme une source d'affordances » (Dejean et Naro, 2013, p. 153-154).

Le potentiel des (nouvelles) technologies apparaît, osons l'adjectif, gigantesque. Le progrès technique et la révolution, osons également ce terme, qui opère depuis les dernières décennies en matière de technologies numériques (voir le point 4 du chapitre IV) laissent entrevoir un important potentiel de recherches en sciences de gestion. À l'heure du « *quantified self* » (Lupton, 2016 ; Yang et Yike, 2016) et de « l'homme augmenté » (Le Dévédec et Guis, 2013 ; Davenport et Kirby, 2016, p. 52), il est indéniable que les interactions homme-technologie vont s'intensifier. Il est alors fort vraisemblable que cela entraînera des répercussions en termes de contrôle de gestion. Cela revient à penser que deux voies sont susceptibles de se dessiner.

L'une serait purement technologique où l'intelligence artificielle prendrait de plus en plus de décisions de gestion au détriment des individus. Elle implique des conséquences sociales fortes.

L'autre serait émancipatrice en permettant aux managers-utilisateurs et contrôleurs de gestion de toujours mieux maîtriser l'objet de leurs tâches de gestion ; dans une telle perspective, une attention aiguë portée au contrôle capacitant prendrait tout son sens. Elle implique des conséquences managériales notables.

Il en découle que la portée du contrôle capacitant sera encore davantage précisée et mesurée avec la poursuite de travaux faisant varier les objets et les terrains d'études, ce qui ouvre la voie à un vaste programme de recherches.

## Bibliographie

### A

- Abernathy, W., Clark, K., & Kanrow, A. (1983). *Industrial Renaissance: Producing a Competitive Future for America*. New York: Basic Books.
- Abernathy, M. A., & Bouwens, J. (2005). Determinants of accounting innovation implementation. *Abacus*, 41 (3), 217-240.
- Abernathy, M. A., Chua, W. F., Lockett, P. F., & Selto, F. H. (1999). Research in managerial accounting: Learning from others' experiences. *Accounting & Finance*, 39 (1), 1-27.
- Abernathy, M. A., & Stoelwinder, J. U. (1990). Physicians and resource management in hospitals: An empirical investigation. *Financial Accountability & Management*, 6 (1), 17-31.
- Abbott, A. (2001). *Time Matters. On Theory and Method*. Chicago: The University of Chicago Press, 318 p.
- Adler, P. S. (2012). The Sociological Ambivalence of Bureaucracy: From Weber via Gouldner to Marx. *Organization Science*, 23 (1), 244–266.
- Adler, P. S. (2009). « Marx and organization studies today ». Dans P. S., Adler (Ed.), *Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies: Classical Foundations*. New York, NY: Oxford University Press, 62-91.
- Adler, P. S. (2006). « From Labor Process to Activity Theory ». Dans P., Sawchuk, M., Elhammoumi, & N., Duarte (Eds.), *Critical Perspectives on Activity Theory, Education and Work: An International Collection*. New York, NY: Cambridge University Press, 160-193.
- Adler, P. S. (1999). Building better bureaucracies. *Academy of Management Executive*, 13 (4), 36-47.
- Adler, P. S. (1988). Managing Flexible Automation. *California Management Review*, 30 (3), 34-56.
- Adler, P. S. (1986). New Technologies, New Skills. *California Management Review*, 29 (1), 9-29.
- Adler, P. S. (Ed.) (1992). *Technology and the Future of Work*. New York: Oxford University Press, 336 p.
- Adler, P. S. (2005). The Evolving Object of Software Development. *Organization*, 12 (3), 401-435.
- Adler, P. S. (1993b). « The Learning Bureaucracy: New United Motors Manufacturing ». Dans B. Staw, & L. Cumming, (Eds.), *Research in Organizational Behavior*, 15. Greenwich: JAI Press, 111-194. Version

mise en ligne par l'auteur disponible sur : [www-bcf.usc.edu/~padler/research/NUMMI%28ROB%29-1.pdf](http://www-bcf.usc.edu/~padler/research/NUMMI%28ROB%29-1.pdf), 93 p.

- Adler, P. S. (1993a). Time-and-Motion Regained. *Harvard Business Review*, Jan-Feb, 97-108.
- Adler, P. S., & Borys, B. (1989). Socio-dets and Techno-dets: Determinants of Diffusion and Implementation Patterns of Automated Machine Tools. *Journal of Engineering and Technology Management*, 6, 161-185.
- Adler, P. S., & Borys, B. (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41, 61-89.
- Adler, P. S., & Chen, C. X. (2011). Combining creativity and control: Understanding individual motivation in large-scale collaborative creativity. *Accounting, Organizations and Society*, 36, 63-85.
- Adler, P. S., & Cole, R. E. (1993). Designed for Learning: A Tale of Two Auto Plants. *Sloan Management Review*, 34 (3), 85-94.
- Adler, P. S., & Heckscher, C. (2013). Toward collaborative, Ambidextrous Enterprise. *Universia Business Review*, Sept. 2013, 34-51.
- Adler, P. S., & Jermier, J. M. (2005). Developing a Field with More Soul: Standpoint Theory and Public Policy Research for Management Scholars. *Academy of Management Journal*, 48 (6), 941-944.
- Adler, P. S., & Kwon, S.-W. (2013). The Mutation of Professionalism as a Contested Diffusion Process: Clinical Guidelines as Carriers of Institutional Change in Medicine. *Journal of Management Studies*, 50 (5), 930-962.
- Adler, P. S., & Winograd, T. A. (Eds.) (1992). *Usability: Turning Technologies into Tools*. New York: Oxford University Press, 208 p.
- Adler, P. S., Goldoftas, B., & Levine, D. I. (1999). Flexibility Versus Efficiency? A Case Study of Model Changeovers in the Toyota Production System. *Organization Science*, 10 (1), 43-68.
- Adler, P. S., Goldoftas, B., & Levine, D. I. (1998). « Stability and Change at NUMMI ». Dans R., Boyer, E., Charron, U., Jurgens, & S. Tolliday (Eds.), *Between Imitation and Innovation: The Transfer and Hybridization of Productive Models in the International Automobile Industry*. Oxford University Press, 128-160.
- Adler, P. S., McGarry, F. E., Irion-Talbot, W. B., & Binney, D. J. (2005). Enabling Process Discipline: Lessons on Implementing the Capability Maturity Model for Software. *MIS Quarterly Executive*, 4 (1), 215-227.
- Adler, R. W. (2011). Performance management and organizational strategy: How to design systems that meet the needs of confrontation strategy firms. *The British Accounting Review*, 43, 251-263.
- Agid, P., & Tarondeau, J.-C. (2007). *L'Opéra de Paris. Gouverner une grande institution culturelle*. Paris: Vuibert, 321 p.
- Agyemang, G., & Broadbent, J. (2013). Management Control Systems and Research Management in Universities. *7è Conférence APIRA*. Kobe, Japan, 22 p.
- Ahrens, T. (1997). Talking accounting: An ethnography of management knowledge in British and German brewers. *Accounting, Organizations and Society*, 22 (7), 617-637.
- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2007). Management accounting as practice. *Accounting, Organizations and Society*, 32, 1-27.

- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2004). Accounting for Flexibility and Efficiency: A Field Study of Management Control Systems in a Restaurant Chain. *Contemporary Accounting Research*, 21, 271-301.
- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2002). The Structuration of Legitimate Performance Measures and Management: Day-to-Day Contests of Accountability in a U.K. Restaurant Chain. *Management Accounting Research*, 13 (2), 151-171.
- Aïm, R. (2014). *La gestion de projet*. Issy-les-Moulineaux: Gualino éditeur, éditions Lextenso, 221 p.
- Alcouffe, S., Boitier, M., Rivière, A., & Villesèque-Dubus, F. (2013). *Contrôle de gestion sur mesure*. Paris: Dunod, 258 p.
- Alexander, J. A., Morrisey, M. A., & Shortell S. M. (1986). Effects of Competition, Regulation, and Corporatization on Hospital-Physicians Relationships. *Journal of Health and Social Behavior*, 27 (September), 220-235.
- Alexandre, M. (2013). La rigueur scientifique du dispositif méthodologique d'une étude de cas multiple. *Recherches Qualitatives*, 32 (1), 26-56.
- Allard-Poesi, F., & Maréchal, G. (2007). « Construction de l'objet de la recherche ». Dans R. A., Thiétart, et coll., *Méthodes de Recherche en Management*. 3e édition. Paris: Dunod, 34-57.
- Alliance française de Bangkok (2012). *100 ans d'histoire...* . Bangkok: Amarin Printing and Publishing Company, 61 p.
- Amigoni, F. (1978). Planning management control systems. *Journal of Business Finance & Accounting*, 5 (3), 279-291.
- Amis, J. M., & Silk, M. L. (2008). The Philosophy and Politics of Quality in Qualitative Organizational Research. *Organizational Research Methods*, 11 (3), 456-480.
- Anadón, M. (2006). La recherche dite « qualitative » : de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents. *Recherches qualitatives*, 26 (1), 5-31.
- Ancelin-Bourguignon, A. (2014). « Le contrôle de gestion, figure impensée de la pensée occidentale ». Dans M., Bollecker, & G., Naro, *Le contrôle de gestion aujourd'hui. Débats, controverses et perspectives*. Paris: Vuibert, 75-89.
- Anthony, R. N. (1988). *The Management Control Function*. Boston: The Harvard Business School Press, 216 p.
- Anthony, R. N. (1965). *Planning and Control Systems. A Framework for Analysis*. Boston: Graduate School of Business Administration Harvard University, 180 p.
- Anthony, R. N., & Govindarajan, V. (1998). *Management Control Systems*. 9<sup>e</sup> édition. Homewood: Irwin-McGraw-Hill, 869 p.
- Anthony, R. N., & Young, D. W. (1984), *Management Control in Nonprofit Organizations*. 3<sup>e</sup> édition. Homewood: Irwin, 680 p.
- Applebaum, E., & Batt, R. (1994). *The New American Workplace: Transforming Work Systems in the United States*. New York: ILR Press, 295 p.
- Appelbaum, S. H., Bethune, M. & Tannenbaum, R. (1999). Downsizing and the emergence of self-managed teams. *Participation and Empowerment: An International Journal*, 7 (5), 109-130.
- Ardoin, J.-L., & Jordan, H. (1978). *Le contrôleur de gestion*. Paris: Flammarion, 231 p.
- Argyris, C. (1953). Human problems with budgets. *Harvard Business Review*, 31 (1), 97-110.



- Avenier, M.-J., & Thomas, C. (2015). Finding one's way around various methodological guidelines for doing rigorous case studies: A comparison of four epistemological frameworks. *Systèmes d'information & management*, 20 (1), 61-98.
- Avenier, M.-J., & Thomas, C. (2012). À quoi sert l'épistémologie dans la recherche en sciences de gestion ? Un débat revisité. *Le Libellio d'AEGIS*, 8 (4), 13-27.
- Ayache, M., & Dumez, H. (2011). Le codage dans la recherche qualitative une nouvelle perspective ? *Le Libellio d'AEGIS*, 7 (2), 33-46.

## B

- Baillou, J., & Pelletier, P. (1962). *Les Affaires Étrangères*. Paris : PUF, l'administration française, 379 p.
- Bantel, K. A., & Jackson, S. E. (1989). Top Management and Innovations in Banking: Does the Composition of the Top Team make a difference? *Strategic Management Journal*, 10, 107-124.
- Barley, S. R. (1986). Technology as an Occasion for Structuring: Evidence from Observations on CT Scanners and the Social Order of Radiology Departments. *Administrative Science Quarterly*, 31 (1), 789-108.
- Barley, S. R., & Kunda, G. (2001). Bringing Work Back In. *Organization Science*, 12 (1), 76-95.
- Barrat, J., & Moisei, C. (2004). *Géopolitique de la Francophonie. Un nouveau souffle ?* Paris: La Documentation française, 160 p.
- Bartoli, A. (2009). *Management dans les organisations publiques*. Paris: Dunod, 405 p.
- Baumard, P., & Starbuck, W. H. (2005). Learning from Failures: Why It May Not Happen. *Long Range Planning*, 38, 281-298.
- Baumard, P., & Ibert, J. (2007). « Quelles approches avec quelles données ? ». Dans R. A., Thiétart, et coll., *Méthodes de Recherche en Management*. 3<sup>e</sup> édition. Paris: Dunod, 84-106.
- Baxter, J., & Chua, W. F. (2003). Alternative management accounting research - Whence and whither. *Accounting, Organizations and Society*, 28 (2-3), 97-126.
- Bazeley, P. (2015). Mixed Methods in Management Research: Implications for the Field. *The Electronic Journal of Business Research Methods*, 13 (1), 27-35.
- Bazeley, P. (2006). The Contribution of Computer Software to Integrating Qualitative and Quantitative Data and Analyses. *Research in the Schools*, 13 (1), 64-74.
- Bazeley, P. (2003). « Computerized data analysis for mixed methods research ». Dans A., Tashakori & C. Teddie (Eds), *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc., 385-422.
- Bazeley, P. (2002). The evolution of a project involving an integrated analysis of structured qualitative and quantitative data: from N3 to NVivo. *International Journal of Social Research Methodology*, 3 (5), 229-243.
- Bazeley, P. (1999). The *bricoleur* with a computer: Piecing together qualitative and quantitative data. *Qualitative Health Research*, 9 (2), 279-287.
- Bazouni, Y. (2005). *Le métier de diplomate*. Paris: L'Harmattan, 294 p.
- Jalocha, B. et al. (2014). Key competencies of public sector project managers. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 119, 247-256.

- Beaudlet, N. (2003). *Guide sur la méthode de projet et les projets financés sur fonds de solidarité prioritaire pour les assistants techniques en projet*. Paris: Ministère des Affaires étrangères, 198 p.
- Bedford, D. S., & Malmi, T. (2015). Configurations of control: An exploratory analysis. *Management Accounting Research*, 27, 2-26.
- Béland, J.-F., & Bouvier, G. (2006). Y-a-t-il des outils de réforme et de gestion de la politique étrangère française ? *Études internationales*, 37 (1), 71-89.
- Bénet, N., & Deville, A. (2015). The influence of organizational design and non-financial performance measurement on global performance. *36<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Toulouse, 32 p.
- Benoit, B. (2016a). Métiers du FLE. La logique gestionnaire à l'œuvre. *Le français dans le monde*, 403 (janvier-février), 36-37.
- Benoit, B. (2016b). « Système numérique de contrôle de gestion ». Dans G., Rouet (Dir.), *100 notions : management et numérique*. Éditions de l'Immatériel, à paraître.
- Benoit, B. (2016c). « Technologie de contrôle capacitant ». Dans G., Rouet (Dir.), *100 notions : management et numérique*. Éditions de l'Immatériel, à paraître.
- Benoit, B. (2016d). À la recherche d'un "système de maîtrise de gestion" : exploration d'un élément de l'assemblage. *37<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Clermont-Ferrand, 26 p.
- Benoit, B. (2015). « Je cherche, tu parles, il voit, nous comprenons » : appliquer un cadre interface pour donner à voir le contrôle capacitant. *36<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Toulouse, 20 p.
- Benoit, B. (2014). Y a-t-il un manager dans l'avion ? Ou la relative absence du manager dans les approches capacitantes du contrôle de gestion. *35<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Lille, 32 p.
- Benoit, B. (2013). La perspective capacitante des systèmes de contrôle de gestion dans des organisations publiques culturelles à l'étranger. *34<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Cergy-Pontoise, 14 p.
- Benoit, B. (2007). *Les outils du management en faveur du processus décisionnel dans le domaine des politiques linguistiques*. Mémoire de master 2, université Paris III Sorbonne Nouvelle, 108 p.
- Benoit, B., & De Geuser, F. (2014). Enabling Whom? Where is the Manager in the Enabling Approach to Management Control Systems? *30<sup>th</sup> EGOS Colloquium*. Rotterdam, Pays-Bas, 22 p.
- Benoit, B., & Do, H. (1998). Le site Internet du ministère des Affaires étrangères. Des affaires qui nous sont moins étrangères... *Revue de l'EPI*, 91, 147-151.
- Benzécri, J.-P. (1982). *Histoire et préhistoire de l'analyse des données*. Paris: Dunod, 159 p.
- Bérard, É. (2013). *Rôle des instruments de gestion au sein des organisations : une approche sociomatérielle. Le cas de l'usage des comptes de résultat analytique et des budgets dans un hôpital public*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Paris-I Panthéon Sorbonne, 407 p.
- Berland, N. (2014). *Le contrôle de gestion*. Paris: Presses Universitaires de France, 128 p.
- Berland, N., & De Rongé, Y. (2013). *Contrôle de gestion. Perspectives stratégiques et managériales*. Montreuil: Pearson France, 636 p.

- Berland, N., Chevalier-Kuzla, C., & Sponem S. (2008) « On ne gère bien que ce que l'on mesure ». Dans A., Pezet, & S., Sponem (Dir.), *Petit bréviaire des idées reçues en management*. Paris: Éditions La Découverte, 159-168.
- Berland, N., & Pezet, A. (2009). « Quand la comptabilité colonise l'économie et la société ». Dans D., Golsorkhi, I., Huault, & B., Leca (Dir.), *Les études critiques en management, une perspective française*. Laval: Presses Universitaires de Laval, 131-162.
- Berland, N, Piot, C. et Stolowy, H. (2013). La revue de littérature : état de l'état de l'art. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 19 (3), 3-7.
- Berry, A. J., Coad, A. F., Harris, E. P., Otley, D. T., & Stringer, C. (2009). Emerging themes in management control: A review of recent literature. *The British Accounting Review*, 41 (1), 2-20.
- Bescos, P.-L., Deville, A., & Foulquier, P. (2015). Une analyse descriptive de la mise en œuvre du BSC : un point de vue d'acteurs. *35<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Toulouse, 29 p.
- Bessire, D., & Fabre, P. (2014). New public management et évaluation de la recherche publique : L'invention du « produisant » ». *Finance Contrôle Stratégie*, 17 (4), mis en ligne le 31 décembre 2014, consulté le 30 août 2015. URL : <http://fcs.revues.org/1554>.
- Bessire, D., et al. (2012). Introduction [Dossier coordonné par Amaury Grimand et Jérôme Méric. De l'adoption à l'appropriation : une exploration croisée des liens entre outils de gestion et organisation]. *Management & Avenir*, 54 (4), 53-60.
- Besson, P. (1990). « Le contrôle de gestion, la valeur et le contrat : une fonction industrielle en mutation ». Dans *Gestion industrielle et mesure économique*, ECOSIB, Economica, p. 183-211.
- Biernacki, P., & Waldorf, D. (1981). Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods & Research*, 10 (2), 141-63.
- Bisbe, J., & Otley, D. (2004). The effects of the interactive use of management control systems on product innovation. *Accounting, Organizations and Society*, 29 (8), 709-737.
- Bo, D., Deville, A., & Luu, P. (2013). Mesures de la performance des villes françaises. *34<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Montréal, 28 p.
- Boisot, M., & McKelvey, B. (2010). Integrating Modernist and Postmodernist Perspectives on Organizations: A Complexity Science Bridge. *Academy of Management Review*, 35 (3), 415-433.
- Bollecker, M. (2011). La socialisation des contrôleurs de gestion : une illusion ? *Gestion 2000*, 28 (5), 101-121.
- Bollecker, M. (2007). La recherche sur les contrôleurs de gestion : état de l'art et perspectives. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 13 (1), 87-106.
- Bollecker, M. (2001). *Systèmes d'information différenciés et contrôle des services opérationnels, une analyse empirique des mécanismes opérationnels de contrôle et du rôle des contrôleurs de gestion*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Nancy II.
- Bollecker, M., & Azan, W. (2009). L'importation de cadres théoriques dans la recherche en contrôle. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 15 (2), 61-86.
- Bollecker, M., & Naro, G. (2014a). « Conclusion ». Dans M. Bollecker, & G. Naro (Dir.), *Le contrôle de gestion aujourd'hui. Débats, controverses et perspectives*. Paris: Vuibert, 257-263.
- Bollecker, M., & Naro, G. (2014b). « Des théories pour repenser le contrôle de gestion : des dispositifs discursifs et instrumentaux ancrés dans un contexte social et institutionnel ». Dans M. Bollecker, & G.

- Naro (Dir.), *Le contrôle de gestion aujourd'hui. Débats, controverses et perspectives*. Paris: Vuibert, 11-29.
- Bonami, M., De Henin, B., Boqué, J.-M., & Legrand J.-J. (1993). *Management des systèmes complexes. Pensée systémique et intervention dans les organisations*. Bruxelles: De Boeck Université, 266 p.
- Bouquin, H. (2010). *Le contrôle de gestion*. 9<sup>e</sup> édition. Paris: Presses universitaires de France, 595 p.
- Bouquin, H. (2005a). *Les fondements du contrôle de gestion*. 3<sup>e</sup> édition. Paris: Presses Universitaires de France, 127 p.
- Bouquin, H. (2005b). Herméneutiques du contrôle. *26<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Lille, 16 p.
- Bourdieu, P. (1989). Social Space and Symbolic Power. *Sociological theory*, 7, 14-25.
- Bourges, H. (2014). *Pardon my French. La langue française un enjeu du XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris: Khartala, 288 p.
- Bourque, C. J., & Bourdon, S. (2016). Multidisciplinary graduate training in social research methodology and computer-assisted qualitative data analysis: a hands-on/hands-off course design. *Journal of Further and Higher Education*. Revue en ligne consultée le 27 avril 2016 : <http://dx.doi.org/10.1080/0309877X.2015.1135882>
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. London: Jossey-Bass, 184 p.
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2009). Performance management systems: A conceptual model. *Management Accounting research*, 20 (4), 283-295.
- Brown, S. L., & Eisenhardt, K. M. (1997). The Art of Continuous Change: Linking Complexity Theory and Time-paced Evolution in Relentlessly Shifting Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 42 (1), 1-34.
- Bry, A. (1999). *Le Mini-Mammouth du Quai d'Orsay*. Paris: Alain Bry, 422 p.
- Bry, A. (2013). *La Cendrillon culturelle du Quai d'Orsay*. Paris: Alain Bry, 261 p.
- Buchholtz, A. K., & Ribbens, B. A. (1994). Role of Chief Executive Officers in Takeover Resistance: Effects of CEO Incentives and Individual Characteristics. *The Academy of Management Journal*, 372 (3), 554-579.
- Bulmer, M. (1999). « Ethical Problems in Social Research: the Case of Covert Participant Observation ». Dans A., Bryman, & R. G., Burgess (Dir.), *Qualitative Research, vol. IV, Issues in Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 3-11.
- Burlaud, A. (1995). Les méthodes et les outils du contrôle de gestion à l'épreuve de la diversité des organisations. *Séminaire CEFAG-FNEGE*.
- Burlaud, A., & Simon, C. J. (2006). *Le contrôle de gestion*. Paris: La Découverte, 121 p.
- ## C
- Campbell, D. T., & Fiske, D. W. (1959). Convergent and discriminant validation by the multitrait-multimethod matrix. *Psychological Bulletin*, 56, 81-105.
- Caplan, E. H. (1966). Behavioral assumptions of management accounting. *The Accounting Review*, 46, 496-509.

- Cappelletti, L. (2009). La recherche-intervention : une réponse au besoin d'evidence-based management en contrôle de gestion ? *30<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Strasbourg, 24 p.
- Cardinal, L. B., Sitkin, S. B., & Long, C. P. (2004). Balancing and rebalancing in the creation and evolution of organizational control. *Organization Science*, 1( 4), 411-431.
- Cavelier, B., et al. (2007). *Guide de l'évaluation*. Paris: Ministère des Affaires étrangères, direction générale de la coopération internationale et du développement, 109 p.
- Chambon, A. (1994). *Mais que font donc ces diplomates entre deux cocktails ?* Paris: Pedone, 128 p.
- Chapman, C. S. (1998). Accountants in organizational networks. *Accounting, Organizations and Society*, 23 (8), 737-766.
- Chapman, C. S., & Kihn, L.-A. (2009). Information system integration, enabling control and performance. *Accounting, Organizations and Society*, 34 (2), 151-169.
- Charreire-Petit, S., & Durieux, F. (2007). « Explorer et tester : les deux voies de la recherche ». Dans R. A., Thiétart, et coll., *Méthodes de Recherche en Management*. 3<sup>e</sup> édition. Paris: Dunod, 58-83.
- Château-Terrisse, P. (2013). *Les outils de gestion, transporteurs et régulateurs des logiques institutionnelles. Cas de deux organisations de capital-risque solidaire*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Paris-Est, 499 p.
- Chatelain, S. (1996). *Le contrôle de gestion dans les musées. Émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Paris Val de Marne, 695 p.
- Chatelain-Ponroy, S. (2008). *Le contrôle de gestion dans des bureaucraties professionnelles non lucratives : une proposition de modélisation*. Habilitation à diriger des recherches, université Paris Dauphine, 116 p.
- Chatelain-Ponroy, S. (2010). Une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes : la métaphore de l'iceberg. *Politiques et Management public*, 27 (3), 73-102.
- Chatelain-Ponroy, S., & Sponem, S. (2008). « Comme l'entreprise l'État doit adopter une culture du résultat ». Dans A., Pezet, & S., Sponem, (Dir.), *Petit bréviaire des idées reçues en management*, Éditions La Découverte, 257-267.
- Chatelain-Ponroy, S., & Sponem, S. (2007). Évolutions et permanence du contrôle de gestion. *Économie et Management*, 123, 12-18.
- Chatelain-Ponroy, S., & Vidal, O. (2015). « Épistémologie et méthodologie de la recherche en gestion ». Dans S., Chatelain-Ponroy et al., *UE 217 Relations professionnelles 2*, 139-216.
- Chaussabel, L. (2011). *La réforme de l'action culturelle extérieure : une politique des petits pas ?* Mémoire pour le master recherche « administration et politiques publiques ». Université Panthéon-Assas Paris II, 153 p.
- Chauvey, J.-N. (2010). Hypocrisie, déraison : les nouveaux leviers du contrôle ? *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 16 (1), 33-51.
- Cheffi, W., & Nekhili, M. (2011). Rôles assignés à la comptabilité de gestion par les managers et changement comptable : question d'adéquation ou simple désillusion ? *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 17 (1), 67-97.

- 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., & Morris, D. G. (1995). Organic decision and communication processes and management accounting systems in entrepreneurial and conservative business organizations. *Omega*, 23 (5), 485-497.
- Chiapello, E. (1996). Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 2 (2), 51-74.
- Chiapello, E., & Gilbert, P. (2013). *Sociologie des outils de gestion*. Paris: La Découverte, 294 p.
- Cibois, P. (2000). *L'analyse factorielle*. Paris: Presses universitaires de France.
- Clegg, S., & Dunkerley, D. (2013). *Organization, Class and Control*. Oxon: Routledge, 632 p.
- Colson, A. (2009). La négociation diplomatique au risque de la transparence : rôles et figures du secret envers des tiers. *Négociations*, 1 (11), 31-41.
- Cooper, R. G. (1999). *Product Leadership: Pathways to Profitable Innovation*. 2<sup>e</sup> édition. New York, NY: Basic Books, 304 p.
- Cotton, J. L. (1996). Employee involvement. *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, 11, 219-242.
- Covaleski, M. A., Evans III, J. H., Luft, J. L., & Shields, M. D. (2003). Budgeting research: Three theoretical perspectives and criteria for selective integration. *Journal of Management Accounting Research*, 15, 3-49.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique* (éd. Essais). Paris: éditions du Seuil, 384 p.
- Cuq, J.-P., & Gruca, I. (2005). *Cours de didactique du français langue étrangère et seconde*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 504 p.
- Currie, G., & Procter, S. (2005). The Antecedents of Middle Managers' Strategic Contribution: the Case of a Professional Bureaucracy. *Journal of Management Studies*, 42 (7), 1325-1356.

## D

- Daft, R. L., & Macintosh, N. B. (1984). The Nature and Use of Formal Control Systems for Management Control and Strategy implementation. *Journal of Management*, 10, 43-66.
- Dambrin, C., & Löning, H. (2008). Systèmes de contrôle interactifs et théories de l'apprentissage : une relecture des travaux de R. Simons à l'aune des théories piagétienne. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 14 (3), 113-140.
- Dambrin, C., & Robson, K. (2011). Tracing performance in the pharmaceutical industry: Ambivalence, opacity and the performativity of flawed measures. *Accounting, Organizations and Society*, 36, 428-455.
- Dauge, Y. (2001). *Rapport d'information sur les centres culturels français à l'étranger*. Paris: Assemblée nationale, rapport d'information n°2924, enregistré le 7 février 2001, 63 p.
- Davenport, T. H., & Kirby, J. (2016). Au-delà de l'automatisation. *Harvard Business Review édition française, juin-juillet*, 44-53.

- David, A. (2004). Les connaissances en sciences de gestion : devons-nous choisir entre scientificité et actionnabilité ? Traversée des frontières entre méthodes de recherche qualitatives et quantitatives. *Actes du colloque AOM-IAE de Lyon*, 845-870.
- Davila, A. (2000). An empirical study on the drivers of management control systems' design in new product development. *Accounting, Organizations and Society*, 25 (4-5), 383-409.
- Davila, A., Foster, G., & Oyon, D. (2009). Accounting and Control, Entrepreneurship and Innovation: Venturing into New Research Opportunities. *European Accounting Review*, 18 (2), 281-311.
- De Raymond, J.-F. (2000). *L'action culturelle extérieure de la France*. Paris: Notes et études documentaires, n°5120, La documentation Française, 129 p.
- De Vaujany, F.-X. (2006). Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage. *Management & Avenir*, 3 (9), 109-126.
- Dejean, F., & Naro, G. (2013). La revue des thèses et des HDR. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 19 (3), 153-155.
- De Kerviler, I., et de Kerviler, L. (2000). *Le contrôle de gestion à la portée de tous !* Paris: Economica, 154 p.
- Delcorde, R. (2009). « L'évolution du métier de diplomate ». Dans *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. X. Paris : La documentation Française, 1272 p. Disponible en ligne : [www.afri-ct.org/IMG/pdf/Article\\_Delcorde.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/Article_Delcorde.pdf)
- Deniau, X. (2003). *La Francophonie*. Paris: PUF, collection Que sais-je ?, n°2111, 126 p.
- Dent, J. F. (1987). « Tension in the design of formal control systems: A field study in a computer company ». Dans W. J., Bruns, & R. S., Kaplan, *Accounting and Management: Field Study Perspectives*. Boston: Harvard Business School Press, 119-145.
- Denzin, N. K. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: Praeger.
- Dessalieu, C., & Perramant, J.-L. (2014). *Évaluation de l'Instrument « Fonds de Solidarité Prioritaire » - rapport final*. Paris: Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, 443 p.
- Destremau, B. (1994). *Quai d'Orsay derrière la façade*. Paris: Plon, 458 p.
- Domergue, M. (1973). *Théorie et pratique de l'assistance technique*. Paris: Éditions ouvrières, 245 p.
- Douglas, J. D. (1976). *Investigative Social Research: Individual and Team Field Research*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Dowling, C., & Leech, S. A. (2014). A Big 4 Firm's Use of Information Technology to Control the Audit Process: How an Audit Support System is Changing Auditor Behavior. *Contemporary Accounting Research*, 31 (1), 230-252.
- Dowling, C., & Leech, S. A. (2011). Enabling audit process quality through audit support system design. *Conference AFAANZ - Accounting and Finance Association of Australia and New-Zealand*. Darwin, Australie. Disponible en ligne : <http://ssrn.com/abstract=1918602>, 56 p.
- Dumez, H. (2013a). *Méthodologie de la recherche qualitative*. Paris: Vuibert, 240 p.
- Dumez, H. (2013b). Une anthropologie des Modernes. À propos de *Enquête sur les modes d'existence* de Bruno Latour. *Le Libellio d'AEGIS*, 9 (3), 47-55.

- Dumez, H. (2013c). De la normalisation de la recherche en général, et de la normalisation de la recherche qualitative en particulier. *Le Libellio d'AEGIS*, 9 (3), 23-26.
- Dumez, H. (2012a). Qu'est-ce que l'abduction et en quoi peut-elle avoir un rapport avec la recherche qualitative ? *Le Libellio d'AEGIS*, 8 (3), 3-9.
- Dumez, H. (2012b). Les trois risques épistémologiques de la recherche qualitative. Réponse à Marie-José Avenier et Catherine Thomas. *Le Libellio d'AEGIS*, 8 (4), 29-33.
- Dumez, H. (2011a). Faire une revue de littérature : pourquoi et comment ? *Le Libellio d'AEGIS*, 7 (2), 15-27.
- Dumez, H. (2011b). Éléments pour une épistémologie de la recherche qualitative en gestion (2). Une réponse à Marie-José Avenier. *Le Libellio d'AEGIS*, 7 (1), 53-62.
- Dumez, H. (2010). La description : point aveugle de la recherche qualitative. *Le Libellio d'AEGIS*, 6 (2), 28-43.
- Dumez, H. (2004). Élaborer la théorie à partir des données : un retour sur la théorie ancrée en gestion. *Revue Sciences de Gestion*, 44, 139-155.
- Dumez, H., & Jeunemaître, A. (1989). *Diriger l'économie. L'État et les prix en France (1936-1986)*. Paris : l'Harmattan, 270 p.
- Durrell, L. (2003). *Le quatuor d'Alexandrie*. Paris : Le livre de poche, 1.053 p.
- Dupuy, F. (2011). *Lost in management. La vie quotidienne dans les entreprises du XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris: Éditions du Seuil, 268 p.
- Dupuy, Y., Lacroix, M., & Naro, G. (2006). Identités et dilemmes de l'enseignant-chercheur en sciences comptables. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 12 (2), 9-26.

## E

- Eco, U. (1992). *Interprétation et surinterprétation*. Paris: PUF.
- Ellul, J. (1988). *Le bluff technologique*. Paris: Hachette, 479 p.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14 (4), 532–550.
- Emery, F. E., & Trist, E. L. (1965). The Causal Texture of Organizational Environments. *Human Relation*, 18 (1), 21-32.
- Englund, H., & Gerdin, J. (2015). Developing Enabling Performance Measurement Systems: On the Interplay between Numbers and Operational Knowledge. *European Accounting Review*, 241 (2), 277-303.
- Eastes, R.-E. (2013). *Processus d'apprentissage, savoirs complexes et traitement de l'information : un modèle théorique à l'usage des praticiens, entre sciences cognitives, didactique et philosophie des sciences*. Thèse de doctorat en philosophie, université Paris I.
- Ezzamel, M., Lilley, S., & Willmott, H. (2004). Accounting representation and the road to commercial salvation. *Accounting, Organizations and Society*, 29 (8), 783-813.
- Ezzamel, M., Lilley, S., & Willmott, H. (1997). Accounting for Management and Managing Accounting: Reflections on Recent Changes in the UK. *Journal of Management Studies*, 34 (3), 439-463.

## F

- Falzon, P. (2006). Enabling safety: issues in design and continuous design. 9<sup>e</sup> *Symposium international ISSA, Design process and human factors integration: optimizing company performance*. Nice, 22 p.



- Fayol, H. (1999). *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod, 133 p.
- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly*, 48 (1), 94-121.
- Fénelon, J.-P. (1999). *Qu'est-ce que l'Analyse des Données ?* Paris: SEISAM, 311 p.
- Fennis, J. (1995). *Trésor du langage des galères : dictionnaire exhaustif* (en trois tomes). Berlin: De Gruyter, 2 012 p.
- Fernagu Oudet, S. (2012). Concevoir des environnements de travail capacitants : l'exemple d'un réseau réciproque d'échanges des savoirs. *Formation emploi*, 119 (juillet- septembre), 7-27.
- Ferreira, A. (2002). *Management accounting and control systems design and use: an exploratory study in Portugal*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université de Lancaster (Department of Accounting and Finance).
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance measurement systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20 (4), 263-282.
- Fink, A. (2014). *Conducting Research Literature Reviews: From the internet to Paper*. 4<sup>e</sup> édition. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc., 280 p.
- Fiol, M. (1991). La convergence des buts dans l'entreprise. Doctorat en sciences de gestion, université Paris Dauphine.
- Floyd, S. W., & Wooldridge, B. (2000). *Building Strategy from the Middle: Reconceptualizing Strategy Process*. Thousand Oaks: SAGE publications, 216 p.
- Follet, M. P. (1924). *Creative Experience*. New York : Longmans, Green and Co., 303 p.
- Fortier, I. (2013). Ethos public et quête de sens dans cette ère de réforme : le NMP, ses critiques et les luttes pour la reconnaissance d'une spécificité du secteur public. *@GRH*, 9 (4), 157-198.
- Free, C. (2007). Supply-chain Accounting Practices in the UK Retail Sector: Enabling or Coercing Collaboration? *Contemporary Accounting Review*, 24 (3), 897-933.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management – A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman, 292 p.
- Freud, S. (1967). *La technique psychanalytique*. Paris: PUF, 143 p.
- Froment-Meurice, H. (2011). *Journal de Moscou*. Paris: Armand Colin, 744 p.

## G

- Gambetta, D. (2006) *Crimes and Signs: Cracking the Codes of the Underworld*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Garreau, L. (2009). *L'apport du concept de sens à l'étude du fonctionnement des équipes projet. Études de cas de développement de centres commerciaux chez Immochan*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Paris Dauphine.
- Gatignol, C. (2014). L'environnement professionnel des enseignants-chercheurs français explique-t-il leurs parcours de carrière ? *@GRH*, 2 (11), 51-80.
- Gaudez, F. (2005). De l'abduction créative comme méthode sémio-anthropologique au service de la sociologie de la connaissance et des représentations. *Sociedade e Estado*, 20 (1). Revue en ligne consultée le 10 juillet 2016 : <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922005000100002>

- Gazeau-Secret, A. (2013). « Soft power » : l'influence par la langue et la culture. *Revue internationale et stratégique*, 89, printemps, 103-110.
- Gazeau-Secret, A. (2009). Diplomatie d'influence. (Re)-donner à notre pays sa juste place dans le monde... *Défense*, 140, juillet-août, 19-21.
- Geertz, C. (1998). La description dense. Vers une théorie interprétative de la culture. *Enquête*, 6. URL : <http://enquete.revues.org/1443>.
- Geertz, C. (1980). Jeu d'enfer. Notes sur le combat de coqs balinais. *Le Débat*, 7, 86-146.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures. Selected essays by Clifford Geertz*. New York: Basic Books, 470 p.
- Genard, J.-L., & Cantelli, F. (2008). Être capables et compétents : lecture anthropologique et pistes pragmatiques. *SociologieS*. Revue en ligne consultée le 12 juin 2016 : <http://sociologies.revues.org/index1943.html>
- Gerbault, L. (2011). *La diplomate culturelle française : la culture face à de nouveaux enjeux ?* Mémoire de recherche. Institut d'études politiques de Toulouse I, 97 p.
- Gibert, P. (1995). La difficile émergence du contrôle de gestion territorial. *Politiques et management public*, 13 (3), 203-224.
- Giraud, F., et al. (2011). *Les fondamentaux du contrôle de gestion. Principes et outils*. Paris: Pearson Éducation, 334 p.
- Gilbert, Y. (2015). Penser l'empowerment, la participation ou l'activation : la lente et difficile émergence du concept d'acteur en sociologie. *Sciences et actions sociales*, 1, 1-23.
- Gioia, D A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2012). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods*, 16 (1), 15-31.
- Giordano, Y., & Jolibert, A. (2012). « Spécifier l'objet de la recherche ». Dans M.-L., Gavard-Perret, et al. (Dir.), *Méthodologie de la recherche. Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*. Paris: Pearson éducation, 428 p.
- Girin, J. (1990). « Analyse empirique des situations de gestion, éléments de théorie et de méthode ». Dans A. C., Martinet, et al., *Épistémologies et Sciences de Gestion*. Economica, 141-182.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Godener, A., & Fornerino, M. (2005a). Pour une meilleure participation des managers au contrôle de gestion. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 11 (1), 121-140.
- Godener, A., & Fornerino, M. (2005b). La métamorphose du contrôle de gestion. *L'Expansion Management Review*, 4 (119), 54-59.
- Goetz, J. P., & Le Compte, M. D. (1984). *Ethnography and Qualitative Design in Educational Research*. Orlando, Fla: Academic Press.
- Gold, R. L. (1970). « Roles in Sociological Field Work ». Dans N. K., Denzin, *Sociological Methods*. Chicago, IL : Aldine Publishing Company, 370-380.
- Gold, R. L. (1958). Roles in sociological field observation. *Social Forces*, 36, 217-223.
- Gordon, D. (1976). Capitalist efficiency and socialist efficiency. *Monthly Review*, 28 (3), 19-39.

- Gouldner, A. W. (1959). « Organizational analysis ». Dans R. K., Merton, L., Broom, & L., Cottrell (Eds.) *Sociology Today*. New York: Basic Books, 400-428.
- Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press
- Gouteyron, A. (2008). *Rapport d'information sur l'action culturelle de la France à l'étranger*. Paris: Sénat, rapport d'information n°428, annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 2008, 84 p.
- Grabner, I., & Moers, F. (2013). Management control as a system or a package? Conceptual and empirical issues. *Accounting, Organizations and Society*, 38, 407-419.
- Granlund, M., & Mouritsen, J. (2003). Special section on management control and new information technologies. Introduction: problematizing the relationship between management control and information technology. *European Accounting Review*, 12 (1), 77-83.
- Granlund, M., Mouritsen, J., & Vaassen, E. (2013). On the relations between modern information technology, decision making and management control. *International Journal of Accounting Information Systems*, 14, 275-277.
- Greiner, L. E. (1972). Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review*, July-August 1972, 37-46.
- Greiner, L. E. (1998). Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review*, May-June 1998, 76 (3), 55-68.
- Grevisse, M., & Goosse, A. (2008). *Le bon usage*. 14<sup>e</sup> édition. Bruxelles: De Boeck Duculot, 1 602 p.
- Groen, B. A. C., Wouters, M. J. F., & Wilderom, C. P. M. (2012). Why do employees take more initiatives to improve their performance after co-developing performance measures? A field study. *Management Accounting Research*, 23 (2), 120–141.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). « Competing paradigms in qualitative research ». Dans N. K., Denzin, & Y. S., Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 105-117.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (2005). « Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences ». Dans N. K., Denzin & Y. S., Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research*. 3<sup>e</sup> édition. Thousand Oaks, CA: Sage, 191-215.
- Guenard, A. (2002). « Réflexions sur une diplomatie culturelle de la France ». Dans *Matériaux pour l'histoire de notre temps. Hommage à René Girault : Pour une histoire des relations internationale*, 65-66, 23-27.
- Gunia, N. (2002). *Une fonction ressources humaines face aux transformations organisationnelles des entreprises – Impacts des nouvelles technologies d'information et de communication*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Toulouse I.

## H

- Haize, D. (2013). La diplomatie culturelle française : une puissance douce ? *CERISCOPE Puissance*. Revue en ligne consultée le 16 juin 2014 : <http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part2/la-diplomatie-culturelle-francaise-puissance-douce>
- Haize, D. (2010). *L'action culturelle et de coopération de la France à l'étranger : un réseau, des hommes*. Thèse de doctorat en science politique, université Montpellier I, 265 p.

- Hald, K. S., & Mouritsen, J. (2013). Enterprise resource planning, operations and management. Enabling and constraining ERP and the role of the production and operations manager. *International Journal of Operations & Production Management*, 23 (8), 1075-1104.
- Hall, M. (2010). Accounting information and managerial work. *Accounting, Organizations and Society*, 35, 301-315.
- Hambrick, D. C. (1989). Guest editor's introduction: Putting top managers back in the strategy picture. *Strategic Management Journal*, 10, 5-15.
- Hambrick, D. C., & Mason, P. A. (1984). Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers. *The Academy of Management Review*, 9 (2), 193-206.
- Harrison, S., & Pollitt, C. (1994). Controlling Health Professionals: The Future of Work and Organization in the National Health Service. Buckingham: Open University Press, 194 p.
- Hennekinne, L., et al. (2013). *Mission d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux à l'étranger*. Paris: Ministère des Affaires étrangères, rapport 245/INS, 40 p.
- Henri, J.-F. (2006). Management control systems and strategy: A resource-based perspective. *Accounting, Organizations and Society*, 31, 529-558.
- Hermiaux, G. (1992). *Organiser la conduite de projet*. Paris: INSEP éditions, 144 p.
- Hitt, M. A., & Tyler, B. B. (1991). Strategic decision models: Integrating different perspectives. *Strategic Management Journal*, 12, 327-351.
- Hoffjan, A. (2004). The Image of the Accountant in a German Context. *Accounting and the Public Interest*, 4 (1), 62-89.
- Hopwood, A. G. (2002). 'If only there were simple solutions, but there aren't': some reflections on Zimmerman's critique of empirical management accounting research. *European Accounting Review*, 11 (4), 777-785.
- Hopwood, A. G. (1972). An Empirical Study of the Role of Accounting Data in Performance Evaluation. *Journal of Accounting Research*, 10 (3), 156-182.
- Hoy, W. K. (2002). An analysis of enabling and mindful school structures. *Journal of Educational Administration*, 41 (1), 87-108.
- Hoy, W. K., & Sweetland, S. R. (2001). Designing better schools: the meaning and nature of enabling school structure. *Educational Administration Quarterly*, 37, 296-321.
- Hoy, W. K., & Sweetland, S. R. (2000). School bureaucracies that work: enabling, not coercive. *Journal of School Leadership*, 10, 525-541.
- I
- Indjejikian, R. J., & Matejka, M. (2006). Organizational Slack in Decentralized Firms: The Role of Business Unit Controllers. *The Accounting Review*, 81 (4), 849-872.
- Ittner, C. D., & Larcker, D. F. (2003). Coming up short on nonfinancial performance measurement. *Harvard Business Review*, 81 (11), 88-95.
- Ittner, C. D., & Larcker, D. F. (2001). Assessing empirical research in managerial accounting: a value-based management perspective. *Journal of Accounting and Economics*, 32, 349-410.

Ittner, C. D., & Larcker, D. F. (1997). Quality strategy, strategic control systems, and organizational performance. *Accounting, Organizations and Society*, 22 (3-4), 293-314.

## J

Jauvert, V. (2016). *La face cachée du Quai d'Orsay. Enquête sur un ministère à la dérive*. Paris: Robert Laffont, 303 p.

Joannidès, V., et al. (2013). La fabrique du contrôle : une ethnométhodologie du choix des outils de gestion. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 19 (3), 87-116.

Joannidès, V., & Berland, N. (2008). Grounded theory : quels usages dans les recherches en contrôle de gestion ? *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 14 (3), 141-162.

Joannidès, V. (2009). *Accountability et ethnicité dans une congrégation religieuse*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Paris Dauphine, 589 p.

Johnson, H. T., & Kaplan, R. S. (1987). *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston: Harvard Business School Press, 269 p.

Johnson, B. R., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A. (2007). Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1 (2), 112-133.

Jönsson, S. (1998). Relate management accounting research to managerial work! *Accounting Organizations and Society*, 23 (4), 411-434.

Jordan, S., & Messner, M. (2012). Enabling control and the problem of incomplete performance indicators. *Accounting, Organizations and Society*, 37, 544-564.

Jorgensen, B., & Messner, M. (2009). Management Control in New Product Development: The Dynamics of Managing Flexibility and Efficiency. *Journal of Management Accounting Research*, 21, 99-124.

Jobert, M. (1978). Le partage du pouvoir exécutif. *Pouvoirs*, 40, janvier 1978, 7-15.

Jolibert, A., & Haon, C. (2012). « Choisir parmi les méthodes exploratoires ». Dans M.-L., Gavard-Perret, et al., *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion*. Montreuil: Pearson France, 245-273.

Jönsson, S. (1998). Relate management accounting research to managerial work! *Accounting, Organizations and Society*, 23 (4), 411-434.

Joule, R.-V., & Beauvois, J.-L. (2009). *La soumission librement consentie*. 6<sup>e</sup> édition. Paris: Presses Universitaires de France, 215 p.

Junker, B. H. (1960). *Field Work : An Introduction to the Social Sciences*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Justin, J. (2004). Proposition d'un cadre conceptuel d'analyse des jeux d'acteurs cristallisés dans et par les outils de contrôle. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 10 (3), 213-236.

## K

Kaplan, R. S. (2006). The Competitive Advantage of Management Accounting. *Journal of Management Accounting Research*, 18, 127-135.

The balanced scorecard—measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70 (January–February), 71–79.

- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard—measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70 (January–February), 71–79.
- Kelvin, W. T. (1891). « Lecture to the Institution of Civil Engineers ». Dans *Popular Lectures and Addresses*, vol. 1. London: Macmillan and Co., 80 p.
- Kiesler, C. A. (1971). *The Psychology of Commitment*. New York: Academic Press, 190 p.
- Kimberly, J. R., & Evanisko, M. J. (1981). Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations. *The Academy of Management Journal*, 24 (4), 689-713.
- Klein, H., & Myers, M. (1999). A Set of Principles for Conducting and Evaluating Interpretive Field Studies in Information Systems. *MIS Quarterly*, 23 (1), 67-94.
- Koenig, G. (2006). Théories mode d'emploi. *Revue française de gestion*, janvier (160), 9-27.
- Kohtamäki, M., Vesalainen, J., Henneberg, S., Naudé, P., & Ventresca, M. J. (2012). Enabling relationship structures and relationship performance improvement: The moderating role of relational capital. *Industrial Marketing Management*, 41, 1298-1309.
- Kotter, J. P. (1982). *The General Managers*. New York: The Free Press, 240 p.
- Kuhn, T. S. (1972). *La Structure des révolutions scientifiques*. Paris: Flammarion, 247 p.
- Kurunmäki, L. (2004). A hybrid profession—The acquisition of management accounting expertise by medical professionals. *Accounting, Organizations and Society*, 29, 327–347.
- L**
- Lalonde, J.-F. (2013). La participation observante en sciences de gestion : plaidoyer pour une utilisation accrue. *Recherches qualitatives*, 32 (2), 13-32.
- Lambert, C., & Sponem, S. (2009). La fonction contrôle de gestion : proposition d'une typologie. *Comptabilité - Contrôle – Audit*, 15 (2), 113-144.
- Lahire, B. (2006). *La culture des individus*. Paris: La Découverte.
- Lambert, R. A. (2006). « Agency Theory and Management Accounting ». Dans C. S. Chapman, A. G. Hopwood, & M. D. Shields. *Handbook of Management Accounting Research*, 1. Oxford: Elsevier, 247-268.
- Lane, P. (2011). *Présence française dans le monde. L'action culturelle et scientifique*. Paris: La documentation française, 128 p.
- Langevin, P., & Naro, G. (2003). Contrôles et comportements : une revue de la littérature anglo-saxonne. *24<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Louvain, 26 p.
- Lassoued, K. (2005). Relation culture d'entreprise contrôle de gestion. *La Revue des Sciences de Gestion*, 216 (6), 123-143.
- Lavisse, E. (1912). *Histoire de France. Cours moyen*. Paris: Armand Colin.
- Lawler, E. E. (1994). Total quality management and employee involvement: Are they compatible? *Academy of Management Executive*, 8 (1), 68-76.
- Le Lidec, G. (2014). *De Phnom Penh à Abidjan. Fragments de vie d'un diplomate*. Paris: L'Harmattan, 266 p.

- Le Moigne, J.-L. (2012). *Les épistémologies constructivistes*. 4<sup>e</sup> édition. Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 128 p.
- Lechat, T. (2014). *Les événements stressants et satisfaisants de l'activité entrepreneuriale et leur impact sur la santé du dirigeant de PME*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Montpellier I, 378 p.
- Le Dévédec, N., & Guis, F. (2013). L'humain augmenté, enjeu social. *SociologieS*. Revue en ligne consultée le 31 juillet 2016 : <http://sociologies.revues.org/4409>
- Lehmann-Ortega, L., & Naro, G. (2008). Contrôle de gestion, capacités dynamiques et stratégies émergentes dans les organisations entrepreneuriales : la conception d'un Balanced Scorecard comme "levier de contrôle interactif". *29<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Cergy, 25 p.
- Leroux, E., & Van de Portal, M. (2011). La perception du rôle de la GRH par les salariés dans l'approche des risques psychosociaux en entreprise. *Humanisme et Entreprise*, 301 (1/2011), 29-40.
- Liew, A. (2012). Can Enabling and Coercive Controls Co-Exist in Management Control Systems? Auckland, New Zealand: The University of Auckland. Consulté en ligne le 30 mars 2013 : [www.massey.ac.nz/massey/fms/Colleges/College%20of%20Business/School%20of%20Accountancy/ARA%202012/Liew\\_Enacting%20Mgmt%20Controls%20through%20IT%20in%20New%20Product%20Development.pdf](http://www.massey.ac.nz/massey/fms/Colleges/College%20of%20Business/School%20of%20Accountancy/ARA%202012/Liew_Enacting%20Mgmt%20Controls%20through%20IT%20in%20New%20Product%20Development.pdf), 46 p.
- Lingle, J. H., & Schiemann, W. A. (1996). From balanced scorecard to strategic gauges: Is measurement worth it ? *Management Review*, 85 (3), 56-61.
- Linstead, S., Fulop, L., & Lilley, S. (2004). *Management and Organization: a critical text*. Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 626 p.
- Loncle, F., & Schmid, C. (2013). *Rapport d'information sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger*. Paris: Assemblée nationale, rapport d'information n°1591, enregistré le 28 novembre 2013, 134 p.
- Lorino, P. (2005). « Théories des organisations, sens et action : le cheminement historique, du rationalisme à la genèse instrumentale des organisations ». Dans R., Teulier, & P., Lorino, *Entre connaissance et organisation : l'activité collective. L'entreprise face au défi de la connaissance*. Paris: La Découverte, 54-71.
- Loriol, M. (2009). La carrière des diplomates français : entre parcours individuel et structuration collective. *SociologieS* [En ligne], mis en ligne le 2 juin 2009. URL : <http://sociologies.revues.org/2936>
- Loriol, M., Piotet, F., & Delfolie, D. (2008). *Le travail diplomatique. Un métier et un art*. Rapport de recherche pour le ministère des Affaires étrangères et européennes. Laboratoire Georges Friedmann, université Paris I Panthéon Sorbonne. Consulté en ligne le 10 janvier 2013 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapportfianl\\_sociologue.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapportfianl_sociologue.pdf)
- Lowe, A., & De Loo, I. (2014). The existential perversity of management accounting and control. *30<sup>th</sup> EGOS Colloquium*. Rotterdam, 22 p.
- Lowe, E. A. (1971). On the Idea of a Management Control System: Integration accounting and Management Control. *Journal of Management Studies*, 8 (1), 1-12.
- Lukka, K., & Mouritsen, J. (2002). Homogeneity or heterogeneity of research in management accounting? *European Accounting Review*, 11 (4), 805-811.

Lupton, D. (2016). The diverse domains of quantified selves: self-tracking modes and dataveillance. *Economy & Society*, 45 (1), 101-122.

## M

- Macintosh, N. B. (1995). *Management Accounting and Control Systems. An Organizational and Behavioral Approach*. Chichester: John Wiley & Sons, 281 p.
- Macintosh, N. B., & Quattrone, P. (2010). *Management Accounting and Control Systems: An Organizational and Sociological Approach*. 2<sup>e</sup> édition. Chichester: John Wiley & Sons, 384 p.
- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package - Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19 (4), 287-300.
- Malz, S., Strauss, E., & Weber, J. (2014). Balance of the MCS package in the area of new product development. 30<sup>th</sup> EGOS Colloquium. Rotterdam, 32 p.
- March, J. G. (1986). Ambiguity and accounting: The elusive link between information and decision making. *Accounting, Organizations and Society*, 12 (2), 153-168.
- Marginson, D. E. W. (2002). Management control systems and their effects on strategy formation at middle-management levels: Evidence from a U.K. organisation. *Strategic Management Journal*, 23 (11), 1019-1031.
- Marshak, R. J. (1993). Lewin meets Confucius: A re-view of the OD model of change. *Journal of Applied Behavioral Science*, 29 (4), 393-415.
- Martineau, R. (2014). How bureaucracies become enabling, coercive... or pretend to be. 30<sup>th</sup> EGOS Colloquium. Rotterdam, 30 p.
- Maurice, J. (2013). *Fiabilité des provisions comptables environnementales : apports d'une lecture institutionnelle*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Montpellier I, 282 p.
- Mazières, F. (2010). *L'attaché de coopération. Une défense de nos intérêts linguistiques et culturels à l'étranger*. Paris: L'Harmattan, 244 p.
- Mazières, F. (2009). *Les contextes et les domaines d'intervention de l'Attaché de Coopération pour le Français, une enquête en Colombie ; regards sociolinguistiques et didactiques*. Thèse de doctorat en didactique des langues et des cultures, université Sorbonne Nouvelle Paris III, 617 p.
- McGowan, A. S., & Klammer, T. P. (1997). Satisfaction with activity-based cost management implementation. *Journal of Management Accounting Research*, 9, 217-237.
- McKinnon, S. M., & Bruns, W. J. (1992). *The Information Mosaic. How managers get the information they really need*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 300 p.
- Ménat, P. (2015). *Un ambassadeur dans la révolution tunisienne*. Paris: L'Harmattan, 288 p.
- Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2007). *Management Control Systems. Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. 2<sup>e</sup> édition. Harlow: FT Prentice Hall, 850 p.
- Méric, J. (2003). L'émergence d'un discours de l'innovation managériale - le cas du Balanced Scorecard. *Comptabilité - Contrôle - Audit, numéro spécial (mai)*, 129-145.
- Méric, J. (1998). *Le temps en contrôle de gestion : évolution des conceptions temporelles dans une discipline*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, HEC Paris, 420 p.



- Merriam, S. B. (1988). *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 248 p.
- Meyssonnier, F. (2015a). Quel contrôle de gestion pour les start-ups ? *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 21 (2), 33-61.
- Meyssonnier, F. (2015b). Les dispositifs de pilotage de la performance en environnement innovant et incertain : étude comparative de huit startups. Document de travail du Lemna (2015/10), 22 p. Consulté en ligne le 30 novembre 2015 : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-01147206/document>
- Meyssonnier, F., & Pourtier, F. (2006). Les ERP changent-ils le contrôle de gestion ? *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 12 (1), 45-64.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. 2<sup>e</sup> édition. Bruxelles: De Boeck, 626 p.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1991). *Analyse des données qualitatives : recueil de nouvelles méthodes*. Bruxelles: De Boeck, 480 p.
- Miller, P., & O'Leary, T. (1997). Capital budgeting practises and complementary relations in the transition to modern manufacture: A field-based analysis. *Journal of Accounting Research*, 35 (2), 257-271.
- Miller, P., & O'Leary, T. (1993). Accounting expertise and the politics of the product: economic citizenship and modes of corporate governance. *Accounting, Organizations and Society*, 18 (2/3), 187-206.
- Mintzberg, H. (2012). *Structure et dynamique des organisations*. 23<sup>e</sup> édition. Paris: Eyrolles éditions d'Organisation, 434 p.
- Morales, J. (2013). Le projet professionnel des contrôleurs de gestion : analyser des données pour aider les managers à prendre des décisions rationnelles ? *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 19 (2), 41-70.
- Mouritsen, J. (1999). The flexible firm: Strategies for a subcontractor's management control. *Accounting, Organizations and Society*, 24 (1), 31-56.
- Mouritsen, J., Hansen, A., & Hansen, C. Ø. (2009). Short and long translations: Management accounting calculations and innovation management. *Accounting, Organizations and Society*, 34 (6-7), 738-754.
- Mundy, J. (2010). Creating dynamic tensions through a balanced use of management control systems. *Accounting, Organizations and Society*, 35, 499-523.

## N

- Naranjo-Gil, D., & Hartmann, F. (2006). How Top Management Teams Use Management Accounting Systems to Implement Strategy. *Journal of Management Accounting Research*, 18, 21-53.
- Naro, G. (1998). La dimension humaine du contrôle de gestion : la recherche anglo-saxonne sur les aspects comportementaux de la gestion budgétaire. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 4 (2), 45-69.
- Naro, G. (1989). *Facteurs et comportements d'embauche dans les PME*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Montpellier I, 789 p.
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: Belknap Press, 454 p.
- Neu, D., Rahaman, A. S., & Everett, J. (2014). Accounting and Sweatshops: Enabling Coordination and Control in Low-Price Apparel Production Chain. *Contemporary Accounting Research*, 31 (2), 322-346.

- Nikitin, M. (1997). *Utilités et méthodes de l'histoire pour les sciences de gestion*. Document de recherche n°1997-5, Laboratoire orléanais de gestion, 28 p. Consulté en ligne le 16 juin 2016 : [www.univ-orleans.fr/log/Doc-Rech/Textes-PDF/1997-5.pdf](http://www.univ-orleans.fr/log/Doc-Rech/Textes-PDF/1997-5.pdf)
- North, X. (2004). Le pari francophone. Entretien avec Dominique Wolton. *Hermès*, 40, fascicule thématique Francophonie et mondialisation, 194-197.
- North, X. (1997). Portrait du diplomate en jardinier. *Le Banquet, la revue du CERAP*. Mis en ligne le 1<sup>er</sup> juillet 1997 et consulté le 15 juillet 2015 : [www.revue-lebanquet.com/portrait-du-diplomate-en-jardinier/](http://www.revue-lebanquet.com/portrait-du-diplomate-en-jardinier/)
- Nye, J. (1990). *Bound to lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 308 p.
- Nye, J. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80, Autumn 1990, 153-171.

## O

- Oberdoff, H., & Kada, N. (2013). *Institutions administratives*. 7<sup>e</sup> édition. Paris: Sirey, 332 p.
- Organisation internationale de la Francophonie (2014). *La langue française dans le monde 2014*. Paris: Nathan, 576 p.
- Orlikowski, W. J. (2007). Sociomaterial Practices: Exploring Technology at Work. *Organization Studies*, 28 (9), 1435-1448.
- Orlikowski, W. J. (1992). The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations. *Organization Science*, 3 (3), 398-427.
- Otley, D. (2016). The contingency theory of management accounting and control: 1980-2014. *Management Accounting Research*, 31, 45-62.
- Otley, D. (1999). Performance management: A framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, 10, 363–382.
- Otley, D. (1980). The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society*, 5 (4), 413–428.
- Ouchi, W. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, 25 (9), 833-848.

## P

- Peaucelle, J.-L. (2003). *Henri Fayol. Inventeur des outils de gestion. Textes originaux et recherches actuelles*. Paris : Economica, 317 p.
- Pentland, B. P., Haerem, T., & Hillison, D. (2011). The (N)Ever-Changing World: Stability and Change in Organizational Routines. *Organization Science*, 22 (6), 1369-1383.
- Perret, V. (1996). La gestion du changement organisationnel : articulation de représentations ambivalentes. *5<sup>e</sup> Conférence internationale de management stratégique*. Lille, 22 p.
- Perret, V., & Séville, M. (2007). « Fondements épistémologiques de la recherche ». Dans R. A., Thiétart, et coll., *Méthodes de Recherche en Management*. 3<sup>e</sup> édition. Paris: Dunod, 13-33.
- Perrow, C. (1967). A Framework for the Comparative Analysis of Organizations. *American Sociological Review*, 32, 194-208.
- Piaget, J. (1967). *Logique et connaissance scientifique*. Paris: Gallimard, collection Encyclopédie de la Pléiade (n°22), 1367 p.

- Pigé, B., et al. (2008). *Management et contrôle de gestion*. Paris: Nathan, 494 p.
- Pinard, R., Potvin, P., & Rousseau, R. (2004). Le choix d'une approche méthodologique mixte en recherche en éducation. *Recherches qualitatives*, 24, 58-82.
- Pinhas, L. (2004). Aux origines du discours francophone. Onésime Reclus et l'expansionnisme colonial français. *Mythologies*, 140, 69-82.
- Popper, K. (1979). « La logique des sciences sociales ». Dans T., Adorno & K., Popper, *De Vienne à Francfort, La querelle allemande des sciences sociale*. Bruxelles: Éditions Complexe, 75-90.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 183 p.
- Preston, A. (1986). Interactions and arrangements in the process of informing. *Accounting, Organizations and Society*, 11 (6), 521-540.
- Proença, T. (2010). Self-managed work teams: an enabling or coercive nature. *The International Journal of Human Resource Management*, 21 (3), 337-354.
- Pugh, D. S. et al. (1969). An empirical taxonomy of structures of work organizations. *Administrative Science Quarterly*, 14, 115-126.
- Punch, M. (1986). *The Politics and Ethics of Fieldwork*. Beverly Hills, CA: Sage.

## Q

- Quattrone, P., & Hopper, T. (2006). What is IT ? SAP, accounting, and visibility in a multinational organisation. *Information and Organization*, 16, 212-250.
- Quattrone, P. (2016). Management accounting goes digital : Will the move make it wiser? *Management Accounting Research*, 31, 118-122.

## R

- Ragaigne, A., Oiry, E., & Grimand, A. (2014). Contraindre et habiliter : la double dimension des outils de contrôle. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 20 (2), 9-37.
- Raimond, J.-R. (2010). *Le regard d'un diplomate sur le monde*. Paris: Éditions du Félin, 175 p.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press, 607 p.
- Reclus, O. (1880). *France, Algérie et colonies*. Paris : Hachette, 802 p.
- Redslob, L. (2012). *Construction de l'identité professionnelle des contrôleurs de gestion dans un milieu où la performance est en quête de légitimité : le cas des armées françaises*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Paris Dauphine, 502 p.
- Renaud, F. (2010). *Les diplomates. Derrière la façade des ambassades de France*. Paris: Nouveau Monde Éditions, 393 p.
- Renisio, Y., & Sinthon, R. (2014). L'analyse des correspondances multiples au service de l'enquête de terrain. Pour en finir avec le dualisme "quantitatif" / "qualitatif". *Genèses*, 97 (4), 109-125.
- Ridgway, V. F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurement. *Administrative Science Quarterly*, 1 (2), 240-247.
- Roberts, J. (1990). Strategy and accounting in a UK conglomerate. *Accounting, Organizations and Society*, 15, 107-126.

- Rojot, J. (2003). *Théorie des organisations*. Paris: ESKA, 534 p.
- Rondeau, K., & Paillé, P. (2016). L'analyse qualitative pas à pas : gros plan sur le déroulé des opérations analytiques d'une enquête qualitative. *Recherches qualitatives*, 35 (1), 4-28.
- Rouanet, H., & Le Roux, B. (1993). *Analyse des données multidimensionnelles*. Paris: Dunod.
- Roy, M., & Audet, M. (2002). La transformation vers de nouvelles formes d'organisation plus flexibles : un cadre de référence. *Gestion*, 27 (4), 43-49.
- Royer, I., & Zarlowski, P. (2007). « Échantillon(s) ». Dans R. A., Thiétart, et coll., *Méthodes de Recherche en Management*. 3<sup>e</sup> édition. Paris: Dunod, 192-227.

## S

- Sahler, B., et al. (2007). *Prévenir le stress et les risques psychosociaux au travail*. Lyon : Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail, 268 p.
- Saldaña, J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. 2<sup>e</sup> édition. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc., 328 p.
- Salon, A. (1981). *L'action culturelle de la France dans le monde. Analyse critique*. Thèse de doctorat d'État ès lettres, université Paris I, 3 volumes, 2 015 p.
- Sandberg, J. (2005). How Do We Justify Knowledge Produced with Interpretive Approaches? *Organizational Research Methods*, 8 (1), 41-68.
- Sandelin, M. (2008). Operation of management control practises as a package - A case study on control system variety in a growth firm context. *Management Accounting Research*, 19 (4), 324-343.
- Scapens, R., & Jazayeri, M. (2003). ERP Systems and Management Accounting Change: Opportunities or Impacts? A Research Note. *European Accounting Review*, 12 (1), 201-233.
- Schuring, R. (1992). Reasons for the Renewed Popularity of Autonomous Work Groups. *International Journal of Operations & Production Management*, 12 (4), 61-68.
- Scott, R. W. (1992). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 3<sup>e</sup> édition. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 430 p.
- Selmer, C. (2013). *La boîte à outils du contrôle de gestion*. Paris: Dunod, 192 p.
- Silverman, D. (2001). *Interpreting qualitative data: Methods for analysing talk, text and interaction*. London: Sage, 325 p.
- Simon, H. A., Kozmetsky, G., Guetzkow, H., & Tyndall, G. (1954). *Centralization vs. Decentralization in Organizing the Controller's Department: A Research Study and Report Prepared for Controllershship Foundation, Inc*. New York: The Controllershship Foundation, 113 p. Consulté en ligne le 22 mars 2016 : <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015078703330;view=1up;seq=138>
- Simons, R. (1995). *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press, 215 p.
- Simons, R. (1990). The role of management control systems in creating competitive advantage: New perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, 15 (1/2), 127-143.
- Sloan, A. P. Jr (1963). *My Years with General Motors*. Garden City, NY: Doubleday.
- Soutenain, J.-F. (2008). *Management*. Sup'Foucher: Vanves, 235 p.

- Srivastava, A., Bartol, K. M., & Locke, E. A. (2006). Empowering leadership in management teams: effects on knowledge sharing, efficacy, and performance. *Academy of Management Journal*, 49 (6), 1239-1251.
- St-Jacques, D., & Roy, M. (2002). Les équipes semi-autonomes de travail améliorent-elles vraiment la situation des employés ? *Interactions*, 6 (2), 105-122.
- Stansbury, J., & Barry, B. (2007). Ethics programs and the paradox of control. *Business Ethics Quarterly*, 17 (2), 239-261.
- Stefanovitch, Y. (2007). *Aux frais de la princesse. Enquête sur les privilégiés de la République*. Paris: Jean-Claude Lattès, 358 p.
- Strauß, E., & Zecher, C. (2013). Management control systems: a review. *Journal of Management Control*, 23, 233-268.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks: Sage.

## T

- Talbot, D. (2016). Effets de l'environnement sur le contrôle inter-organisationnel : une approche par la proximité. *37<sup>e</sup> Congrès de l'Association francophone de comptabilité*. Clermont-Ferrand, 26 p.
- Tessier, S., & Otley, D. (2012). A conceptual development of Simons' Levers of Control framework. *Management Accounting Research*, 23, 171-185.
- Thoening, J.-C. (2007). « Annexe 7. Quatorze pensées de grands auteurs ». Dans R., Papin *et al.*, *Gestion & management*. Paris: Eyrolles, 284 p.
- Thoening, J.-C. (1988). Bozeman B. : All organizations are public bridging public and private organizational theories [compte rendu]. *Politiques et management public*, 6 (4), 139-141.
- Thompson, P., & Alvesson, M. (2005). « Bureaucracy at Work: Misunderstandings and Mixed Blessings in The Values of Bureaucracy ». Dans P., Du Gay, *The Values of Bureaucracy*. New York: Oxford University Press, 89-114.
- Trébuq, S. (2013a). Une exploration autoethnographique de la finance durable. *Gestion 2000*, 30 (6), 17-37.
- Trébuq, S., & Bourion, C. (2012). Les enseignants agressés dans les établissements scolaires : une lecture qualitative et managériale. *Management & Avenir*, 55 (5), 233-251.

## W

- Webb, E. J., Campbell, D. T., Schwartz, R. D., & Sechrest, L. (1966). *Unobtrusive measures*. Chicago: Rand McNally and Co.
- Weber, M. (1965). *Essais sur la théorie de la science*. Paris: Plon, 539 p.
- Wei, L., Chen, D., Young, M. N., & Wang, X. (2014). Which CEOs Are More Likely to be Fired in China? Demographic Characteristics as an Antecedent. *SAM Advanced Management Journal*, 79 (3), 37-50.
- Whyte, W. F., & Whyte, K. K. (1984). *Learning from the Field: A Guide from Experience*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc., 296 p.
- Widener, S. K. (2007). An empirical analysis of the levers of control framework. *Accounting, Organizations and Society*, 32, 757-788.

- Wolton, D. (2004). Introduction : Aux carrefours de l'Histoire. *Hermès*, 40, fascicule thématique Francophonie et mondialisation, 15-17.
- Wouters, M. (2009). A developmental approach to performance measures – Results from a longitudinal field study of a logistics department. *European Management Journal*, 27, 64-78.
- Wouters, M., & Roijmans, D. (2011). Using Prototypes to Induce Experimentation and Knowledge Integration in the Development of Enabling Accounting Information. *Contemporary Accounting Research*, 28 (2), 708-736.
- Wouters, M., & Wilderom, C. (2008). Developing performance-measurement systems as enabling formalization: A longitudinal field study of a logistics department. *Accounting, Organizations and Society*, 33 (4-5), 488-516.

## Y

- Yang, L., & Yike, G. (2016). Wiki-Health: From Quantified Self to Self-Understanding. *Future Generation Computer Systems*, 56, 333-359.
- Yanow, D. (2012). Organizational ethnography between toolbox and worldmaking. *Journal of Organizational Ethnography*, 1 (1), 31-42.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. 5<sup>e</sup> édition. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 282 p.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. 2<sup>e</sup> édition. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Young, G. J., Charns, M. P., & Shortell, S. M. (2001). Top manager and network effects on the adoption of innovative management practices: A study of TQM in a public hospital system. *Strategic Management Journal*, 22, 935-951.

## Z

- Zanibbi, L. R. (2011). A Concept Map for Management Control System Design. *Journal of Management Policy and Practice*, 12 (6), 54-61.
- Zeff, S. A. (2008). The Contribution of the Harvard Business School to Management Control, 1908–1980. *Journal of Management Accounting Research*, 20 (Special Issue), 175–208.
- Zimmerman, J. L. (2009). *Accounting for Decision Making and Control*. 6<sup>e</sup> édition. New York: McGraw Hill, 733 p.
- Zwick, R. (1988). Another Look at Interrater Agreement. *Psychological Bulletin*, 103, 374-378.

## Annexes

Annexe 1. « Le rééquilibrage des moyens humains se poursuit » (extrait du projet de loi de finances pour 2015 n°2234, rapport de Mme Valérie Rabault, rapporteure générale, députée, annexe n°1 Action extérieure de l'État, p. 27-28) .....	616
Annexe 2. Le design de la recherche présenté en journée doctorale du 34 <sup>ème</sup> congrès de l'Association francophone de comptabilité (Benoit, 2013, p. 12) .....	618
Annexe 3. Le processus continu de réformes et de modernisation du MAE : éléments de repérage..	619
Annexe 4. Le RECAC et le projet d'un réseau unifié de réseaux au service de la stratégie, de l'implication et de la cohérence de l'action des différents acteurs (d'après la « Lettre d'information de la Fondation Alliance Française » du 16 octobre 2015).....	623
Annexe 5. Indicateurs LOLF en place dans le réseau (programme 185, PAP 2008) (Intranet MAE-DGCID, document mis en ligne le 7 août 2007) .....	625
Annexe 6. Rôles et missions du réseau diplomatique français à l'étranger .....	628
Annexe 7. Profils de poste en CLE, des postes d'experts pédagogiques auxquels on demande d'assurer des tâches de gestion.....	629
Annexe 8. Extrait de la brochure de présentation du séminaire spécifique : « conception et gestion de projets N9P34 » du parcours 3 ingénierie de formation pour les enseignants de français langue étrangère et des langues, Master 2 Didactique du français langue étrangère, université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, UFR littérature, linguistique, didactique, année universitaire 2011-2012, p. 63-64.....	631
Annexe 9. Le « dialogue de gestion » : « Mémento du chef de mission diplomatique », réalisé par la direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères (mise à jour du 22 juin 2006, 193 p.) : extrait d'un télégramme diplomatique relatif aux dépenses de personnel et aux enseignements des expérimentations 2004 et 2005 de la mise en place de la LOLF (p. 181) .....	632

Annexe 10. DGM, vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°10 La fusion SCAC/EAF, juin 2014, extraits des pages 1 et 3.....	633
Annexe 11. Extrait de l'édition du 15 décembre 2015 des instructions générales de programmation pour les SCAC en ligne sur l'intranet <i>Diplonet</i> (MAE, DGM, DPR, p. 4 et 5) .....	634
Annexe 12. Origine géographique (poste actuel et poste précédent) des 60 répondants du RECAC aux entretiens semi-directifs.....	635
Annexe 13. Les trois principaux positionnements épistémologiques en sciences de gestion (d'après Perret et Séville, 2007, p. 15) .....	636
Annexe 14. Le guide d'entretien .....	637
Annexe 15. Cadre vierge de saisie des entretiens dans le traitement de texte <i>Word</i> .....	640
Annexe 16. Extrait d'écran de NVivo10 du codage thématique simple avec 34 nœuds.....	641
Annexe 17. Exemple de réalisation d'une matrice de croisements dans NVivo10.....	642
Annexe 18. Guide du codage du tableau de données sous Excel .....	645
Annexe 19. Fiche repère « La performance à la direction générale de la mondialisation » éditée en 2011 par le ministère des Affaires étrangères et européennes (page 1 sur 2).....	646
Annexe 20. Sommaire du rapport de présentation d'un projet FSP (MAE RP-2000-131) .....	647
Annexe 21. Extraits de la brochure « Pour une administration stratégique et transparente » publiée en 2008 par le bureau du contrôle de gestion de la DGCID-MAE.....	648
Annexe 22. Les cinq thèmes de la première version du cadre d'Otley (1999).....	650
Annexe 23. Le schéma et les 12 questions du cadre étendu de Ferreira et Otley (2009).....	651
Annexe 24. Commandes saisies dans l'application SAS pour le traitement AFCM.....	653
Annexe 25. Prises de vues de l'intérieur du British Council d'une capitale asiatique (droits réservés auteur).....	654
Annexe 26. Présentation du <i>British Council</i> et du <i>Goethe Institut</i> à partir de données primaires et secondaires .....	656
Annexe 27. Indicateur 1.1 : Diffusion de la langue française (extrait du PLF 2015 Action extérieure de l'État, programme 185 : diplomatie culturelle et d'influence, projet annuel de performances, pages 7 et 8).....	657



**Annexe 1. « Le rééquilibrage des moyens humains se poursuit » (extrait du projet de loi de finances pour 2015 n°2234, rapport de Mme Valérie Rabault, rapporteure générale, députée, annexe n°1 Action extérieure de l'État, p. 27-28)**

« 1. Les contraintes budgétaires conduisent à opérer des choix délicats

Les mesures de recalibrage du réseau diplomatique engagées depuis quelques années ont débouché sur une cartographie des postes selon trois catégories :

– les postes à missions élargies (PME), qui assurent l'ensemble des missions de l'État à l'étranger tout en recherchant des synergies à travers la création de pôles de compétences interministérielles pour suivre efficacement les principaux enjeux globaux et ceux de la relation bilatérale ;

– les postes à missions prioritaires (PMP), à l'égard desquelles les attentes de la France sont limitées à un nombre restreint de sujets ;

– les postes de présence diplomatique (PPD), lorsqu'il s'agit avant tout de préserver une capacité de veille et d'analyse politique.

Selon cette hiérarchisation, les postes sont répartis comme suit :

– 8 ambassades à missions élargies à format d'exception : Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Madagascar, Maroc, Royaume-Uni, Sénégal ;

– 29 ambassades à missions élargies : Afrique du Sud, Algérie, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Cameroun, Canada, Chine, Corée, Côte d'Ivoire, Egypte, Emirats arabes unis, Ethiopie, Inde, Indonésie, Israël, Japon, Kenya, Liban, Mexique, Nigéria, Pakistan, Pologne, Russie, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Ukraine ;

– 95 ambassades à missions prioritaires : Afghanistan, Albanie, Angola, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Bénin, Biélorussie, Birmanie, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Chili, Chypre, Colombie, Comores, Congo, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Djibouti, Équateur, Estonie, Finlande, Gabon, Géorgie, Ghana, Grèce, Guatemala, Guinée Conakry, Guinée Équatoriale, Haïti, Hongrie, Irak, Iran, Irlande, Jordanie, Kazakhstan, Kosovo, Koweït, Laos, Lettonie, Libye,

Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malaisie, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Niger, Norvège, Nouvelle Zélande, Oman, Ouganda, Ouzbékistan, Panama, Pays Bas, Pérou, Philippines, Portugal, Qatar, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République tchèque, Roumanie, Saint Domingue, Sainte Lucie, Saint Siège, Serbie, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Sri Lanka, Suède, Suisse, Syrie, Tanzanie, Tchad, Togo, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yémen, Zimbabwe ;

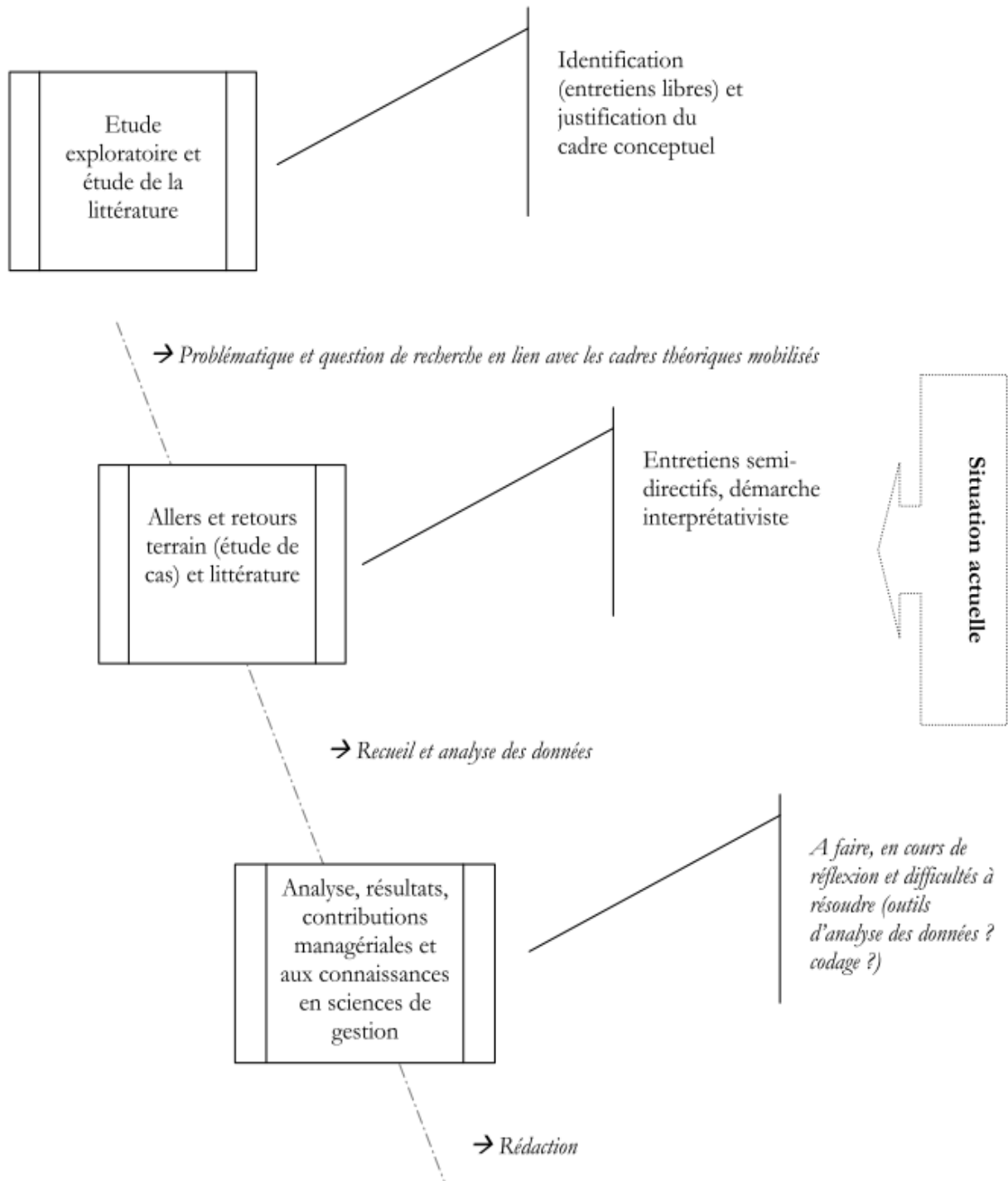
– 31 postes de présence diplomatique : Andorre, Botswana, Fidji, Islande, Malte, Moldavie, Monaco, Mongolie, Monténégro, Namibie, Nicaragua, Paraguay, Salvador, Seychelles, Soudan du Sud, Suriname, Uruguay, Turkménistan, Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Libéria, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tadjikistan, Trinité et Tobago, Zambie.

En mai 2013, le ministre des affaires étrangères a fait part de sa volonté de réduire notre représentation autour d'un nombre limité de missions prioritaires dans un premier temps dans 13 pays, au cours du triennum 2013-2015. Sont concernés les postes de présence diplomatique situés dans les pays suivants : Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Libéria, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tadjikistan, Trinité et Tobago, Zambie. Les postes en question seront réduits à 3 ou 4 agents, expatriés ou de droit local, le chef de poste ne bénéficiant plus d'une résidence. La réflexion vient d'être lancée pour une extension de ce dispositif au cours du triennum 2015-2017.

## 2. Les effets du redéploiement

Le rééquilibrage des effectifs a commencé. Mais dans une période de diminution du nombre d'agents, cela ne signifie pas que le ministère retire des agents de certains postes pour les affecter sur d'autres ; les postes qui gagnent des effectifs sont peu nombreux ; la majorité des postes « favorisés » voient – au mieux – leurs effectifs stabilisés, mais, dans la plupart des cas, enregistrent des baisses d'effectifs inférieures à la moyenne. Parmi les pays dont les effectifs ont fortement diminué en 2013 figurent les postes qui étaient confortablement dotés, notamment – pour des raisons historiques – sur le continent africain : c'est ainsi que le Sénégal passe de 221 à 208 emplois (- 13) tandis que Madagascar et le Gabon perdent respectivement 11 et 8 postes. La décrue se poursuit lentement parmi certains pays francophones d'Afrique : 6 postes sont supprimés au Bénin, 5 au Cameroun, 4 au Burkina ou en République du Congo. Étrangement, certains pays émergents comme le Brésil (- 19) ou l'Argentine (- 12) sont lourdement ponctionnés. Notons que la représentation qui perd le plus d'effectifs est celle des États-Unis (- 35) qui conserve toutefois 376 agents ».

**Annexe 2. Le design de la recherche présenté en journée doctorale du 34<sup>ème</sup> congrès de l'Association francophone de comptabilité (Benoit, 2013, p. 12)**



### Annexe 3. Le processus continu de réformes et de modernisation du MAE : éléments de repérage

Les éléments qui suivent ont été constitués à partir des entretiens que nous avons réalisés, de documents d'archive du MAE et du RECAC, des ouvrages de notre bibliographie et du site [www.melchior.fr/Chronologie-de-l-action-cultur.3246.0.html](http://www.melchior.fr/Chronologie-de-l-action-cultur.3246.0.html) consulté le 22 février 2016.

1589	Création du secrétaire d'État aux Affaires étrangères (Jauvert, 2016, p. 199).
1844	Premières subventions du MAE aux missions d'exploration en Afrique.
1860	Création de l'Alliance israélite universelle.
1880	Fondation de l'Institut français du Caire.
1883	Fondation à Paris de l'Alliance française.
1909	Création de la Mission laïque française.
1909	Création d'un service des écoles et des œuvres françaises à l'étranger au ministère des Affaires étrangères.
1922	Ordonnance 45-675 du 13 avril créant une Direction générale des relations culturelles (DGRC) au sein du ministère des Affaires étrangères.
1956	La Direction générale des relations culturelles devient la Direction générale des affaires culturelles et techniques (DGACTION).
1957	Convention culturelle avec le Maroc et mise en place d'une mission universitaire et culturelle. Observons que le réseau culturel français au Maroc constitue l'un des plus importants réseaux à l'étranger du RECAC avec 13 Instituts Français. Site de l'ambassade de France au Maroc consulté le 22 février 2016 : <a href="http://www.ambafrance-ma.org/LE-RESEAU-CULTUREL-FRANCAIS-AU">www.ambafrance-ma.org/LE-RESEAU-CULTUREL-FRANCAIS-AU</a>
1969	Décrets des 14 mars et 4 juin créant la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCSST), se substituant à la DGACTION.
1986	Premier sommet de la Francophonie à Versailles (17-19 février) qui avait accueilli trente-trois chefs d'État ou de gouvernement représentant 31 pays.
1990	Création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE, auparavant service intégré du MAE).
1993	« Le développement des CCCL [Centre culturel et de coopération linguistique] à partir de 1993 puis des CCC [Centre culturel et de coopération] à compter de 1996 correspondait à la volonté louable de réunir en une seule main la diffusion culturelle et linguistique ainsi que la coopération linguistique et éducative [CLE]. L'objectif était de favoriser la déconcentration des crédits de coopération et la cohérence des interventions, et au surplus de générer des économies de personnel » (Dauge, 2001, p. 34).

1998	La fusion des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération fut décidée en février 1998. C'est en 1959 que le général de Gaulle avait créé le ministère de la Coopération qui devait contribuer au développement des pays dits « du champ », à savoir les pays ayant acquis leur indépendance dans le mouvement de décolonisation. Cela se traduit par l'intégration des crédits de la rue Monsieur à ceux du Quai d'Orsay pour former un budget unique. « Parallèlement à ces réformes sur les priorités, c'est une approche plus gestionnaire de l'organisation qui est défendue. La fusion en 1999 du MAE avec le ministère de la Coopération a fait entrer au ministère des cadres ayant une culture de l'action logistique et de la gestion de programme qui ont pu se faire les porte-parole d'une approche plus managériale de l'action du ministère. » (Boussard et Loriol, 2008, p. 719).
1998	La création de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) en 1998 qui a constitué un tournant pour la coopération française en lui permettant de développer des partenariats avec de nouveaux pays.
1999	La réforme de la coopération (aide au développement, coopération culturelle, linguistique, éducative, scientifique et technique) a conduit à la mise en place à partir de janvier 1999 de la Direction générale de la coopération et du développement (DGCID), compétente pour l'ensemble du monde en matière de coopération et d'action culturelle.
2006	« La modernisation du MAE n'est toutefois pas qu'un discours et ses applications provoquent des réactions beaucoup plus critiques que le discours général de modernisation. Venu de la réforme plus générale de l'Etat, deux dispositifs ont touché, « par le haut », le ministère : le plan de modernisation et la LOLF. En 2006, le MAE est le premier ministère à signer un contrat triennal de modernisation avec le ministère des Finances. Ce contrat prévoit 16 accords sur les réformes structurelles comme la gestion prévisionnelle des ressources humaines, la dynamisation de la gestion de l'encadrement supérieur du ministère, la rationalisation du travail consulaire, etc. Un objectif important est par exemple de réduire le nombre d'ordonnateurs secondaires dans les postes pour rationaliser la gestion et faire des économies d'échelle. L'accord prévoit en outre une baisse de 3,34 % des effectifs (ETP). » (Boussard et Loriol, 2008, p. 720).
2008	La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 – 2020, sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer.
2008	« Le ministère des affaires étrangères et du développement international a engagé en 2008 un processus de réforme dont les axes ont été fixés dans le cadre du processus de révision générale des politiques publiques (RGPP) et du livre blanc sur la politique extérieure de la France, publié en juillet 2008. Cette réforme a permis de renforcer la lisibilité et l'efficacité de la diplomatie d'influence française. » (Site du MAE consulté le 15 juillet 2015 : <a href="http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/operateurs-du-maedi/">www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/operateurs-du-maedi/</a> ).
2009	Fusion SCAC/EAF. « Juridiquement, en tant que service d'ambassade, un établissement à autonomie financière [EAF] n'a pas de personnalité juridique. Ses prérogatives sont définies et délimitées par le Décret du 24/08/1976 modifié en 2003 et l'Instruction Générale M9-7 qui fixe les règles administratives et comptables, les fonctions de l'ordonnateur et de l'agent comptable, le cadre du

	contrôle de la gestion financière. Tous les ordonnateurs et agents comptables doivent en avoir connaissance [...]. Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2013, les EAF sont soumis à la nomenclature comptable M9-5 (celle des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial) » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°22 Budgets des établissements à autonomie financière, février 2013, p. 1-2).
2010	Loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat créant notamment les ÉPIC Campus France, Institut Français et Expertise France.
2013	« Dans un référé sur l'évaluation du réseau diplomatique français depuis 2007, rendu public le 2 mai, la Cour des comptes critique les effets des deux grandes réformes qui ont impacté le réseau diplomatique, d'une part la Révision générale des politiques publiques (RGPP), de l'autre le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France » (Acteurs Publics n°729 du jeudi 2 mai 2013).
2013	« L'Institut français : une réforme inachevée. L'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 susmentionnée prévoyait le rattachement, à titre expérimental, de douze postes culturels à l'Institut français. À l'issue des études préalables nécessaires à la réforme, le rattachement a été effectif le 1er janvier 2012. Le rapport d'étape transmis aux commissions parlementaires compétentes au mois de mars 2013 ne permettait pas au législateur de trancher catégoriquement sur l'opportunité de généraliser le rattachement de l'ensemble du réseau culturel public à l'Institut français à l'issue de l'expérimentation. » (Projet de loi de finances de finances pour 2014 : Action extérieure de l'État. Site du Sénat consulté le 15 juillet 2015 : <a href="http://www.senat.fr/rap/a13-160-1/a13-160-18.html">www.senat.fr/rap/a13-160-1/a13-160-18.html</a> ).
2014	« Le prix du manager public 2014, qui met en valeur des réformes réussies et innovantes, a été remis le 18 juin 2014 au titre de la catégorie "Innovation participative" au ministère des Affaires étrangères et du Développement international pour le projet "Diplomatie - Portail interministériel de la correspondance diplomatique" » (Diplonet du jeudi 19 juin 2014).
2014	« Un mot sur un grand chantier qui a été ouvert dans le cadre de la loi : la réforme de l'expertise technique internationale. Nous allons rassembler sous une seule bannière des acteurs aujourd'hui éparpillés dans tous les ministères, pour créer un seul opérateur, capable d'embrasser, à terme, tous les enjeux, tous les secteurs : il sera universel, en termes de masse critique financière, en termes de compétences ; il s'appuiera sur nos experts dans les différents ministères partenaires, pour la promotion de nos savoir-faire et de projection d'influence... Ce n'est pas un rêve, c'est une réalité en marche » (Journées du réseau - Discours de Mme Annick Girardin, secrétaire d'État chargée du développement et de la francophonie, Paris, 16/07/2014).
2015	Nouveau dispositif de communication du MAE « Diplomatie » et lancement de la réflexion sur le projet « MAEDI 21 » pour un « Ministère du XXI <sup>ème</sup> siècle ».  Réforme de l'organigramme de la DGM.  Mise en œuvre du contrôle interne budgétaire et comptable dans les EAF.
2016	Journée du Réseau du lundi 18 juillet 2016 :

<p>- Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement du ministère des Affaires et du Développement international, annonce que les contraintes en termes de ressources humaines et budgétaires vont se poursuivre, l'année 2016 connaissant des annulations de crédits sur le programme 185 ;</p> <p>- lancement de la réforme du FSP qui devient FSPI (Fonds de solidarité pour les projets innovants pour les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain) ;</p> <p>- Intervention de Christian Masset, secrétaire général du MAE : « L'an dernier il y a eu une réforme de la DGM qui visait à rassembler les métiers et donner la primauté au réseau. Il faut s'appuyer sur des fondamentaux : 1. L'universalité du réseau qui est le fil d'Ariane de notre diplomatie d'influence. Nous devons être présents partout. 2. La transversalité [...] 3. Le français, qui unit toutes ces disciplines. C'est notre phare [...]. 4. Notre capacité à inventer, à innover, à nouer des partenariats, même si nous avons ces contraintes budgétaires dont nous a parlé Anne-Marie, et il faut trouver de nouveaux moyens de financement. Et il y a aussi cette compétition. Je pense à la Chine. Et aussi à l'Allemagne qui a une situation qui lui permet d'augmenter ses moyens ».</p>
---

#### **Annexe 4. Le RECAC et le projet d'un réseau unifié de réseaux au service de la stratégie, de l'implication et de la cohérence de l'action des différents acteurs (d'après la « Lettre d'information de la Fondation Alliance Française » du 16 octobre 2015)**

« États généraux. Synthèse des États généraux de l'Alliance française en Afrique et dans l'Océan indien.



Quel avenir pour le français en Afrique ?

Les États généraux de l'Alliance française en Afrique et dans l'Océan indien ont rassemblé les acteurs du français en Afrique autour des problématiques du continent.

Près de 170 participants (113 représentants de 60 Alliances issues de 29 pays d'Afrique et de l'Océan indien et plus d'une vingtaine de partenaires issus du monde de l'entreprise, des médias et institutionnels) ont débattu de l'avenir du français en Afrique les 9-11 octobre [2015] à l'invitation de la Fondation Alliance française. Ces trois journées de conférences, d'ateliers pratiques, de temps culturels et d'échanges informels ont permis aux personnes qui animent le réseau des Alliances au quotidien de se rencontrer, de mutualiser connaissances et bonnes pratiques et d'imaginer des synergies.

56 participants représentaient par ailleurs les 32 différents partenaires associés à l'événement, dont l'OIF, l'AUF, CampusFrance, l'Institut français, BSF, RFI, TV5Monde, le Français dans le Monde, les Alliances françaises de France, le CNED, le CIEP, la CCIP, le Cordon Bleu, les maisons d'éditions de FLE, et les grands mécènes TOTAL, Ricard et la Fondation RATP. Des représentants de la région Réunion, laquelle mène une politique de coopération proactive avec le réseau des Alliances françaises de cette zone, ont également pris part aux travaux.

Le président et le secrétaire général ont présenté leur projet de renforcement de l'Alliance française via la pédagogie et le marketing ainsi que le lancement de groupes de réflexion sur la politique de la Fondation.



Il a aussi été question des trois dossiers de demande de création de nouvelles Alliances en Afrique à l'étude : Djouba (Sud Soudan), Hargeisa (Somaliland) et Mansourah (Égypte).

Après une proposition culturelle en soirée de préambule, avec la projection de *Metropolis* dans sa version intégrale restaurée en Cin'Electro concert par *Actuel Remix*, lors de la séance d'ouverture se sont exprimés des intervenants de qualité : Liesl Louw-Vaudran, présidente de l'Alliance française de Johannesburg, Jérôme Clément, président de la Fondation Alliance française, Hélène Conway-Mouret, sénatrice représentant les Français établis hors de France, Anne Grillo, directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche, Élisabeth Barbier, Ambassadrice de France en Afrique du Sud, et Bertrand Commelin, secrétaire général de la Fondation Alliance française. Une première table ronde a suivi, sur le thème "Le français, vecteur d'intégration et de cohésion sociale". Un cocktail offert par l'ambassadrice de France en Afrique du Sud a clôturé cette première journée.

La journée du samedi (10 octobre) a débuté avec une nouvelle table ronde consacrée à "La mobilité universitaire internationale : quels enjeux ?", puis se sont succédé à l'Alliance française de Johannesburg trois séries de neuf ateliers professionnalisant. Une soirée à l'emblématique Musée de l'Apartheid de Johannesburg, à l'invitation de la Fondation Alliance française, a conclu cette seconde journée, après une présentation par le président de la Fondation Alliance française et de son secrétaire général du projet de la Fondation.

Le dimanche (11 octobre) enfin, ont été proposées trois tables rondes sur les thèmes "L'innovation numérique au service de la diffusion des savoirs", "Le français, langue de l'emploi et des affaires", et "La culture en partage".

De l'avis des participants comme de celui des organisateurs, les États généraux de l'Alliance française en Afrique et dans l'Océan indien ont été une réussite tant sur le plan des contenus que sur celui de l'organisation. Ce succès a été rendu possible par l'investissement fort de l'équipe de l'Alliance française de Johannesburg, qui a mis à son service sa capacité d'organisation logistique et un engagement sans faille, en lien étroit avec le poste et la Fondation Alliance française »

(Extraits du site de la FAF consulté le 16 octobre 2015 : [www.fondation-alliancefr.org/?p=17644](http://www.fondation-alliancefr.org/?p=17644)).

**Annexe 5. Indicateurs LOLF en place dans le réseau (programme 185, PAP 2008) (Intranet MAE-DGCID, document mis en ligne le 7 août 2007)**

<b>Code</b>	<b>Libellé</b>	<b>Indicateurs LOLF du PAP 2008</b>
EAFC-1	Nombre d'heures - élèves des cours de langue	Peut être utile pour renseigner le sous indicateur « taux d'autofinancement de l'activité de cours de langue des établissements culturels »
EAFC-2	Nombre d'élèves inscrits aux cours de langue	Indicateur I.1 : « Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, dans les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels », sous indicateur « Elèves inscrits au cours de langue »
EAFC-3	Marge moyenne des cours de langue	Indicateur 4.2 « Taux d'autofinancement des établissements culturels » sous indicateur « taux d'autofinancement de l'activité de cours de langue des établissements culturels »
EAFC-4	Nombre d'élèves différents aux cours de langue	
EAFC-5	Taux de réussite des élèves de l'établissement aux certifications et tests de français	Peut être utile pour renseigner l'indicateur 1.2 « Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française »
EAFC-6	Part des dépenses totales consacrées à l'action culturelle	
EAFC-7	Répartition des manifestations selon les secteurs	
EAFC-8	Part des manifestations valorisant la création locale	
EAFC-9	Montant de cofinancement des manifestations	Indicateur 4.3 « Ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle » sous indicateur 2 « Ratio d'efficacité avec les cofinancements »
EAFC-10	Fréquentation des manifestations	
EAFC-11	Nombre de retombées médiatiques des manifestations	
EAFC-12	Taux de rotation moyen des documents	
EAFC-13	Taux d'actualisation des documents	
EAFC-14	Proportion de nationaux parmi les adhérents à la médiathèque	
EAFC-15	Taux de couverture horaire des médiathèques	
EAFC-16	Nombre moyen de participants aux sessions de formation	
EAFC-17	Autofinancement de l'établissement culturel	Indicateur 4.3 : « Taux d'autofinancement des établissements culturels », sous indicateur 1 « Taux d'autofinancement des établissements culturels »
EAFC-18	Part de la masse salariale consacrée à la formation du personnel local	
EAFC-19	Nombre de visites sur le site Internet	
EAFC-20	Taux de renouvellement du matériel informatique	
EAFC-21	Nombre de formulaires complets déposés auprès du CEF	
EAFC-22	Nombre d'entretiens organisés par le CEF	
EAFC-23	Qualité des étudiants passant l'entretien au CEF	
EAFC-24	Taux de délivrance des visas étudiants	
IFRE-1	Nombre d'opérations organisées en partenariat	Peut être utile pour renseigner l'indicateur sur le cofinancement

IFRE-2	Nombre de partenaires avec lesquels des opérations sont organisées	Peut être utile pour renseigner l'indicateur sur le cofinancement
IFRE-3	Taux de cofinancement des opérations	Indicateur 4.3 « Ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle » sous indicateur 2 « Ratio d'efficacité avec les cofinancements »
IFRE-4	Fréquentation des opérations	
IFRE-5	Nombre de retombées médiatiques	
IFRE-6	Nombre de bourses allouées à de jeunes chercheurs	
IFRE-7	Nombre de doctorants accueillis dans le cadre d'un séjour d'études	
IFRE-8	Nombre de jeunes chercheurs faisant l'objet d'un dispositif de suivi	
IFRE-9	Nombre de thèses soutenues par les jeunes chercheurs	
IFRE-10	Nombre de publications scientifiques	
IFRE-11	Nombre de participations à des colloques scientifiques	
IFRE-12	Nombre de consultations du fonds documentaire	
IFRE-13	Taux d'actualisation du fonds documentaire	
IFRE-14	Nombre de visites du site Internet	
IFRE-15	Nombre de destinataires de la lettre d'information	
IFRE-16	Nombre de réunions de travail avec le poste diplomatique	
SCAC-1	Taux de sélection des programmes scientifiques bilatéraux	Peut-être utile pour renseigner l'indicateur 3.2 : « Qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux »
SCAC-2	Qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux	Indicateur 3.2 : « Qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux »
SCAC-3	Taux de sélection des programmes de bourses bilatéraux	
SCAC-4	Nombre d'anciens étudiants faisant l'objet d'un dispositif de suivi	
SCAC-5	Nombre d'étudiants contactant le(s) bureau(x) de promotion de l'enseignement supérieur français	
SCAC-6	Nombre d'étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur français	Libellé de l'indicateur III.1 modifié : « Nombre d'étudiants étrangers inscrits en <b>master et doctorat</b> de l'enseignement supérieur français »
SCAC-7	Nombre de filières universitaires francophones	Indicateur I.1 : « Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, dans les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels » sous indicateur 3 « Filières universitaires francophones »
SCAC-8	Nombre d'étudiants inscrits dans les filières universitaires francophones	Indicateur I.1 : « Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, dans les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels » sous indicateur 4 « Etudiants inscrits » (dans les filières universitaires francophones)
SCAC-9	Nombre d'apprenants de français	Indicateur I.1 : « Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, dans les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels » sous indicateur 6 « élèves inscrits au cours de langue »
SCAC-10	Nombre d'enseignants de français	
SCAC-11	Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française	Peut-être utile pour renseigner l'indicateur 1.2 « Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française »

SCAC-12	Nombre de sections scolaires bilingues	Indicateur I.1 : « Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, dans les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels »
SCAC-13	Nombre d'élèves inscrits dans les sections scolaires bilingues	Indicateur I.1 : « Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, dans les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels » sous-indicateur « élèves inscrits (dans les sections scolaires bilingues) »
SCAC-14	Taux de sélection du programme d'aide à la publication	
SCAC-15	Part des festivals culturels du pays de résidence ayant une participation française	
SCAC-16	Nombre d'entrées réalisées par les films français	Indicateur 2.1 « Montant des ventes de programmes audiovisuels, de livres, de disques et de films français » la donnée est fournie par UniFrance films
SCAC-18	Part des crédits d'intervention délégués mis en œuvre par la société civile locale	
SCAC-19	Participation du poste aux actions multilatérales	
SCAC-20	Nombre moyen de participants aux sessions de formation	
SCAC-26	Nombre d'assistants techniques en poste dans le pays de résidence	
SCAC-27	Nombre de bourses mises en œuvre par le poste	
SCAC-28	Nombre de missions mises en œuvre par le poste	
SCAC-29	Nombre d'invitations mises en œuvre par le poste	
SCAC-30	Nombre de visites montées avec l'appui du poste	
SCAC-31	Fréquentation des manifestations soutenues par le poste	
SCAC-32	Nombre de retombées médiatiques des activités du poste	
SCAC-33	Nombre de rencontres entre les représentants du poste et les hautes personnalités du pays de résidence	
SCAC-34	Nombre de TD de fond et d'analyse rédigés par le poste	
SCAC-35	Taux de respect des délais de réponse aux sollicitations de l'administration centrale	
SCAC-36	Nombre de missions effectuées par les agents du poste	
SCAC-37	Taux de consommation des crédits	
SCAC-38	Montant de cofinancement	Indicateur 4.3 « Ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle » sous indicateur 2 « Ratio d'efficacité avec les cofinancements »

## Annexe 6. Rôles et missions du réseau diplomatique français à l'étranger

**France Diplomatie**  
L'activité du réseau diplomatique français à l'étranger  
Rôles et missions des ambassades, consulats et représentations permanentes

**LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE**

Les relations bilatérales: AMBASSADES, CONSULATS ET SECTIONS CONSULAIRES

Les relations multilatérales: REPRÉSENTATIONS PERMANENTES (UE, OCDE, OMC, etc.)

**LES MISSIONS**

- Représenter la France, défendre et promouvoir ses intérêts dans tous les domaines
- Agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'Homme
- Contribuer à l'organisation de la mondialisation pour un développement durable et équilibré
- Administrer et protéger les Français résident à l'étranger

**LES DOMAINES D'ACTION DU TRAVAIL DIPLOMATIQUE**

**LA DIPLOMATIE POLITIQUE** défend les intérêts et positions de la France

**DOMAINES CONCERNÉS**: défense et sécurité, droits de l'Homme, diplomatie économique, développement, diplomatie culturelle, francophonie, etc.

- Participer à la conception et à la conduite de la politique étrangère de la France
- Représenter la France dans les organisations internationales
- Défendre les intérêts français au sein de l'Union européenne

**LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE** défend les intérêts de la France et de ses entreprises

- FAVORISER** le développement international des entreprises au bénéfice de l'emploi en France
- DÉFENDRE** nos intérêts dans l'élaboration des règles européennes et internationales
- PROMOUVOIR** l'attractivité du territoire français pour les entreprises et les investissements étrangers

**693** décisions d'investissements étrangers, générant 25 908 emplois en France en 2012

**30 000** entreprises françaises implantées sur des marchés étrangers en 2012

---

**LA DIPLOMATIE D'INFLUENCE** promouvoir la culture française, la francophonie et contribuer au développement

**PROMOTION**: Défense de la francophonie, Diffusion de la culture française

**COOPÉRATION**: scientifique, culturelle, technique, universitaire

**Le français est la 2ème** langue étrangère la plus enseignée dans le monde, après l'anglais

**285 000** étudiants étrangers en France

---

**LES SERVICES CONSULAIRES** offrir ses services aux Français et aux étrangers

- FRANÇAIS À L'ÉTRANGER**: Démarches administratives (État civil, notariat, élection, délivrance de carte d'identité et de passeport, etc.), Affaires sociales (assistance aux Français en difficulté, aide sociale, bourses scolaires), Protection (plans de sécurité, assistance aux détenus, protection des droits des personnes)

**51 309** mariages prononcés à l'étranger en 2012

**ÉTRANGER DÉSIRANT VENIR EN FRANCE**: Délivrance de visas pour entrer en France et dans l'espace Schengen

**2 311 260** visas délivrés en 2012

D'après le site du MAE consulté le 12 juillet 2015 : [www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/roles-et-missions-du-reseau-22557/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/roles-et-missions-du-reseau-22557/)

**Annexe 7. Profils de poste en CLE, des postes d'experts pédagogiques auxquels on demande d'assurer des tâches de gestion**

Champs	Directeur pédagogique de l'Alliance française d'Accra	Directeur des cours de l'Institut français de Barcelone
<p>Descriptif du poste / définition synthétique et activités principales</p>	<p>Le directeur pédagogique sera coresponsable de la qualité de cours des langues de l'Alliance Française d'Accra et veillera à garantir leur productivité (70% du CA de l'Alliance) ainsi que leur rentabilité. Le poste exige essentiellement des compétences en gestion d'un service pédagogique et notamment dans les domaines de la gestion budgétaire, de la gestion des RH, de la gestion du matériel, des aspects statistiques, de communication et de logistique. Le Directeur travaillera en collaboration avec l'autre Directeur chargé des enseignements à visée professionnelle, du E-learning, des examens et des relations institutionnelles (organismes d'accréditation, universités, CIEP etc.)</p> <p>Responsabilités principales :</p> <p>Conception et Gestion</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration du budget sectoriel annuel et compte rendu régulier (mise à jour mensuelle au minimum)</li> <li>• Elaboration du plan d'action sectoriel et rédaction du bilan d'activités sectoriel</li> <li>• Elaboration et mise en œuvre du plan de formation sectoriel</li> <li>• Participation à la rédaction du projet d'établissement</li> <li>• Encadrement d'équipe</li> <li>• Pilotage des statistiques et du logiciel de gestion des cours (Hanaf)</li> <li>• Gestion des RH du secteur pédagogique (recrutement, évaluation de la performance, congés, absences, assiduité etc.)</li> <li>• Gestion du matériel</li> <li>• Elaboration et mise en œuvre d'un plan de communication en interne à destination des étudiants</li> <li>• Ingénierie de projets et recherche de cofinancements</li> </ul> <p>Communication &amp;Coopération</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le directeur assure une fonction de représentation de l'Alliance et a mission de développer les partenariats (notamment avec des établissements d'enseignement scolaire ou universitaire, avec les autres Alliances du réseau ghanéen également)</li> <li>• Travaille en collaboration active et étroite avec le service communication/marketing pour développer des matériaux promotionnels.</li> <li>• Travaille en collaboration active et étroite avec le service comptable, notamment pour produire tout document de compte rendu (relevé d'heures enseignées, absences etc.), pour la gestion du matériel (commandes et inventaires), l'émission de devis et l'enregistrement de factures.</li> <li>• Assure la liaison avec l'Attaché pour le Français</li> </ul>	<p>Sous l'autorité de l'Ambassadeur, du Conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC), et la responsabilité du directeur délégué de l'Institut français de Barcelone, le directeur des cours supervise le service des cours et des formations de l'Institut. Il définit et suit la stratégie commerciale à suivre, en fonction des besoins et attentes du client, mais aussi en fonction de la concurrence. Vous avez sous votre responsabilité l'animation des équipes d'enseignants et de l'administration. Il organise le suivi pédagogique et budgétaire du service des cours ainsi que la formation continue des enseignants.</p> <p>Le service des cours gère environ 3.000 étudiants (en cours intra-muros, entreprises, institutions et centres d'enseignement), plus de 30.000 heures d'enseignement, 220.000 heures-élèves, avec une équipe de 55 enseignants. L'Institut français de Barcelone est un important centre d'examen officiels avec une moyenne de 2.300 unités DELFDALF présentées chaque année. Les missions du directeur des cours sont de :</p> <p>Définir la stratégie commerciale du centre de langues Analyser les ventes ; le marché et définir les objectifs à atteindre Déterminer les moyens commerciaux et stratégiques à mettre en place pour les atteindre Elaborer un plan marketing Encadrer l'équipe (recrutement, animation, répartition des tâches) Gérer de façon efficiente les ressources humaines, matérielles et financières Etre en contact avec les clients, les prestataires de service Assurer une veille concurrentielle sur le marché.</p>

	<p>de l'Institut Français, le directeur de la Maison française sur le campus de l'Université du Ghana, le responsable de l'Espace Campus France, la direction du Lycée français d'Accra.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assure une communication interne au secteur pédagogique (notamment en direction du corps professoral)</li> </ul> <p>Objectifs principaux de la mission :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place une gestion rigoureuse et dynamique</li> <li>- Développer le CA des cours de l'Alliance</li> <li>- Garantir une bonne rentabilité du secteur pédagogique</li> <li>- Augmenter le taux de fidélisation des étudiants (environ 33% à l'AF d'Accra)</li> <li>- Moderniser les équipements et les enseignements</li> <li>- Améliorer/affiner l'offre de cours</li> <li>- Diversifier les produits en conduisant une réflexion qui ne se limitera pas aux produits d'enseignement (location de salle, accueil de séminaires, mise en place de produits de formation de formateurs etc.)</li> <li>- Mettre en route une véritable concertation pédagogique encadrée</li> <li>- Améliorer les conditions de travail des enseignants et autres salariés du secteur pédagogique.</li> </ul>	
Diplôme souhaité	Master en FLE/Sciences du langage ou équivalent	Non stipulé
Compétences requises / savoir-faire et connaissances	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aptitude avérée à diriger et dynamiser une équipe élargie</li> <li>• Rigueur et excellent sens de l'organisation</li> <li>• Capacité à l'analyse statistique et fort penchant pour le travail avec les chiffres</li> <li>• Expérience de l'utilisation d'un logiciel de gestion des cours (l'AF utilise Hanaf)</li> <li>• Grande flexibilité, fiabilité et capacité à travailler dans des délais impartis</li> <li>• Forte capacité de synthèse et capacité rédactionnelle</li> <li>• Sens de l'initiative et autonomie</li> <li>• Bonne maîtrise de MS Office Suite.</li> <li>• Capacité à développer des partenariats</li> <li>• Bilingue français/anglais</li> </ul>	<p>Maîtriser la gestion de projets éducatifs Savoir motiver et gérer une équipe, développer et maintenir un réseau professionnel pour promouvoir la visibilité de l'Institut et de son centre de langue et de formation. Gérer des communautés Interagir et communiquer dans un nouveau milieu culturel Faire de la veille pour repérer des opportunités de développement Savoir rendre compte et rédiger des notes d'analyse Espagnol courant (B2) Expertise en didactique des langues (français langue étrangère) Communication et gestion des communautés sur les réseaux sociaux Expertise dans la gestion d'un centre de langue Connaissance du secteur de la formation continue et du marché des langues Gestion administrative et financière</p>
Site consulté le 15 juillet 2015	<a href="http://www.fle.fr/fr/pages-pro/emplois/2880/Directeur-Pedagogique">www.fle.fr/fr/pages-pro/emplois/2880/Directeur-Pedagogique</a>	<a href="https://pastel.diplomatie.gouv.fr/postitext/post_it_imprimer_fiche.php?TT_POSTE_TRAVAIL=013137&amp;ID_PROCESS_OBT_FICHE_POSTE=MAE_P0013&amp;ID_PROCESS_OBT_FICHE_POSTE_SOURCE=MAE_P0012">https://pastel.diplomatie.gouv.fr/postitext/post_it_imprimer_fiche.php?TT_POSTE_TRAVAIL=013137&amp;ID_PROCESS_OBT_FICHE_POSTE=MAE_P0013&amp;ID_PROCESS_OBT_FICHE_POSTE_SOURCE=MAE_P0012</a>

**Annexe 8. Extrait de la brochure de présentation du séminaire spécifique : « conception et gestion de projets N9P34 » du parcours 3 ingénierie de formation pour les enseignants de français langue étrangère et des langues, Master 2 Didactique du français langue étrangère, université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, UFR littérature, linguistique, didactique, année universitaire 2011-2012, p. 63-64**

### **Objectifs**

- identifier des concepts fondamentaux dans le champ des sciences de gestion (management, mercatique, contrôle de gestion, pilotage de la performance, démarche qualité) ;
- savoir établir des liens entre sciences du langage et sciences de gestion dans un contexte de professionnalisation ;
- être capable de mobiliser des savoirs gestionnaires dans l'accomplissement de ses différentes tâches professionnelles (interdisciplinarité) ;
- pouvoir piloter la performance de projets CLE et mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation de son action.

### **Contenu**

Les notions et démarches à maîtriser seront présentées en s'ancrant prioritairement (mais pas exclusivement) dans le contexte de la coopération linguistique et éducative. Sera notamment abordé l'impact de la LOLF de 2001 sur les actions de coopération linguistique et éducative. Pour ce faire, on s'intéressera au pilotage de projets concrets, de leur conception jusqu'à leur évaluation. On mettra au jour différentes facettes des métiers de l'ingénierie linguistique et éducative, par exemple en abordant des points de mercatique, d'organisation et de stratégie. On aura recours à des outils de gestion et informatique. A ce titre, ce module mobilise des savoirs des autres cours du master 2 (pré-requis : maîtrise des logiciels tableurs et de présentation).

### **Évaluation**

- un travail collectif en groupe ;
- une évaluation individuelle basée sur une étude de cas.

### **Éléments bibliographiques**

- Bazouni, Y. (2005), *Le métier de diplomate*, L'Harmattan, Paris, 294 p.
- Beacco, J.-C. & Byram M. (2003) *De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue: guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe*, Division des politiques linguistiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Benoit, B. (2000), « Créer un cycle de conférences », *Le Français dans le monde*, avril-mai 2000.
- Benoit, B. (2003), *La France et la langue française au Vietnam*, cahier n°3, Coll. Cahiers de la coopération française au Vietnam, Ambassade de France au Vietnam, 76 p.
- Benoit, B. (2010) : « Evaluation : au tour des politiques linguistiques », site *Le français dans le monde*, (lien valide le 12/06/2011) : <http://nathan-cms.customers.artful.net/fdlm-v2/blog/actualites/formation-recherche/2010/06/evaluation-au-tour-des-politiques-linguistiques/>
- Burlaud, A. & Simon, C. J. (2006), *Le contrôle de gestion*, Editions La Découverte, collection Repères.
- Calvet, L.-J. (1999), *La guerre des langues et les politiques linguistiques*. Hachette Littératures, Paris.
- Lane, P. (2011), *Présence française dans le monde*, La documentation française, Paris, 128 p.
- Mintzberg, H. (1998), *Structure et dynamique des organisations*. Editions d'Organisation.
- Pollit, C. (2003), *The Essential Public Manager*, Open University Press, Berkshire.
- Sudrie, O. (2007), *La coopération linguistique et éducative avec les nouveaux pays membres de l'Union européenne (1995-2005)*, Ministère des Affaires étrangères et européennes.



**Annexe 9. Le « dialogue de gestion » : « Mémento du chef de mission diplomatique », réalisé par la direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères (mise à jour du 22 juin 2006, 193 p.) : extrait d'un télégramme diplomatique relatif aux dépenses de personnel et aux enseignements des expérimentations 2004 et 2005 de la mise en place de la LOLF (p. 181)**

*(TD Diplomatie 50957 du 29 août 2005)*

RESUME : L'EXPERIMENTATION DE LA MISE EN PLACE DE LA LOLF A PERMIS UN NOUVEAU **DIALOGUE DE GESTION** CONFORME A L'EVOLUTION DU CONTEXTE BUDGETAIRE, QUI SERA ETENDU A L'ENSEMBLE DES EFFECTIFS A COMPTER DE CET AUTOMNE EN VUE DE LA PREPARATION DES BUDGETS 2006. PAR AILLEURS, LES PROPOSITIONS DE FONGIBILITE N'ONT PAS DEGAGE DE MARGES D'ECONOMIES SUPPLEMENTAIRES APRES CELLES REALISEES EN LOI DE FINANCES.==== VOUS VOUDREZ BIEN FAIRE LIRE CE TD AU CHEF DE POSTE A SON RETOUR.====

Remarque 1 : les télégrammes diplomatiques sont bien entendu à destination prioritaire des ambassadeurs, chefs de poste. La raison de la dernière phrase de cet extrait est que la date d'envoi de ce TD est le 29 août 2005, période à laquelle les chefs de poste étaient réunis à Paris dans le cadre de la semaine des ambassadeurs qui se tient traditionnellement la dernière semaine du mois d'août. Les Premiers conseillers chargés d'affaires *ad interim* (parfois des « ministre conseiller » ou « numéro deux ») avaient donc reçus en premier ce télégramme.

Remarque 2 : « Ce dialogue [de gestion] a été formalisé dans une charte, signée par les responsables de programme et le DRH en novembre 2005. » (Mémento du chef de mission diplomatique, 2006, p. 45).

## Annexe 10. DGM, vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°10 La fusion SCAC/EAF, juin 2014, extraits des pages 1 et 3

### FICHE N°10 : LA FUSION SCAC/EAF

Mise à jour : juin 2014

La fusion SCAC/EAF constitue l'une des mesures phare de la Revue générale des politiques publiques (RGPP) visant à la rationalisation de notre réseau de coopération et d'action culturelle, par la constitution dans les pays où préexistaient des établissements à autonomie financière pluridisciplinaires, d'un dispositif unique intégrant le SCAC et ces établissements culturels dans un périmètre commun (culture, francophonie et attractivité) géré dans le cadre de l'autonomie financière.

Ce processus s'est déployé progressivement de janvier 2009 à janvier 2013. Au total, le réseau culturel français abrite donc, en 2014, 96 établissements à autonomie financière fusionnés. Compte tenu de leur grande spécificité, 4 EAF ne sont pas touchés par le processus de fusion, au Canada, en Iran, au Brésil et en Turquie.

Un premier bilan, alimenté par les retours des postes concernés, fait apparaître que cette fusion répond aux objectifs fixés et présente cinq grands types d'avantages :

#### I. Un processus de mutualisation aux effets positifs

Dans un contexte de contrainte budgétaire, la fusion a permis de conserver des outils de coopération performants, tout en réalisant une meilleure programmation des activités et une mise en synergie des moyens existants. Dans les pays « à réseau » comprenant plusieurs EAF, cette fusion en un établissement unique permet la **mise en œuvre d'une réelle stratégie nationale unifiée**, avec une gestion unique et un principe de solidarité et de redistribution entre les différentes antennes au regard des enjeux locaux.

#### II. De nouveaux modes de gouvernance

La **double fonction désormais exercée par le COCAC, responsable du SCAC et directeur de l'EAF**, a permis la mise en place d'un pilotage unifié, une plus grande fluidité dans la circulation de l'information et une harmonisation des pratiques de travail entre les services. Cette double fonction se justifie également du fait de **l'absence de personnalité juridique distincte des EAF. De nouveaux organigrammes, soumis à la validation du département**, ont traduit la mise en cohérence des services, des missions et des moyens (voir FICHE N°4).

La tenue de « **conseils influence** » présidés par les ambassadeurs et associant, en tant que de besoin, l'ensemble des acteurs de la politique de coopération mise en œuvre par les SCAC-EAF fusionnés, permet de discuter et valider les objectifs stratégiques de l'action menée par l'EAF (voir FICHE N°1). Celle-ci s'inscrit dans le cadre décrit par les autres documents de stratégie du poste diplomatique et du pays d'accueil : document cadre de partenariat, plan d'action d'ambassade, documents nationaux de stratégie sectorielle. En complément de ce conseil d'influence, au périmètre très large, il est vivement recommandé que le COCAC-Directeur organise un Conseil d'orientation stratégique (voir FICHE N°2) plus spécifiquement dédié au rôle du SCAC/EAF fusionné, à la définition précise de ses objectifs et de leur mise en œuvre. Ce dernier peut avoir lieu dans la suite immédiate du conseil influence, avec une participation plus restreinte centrée sur des critères opérationnels. La fusion s'accompagne également de **l'élaboration d'un nouveau document-cadre**, le « plan d'action du réseau de coopération et d'action culturelle » (voir FICHE N°3).

Sur le plan informatique, la mise en place du Portail diplomatie facilitera le partage de l'information au sein des postes et avec l'administration centrale (voir FICHE n°16).

Parallèlement, le Département a souhaité mettre à la disposition de ces établissements un nouvel outil proposant la double fonctionnalité budgétaire et comptable. Ainsi un nouveau progiciel, « Aide à la gestion d'établissement » (A.G.E.) développé par un prestataire privé (la société SNEG sélectionnée sur appel d'offres) a été déployé dans l'ensemble du réseau à compter du 1er janvier 2012 (voir FICHE N°52).

**Annexe 11. Extrait de l'édition du 15 décembre 2015 des instructions générales de programmation pour les SCAC en ligne sur l'intranet *Diplonet* (MAE, DGM, DPR, p. 4 et 5)**

Exemple de l'extension des missions dévolues aux agents du RECAC :

## **2 – LE PÉRIMÈTRE DE LA PROGRAMMATION DE LA DGM**

### **2.1 – Le périmètre des programmes 185 et 209**

La programmation 2016 s'effectue selon l'architecture budgétaire en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le périmètre de la programmation des SCAC est toutefois légèrement modifié en 2016 du fait de l'ajout pour le programme 185 du développement du tourisme.

En conséquence, le périmètre des programmes 185 et 209 s'établit comme suit :

- Le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », est décliné par actions regroupant toujours des secteurs d'activités : « Coopération culturelle et promotion du français », « Attractivité et recherche », « Enjeux globaux », « Subvention à l'AEFE », « Développement du tourisme ».
- Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », est décliné par instruments. Il distingue en particulier la coopération bilatérale de la coopération multilatérale. Il regroupe les grands instruments de l'aide au développement (le fonds européen de développement, le FSP, les dons-projets AFD, les subventions dans le cadre de la francophonie...), les crédits mis en œuvre par les postes et l'administration centrale dans le domaine de la gouvernance, ainsi que les crédits « Co-développement ».
- Les ETP et la masse salariale demeurent inchangés, mais sont regroupés au sein de chaque programme sur une action spécifique.

[...]

Extraits de la nomenclature par destination du programme 185
--

**Action 1: Animation du réseau**

Sous-action 03 : Appui général au réseau

**Action 2: Coopération culturelle et promotion du français**

Sous-action 01 : Français et diversité linguistique

Sous-action 05 : Coopération et diffusion culturelles

**Action 3: Enjeux globaux**

**Action 4: Attractivité et recherche**

Sous-action 01 : Attractivité et enseignement supérieur

Sous-action 02 : Recherche scientifique

**Action 7: Développement du tourisme**

**Annexe 12. Origine géographique (poste actuel et poste précédent) des 60 répondants du RECAC aux entretiens semi-directifs**

<b>Liste des pays (par ordre alphabétique)</b>	
Afrique du Sud	Indonésie
Algérie	Italie
Australie	Jordanie
Autriche	Kenya
Bahrein	Kirghizistan
Belgique	Laos
Bénin	Lituanie
Birmanie	Lybie
Brésil	Mexique
Bulgarie	Nouvelle-Zélande
Cambodge	Pakistan
Canada	Philippines
Chili	Pologne
Corée du Sud	Portugal
Costa Rica	République Tchèque
Croatie	Roumanie
Danemark	Royaume-Uni
Égypte	Russie
Émirats arabes unis	Saint-Domingue
Espagne	Slovaquie
Estonie	Slovénie
États-Unis d'Amérique	Sri Lanka
Finlande	Thaïlande
France	Togo
Ghana	Tunisie
Grèce	Turquie
Haïti	Ukraine
Honduras	Viêt-Nam
Hongrie	Zimbabwe
Inde	

Ce tableau qui indique les 59 pays d'affectation (actuel et immédiatement précédent) des 60 répondants du RECAC illustre la diversité des affectations géographiques qui couvrent tous les continents.

**Annexe 13. Les trois principaux positionnements épistémologiques en sciences de gestion  
(d'après Perret et Séville, 2007, p. 15)**

<b>Paradigmes</b>	<b>Positivisme</b>	<b>Interprétativisme</b>	<b>Constructivisme</b>
<b>Questions épistémologiques</b>	Dominant, revendique un positionnement réaliste. Il s'agit d'expliquer la réalité.	Traditionnellement opposé au positivisme, il défend la particularité des sciences humaines. Il cherche à comprendre la réalité	En essor, il vise à construire la réalité
<b>Quel est le statut de la connaissance ?</b>	Hypothèse réaliste, il existe une essence propre à l'objet de connaissance	Hypothèse relativiste, l'essence de l'objet ne peut être atteinte, voire n'existe pas (constructivisme radical)	
<b>Nature de la « réalité »</b>	Indépendance du sujet et de l'objet. Le monde est fait de nécessités. Hypothèse déterministe	Dépendance du sujet et de l'objet. Le monde est fait de possibilités. Hypothèse intentionnaliste	
<b>Comment la connaissance est-elle engendrée ?</b>	« <i>pour quelles causes...</i> » : la découverte	« <i>pour quelles motivations des acteurs...</i> » : l'interprétation	« <i>pour quelles finalités...</i> » : la construction
<b>Quelle est la valeur de la connaissance</b>	Vérifiabilité	Idiographie (relatif à l'étude descriptive de cas singuliers, isolés sans chercher à en tirer des lois universelles)	Adéquation
<b>Critères de validité</b>	Confirmabilité  Réfutabilité	Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	enseignabilité

## Annexe 14. Le guide d'entretien

### Guide d'entretien

*Bonjour + rappel objectif de la recherche + protocole d'administration et procédure d'anonymat + présentations*

#### THEME 1 : L'ORGANISATION : MISSION, STRATEGIE, FACTEURS CLES DE SUCCES

<b>Sujet 1. Mission et objectifs de l'organisation, et dispositifs de transmission aux agents</b>	
1-a Quelle est la mission de l'organisation et comment cela est-il porté à l'attention des agents ?	<i>What is the mission of the organization and how is this brought to the attention of managers and employees?</i>
1-b Quels dispositifs sont utilisés pour leur transmettre les principales orientations et objectifs ?	<i>What mechanisms, processes, and networks are used to convey the organization's overarching purposes and objectives to its members?</i>
<b>Sujet 2. Quelles stratégies et projets l'organisation a-t-elle adopté pour assurer son succès et comment les a-t-elle adaptés et communiqués aux agents ?</b>	
2-a Quelle(s) stratégie(s) et projet(s) l'organisation a-t-elle adopté pour assurer son succès	<i>What strategies and plans has the organization adopted and what are the processes and activities that it has decided will be required for it to ensure its success?</i>
2-b Comment les a-t-elle communiqués aux agents ?	<i>How are strategies and plans adapted, generated and communicated to managers and employees?</i>
<b>Sujet 3. Facteurs clés pour le succès futur de l'organisation portés à l'attention des agents ?</b>	
3-a Quels sont les facteurs clés que l'on croit décisifs pour le succès futur global de l'organisation ?	<i>What are the key factors that are believed to be central to the organization's overall future success?</i>
3-b Comment sont-ils portés à l'attention des agents ?	<i>How are they brought to the attention of managers and employees?</i>

#### THEME 2 : LES AGENTS ET LE CONTRÔLE DE GESTION

<b>Sujet 4. En tant que « manager » avez-vous été sensibilisé au contrôle de gestion et au pilotage de la performance ?</b>	
4-a Comment caractériseriez-vous la structure du réseau culturel français à l'étranger ?	<i>What is the organization structure and what impact does it have on the design and use of Performance management systems (PMSs)?</i>
4-b Qu'est-ce que « contrôle de gestion » évoque pour vous ?	<i>What "management control" means to you?</i>
4-c Cette structure a-t-elle un impact sur le dialogue de gestion ?	<i>How does it influence and how is it influenced by the strategic management process?</i>
4-d Avez-vous été sensibilisé à la question du contrôle de gestion et du pilotage de la performance développé par le Département ?	<i>Have you been aware of the issue of controlling and steering the performance developed by the headquarters?</i>
<b>Sujet 5. Les principales mesures d'activité des objectifs et projets</b>	
5-a Quelles sont les principales mesures d'activité des objectifs et projets ?	<i>What are the organization's key performance measures deriving from its objectives, key success factors, and strategies and plans?</i>
5-b Comment sont-elles communiquées et quel rôle jouent-elles dans l'évaluation des résultats ?	<i>How are these specified and communicated and what role do they play in performance evaluation?</i>
5-c Observez-vous dans ce domaine des omissions significatives ?	<i>Are there significant omissions?</i>
<b>Sujet 6. La fixation des objectifs de résultats et niveau à atteindre</b>	
6-a Comment la fixation des objectifs de résultats se	<i>How does it go about setting appropriate</i>

fait-elle ?	<i>performance targets?</i>
6-b Quel niveau de résultat l'organisation doit-elle réaliser pour chacune de ses mesures de performance clés (identifiées dans la question précédente) ?	<i>What level of performance does the organization need to achieve for each of its key performance measures (identified in the above question) ?</i>
6-c Combien sont difficiles à atteindre ces résultats ?	<i>How challenging are those performance targets?</i>
<b>Sujet 7. L'évaluation des résultats individuels, collectifs (le service) et organisationnels (le poste)</b>	
7-a Quels sont les processus suivis pour évaluer les résultats individuels, collectifs et organisationnels ?	<i>What processes, if any, does the organization follow for evaluating individual, group, and organizational performance?</i>
7-b Les évaluations des résultats sont-elles principalement objectives, subjectives ou mélangées ?	<i>Are performance evaluations primarily objective, subjective or mixed</i>
7-c Dans quelle mesure les contrôles et informations formels et informels sont-ils importants ?	<i>How important are formal and informal information and controls in these processes?</i>
<b>Sujet 8. Les récompenses des agents</b>	
8-a Quelles récompenses – monétaires ou non - les managers et autres employés obtiennent-ils en atteignant les objectifs de résultat ou d'autres tâches évaluées ?	<i>What rewards — financial and/or non-financial — will managers and other employees gain by achieving performance targets or other assessed aspects of performance?</i>
8-b A contrario, quelles seront leurs pénalités s'ils ne parviennent pas à les réaliser ?	<i>Conversely, what penalties will they suffer by failing to achieve them?</i>
<b>Sujet 9. Flux d'information – rétroaction (retour d'informations) et « feedforward » (envoi d'informations par anticipation) - mis en place pour favoriser la mise en œuvre de son SPP</b>	
9- Quels flux spécifiques d'information – rétro-action et « feedforward » - l'organisation a-t-elle mis en place pour favoriser la mise en œuvre de son SPP ?	<i>What specific information flows - feedback and feedforward - has the organization in place to support the operation of its PMSs?</i>

### THEME 3 : INTERACTIONS AGENTS ET DISPOSITIF DE CONTROLE

<b>Sujet 10. Évolution du dispositif de contrôle de gestion</b>	
10-a Comment le système de contrôle de gestion (SCG) a-t-il évolué à la lumière des changements affectant l'organisation et son environnement ?	<i>How have the PMSs altered in the light of the change dynamics of the organization and its environment?</i>
10-b Les changements concernant le SCG et ses usages se font-ils d'une façon proactive ou réactive ?	<i>Have the changes in PMSs design or use been made in a proactive or reactive manner?</i>
<b>Sujet 11. La solidité et la cohérence des composantes du SCG : programmation (application Prisme), suivi et tableaux de bord du contrôle de gestion Fiche budget pays), suivi budgétaire (application AGE), ce que le Département appelle « dialogue de gestion », procédure de recrutement (application Transparence) et entretiens individuels (application FANEV), dispositifs de communication entre les Postes et le Département (Diplonet, TD, Journées du Réseau, réunions régionales...), formations (nouveaux partants, continus...), etc.</b>	
11-a Les composantes du SCG et les façons dont elles sont utilisées sont-elles solides et cohérentes ? (...)	<i>How strong and coherent are the links between the components of PMSs and the ways in which they are used (as denoted by the above 11 questions)?</i>
11-b Selon vous, quelles seraient les modifications à apporter vis-à-vis d'éléments trop contraignants du dispositif de dialogue de gestion, voire à supprimer temporairement ou définitivement ?	<i>In your opinion, what are the modifications to do regarding elements too restrictive of PMSs, or to remove temporarily or permanently?</i>
<b>Sujet 12. Voies d'amélioration au dispositif actuel de contrôle de gestion</b>	
12 Eu égard à la question précédente, observez-vous des manquements : selon vous, quelles améliorations qui vous semblent positives pourraient être apportées au dispositif actuel de contrôle de gestion ?	<i>With regard to the previous question, do you see shortcomings: in your opinion, what improvements you feel are positive may be made to the current system of management control?</i>
13 Quels éléments du tableau évoquent pour vous le système de contrôle de gestion de votre organisation ?	<i>What elements of the table refer to the management control system of your organization?</i>
14 Selon vous, comment serait un SCG idéal ?	<i>How would you describe an ideal PMS?</i>

**TABLEAU (sujet 12)**

<b>RÔLE DUAL</b>	
<b>Motive</b> <b>Récompense</b> <b>Guide</b> <b>Favorise les apprentissages et la créativité</b> <b>Flexibilité</b> <b>Efficacité technique</b> <b>Bonnes pratiques</b> <b>Proactif</b>	<b>Coercitif</b> <b>Punition</b> <b>Contrôle du travail fourni</b> <b>Freine l'innovation</b> <b>Rigidités – lourdeurs - inutilités</b> <b>Illusion de contrôle</b> <b>Dysfonctionnements</b> <b>Réactif</b>
<b>DUAL ROLE</b>	
<b>Motivate</b> <b>Reward</b> <b>Guide</b> <b>Promote learning – creativity</b> <b>Flexibility</b> <b>Technical efficiency</b> <b>Best practices</b> <b>Proactive</b>	<b>Coercive</b> <b>Punishment</b> <b>Control – prescribe</b> <b>Slowing down innovation</b> <b>Rigidity – red tape - useless</b> <b>Illusion of control</b> <b>Dysfunctional behavior</b> <b>Reactive</b>

+ 4 questions sur les caractéristiques-clés pour finir avec réponses Oui /Non



## **Annexe 15. Cadre vierge de saisie des entretiens dans le traitement de texte *Word***

Code :

### **THEME 1 : ORGANISATION**

Sujet 1. Mission

Sujet 2. Stratégie

Sujet 3. Facteurs clés de succès

### **THEME 2 : AGENTS ET CONTRÔLE DE GESTION**

Sujet 4. Sensibilisation au contrôle de gestion

Sujet 5. Principales mesures d'activité

Sujet 6. Fixation des objectifs

Sujet 7. Évaluation des résultats

Sujet 8. Récompenses des agents

Sujet 9. Flux d'information

### **THEME 3 : INTERACTIONS AGENTS ET DISPOSITIF DE CONTRÔLE**

Sujet 10. Évolution du dispositif de contrôle de gestion

Sujet 11. Solidité et la cohérence des composantes du SCG

Sujet 12. Voies d'amélioration du SCG

Sujet 13. Tableau et 4 principes

Sujet 14. SCG idéal

Annexe 16. Extrait d'écran de NVivo10 du codage thématique simple avec 34 nœuds

The screenshot displays the NVivo10 interface for managing nodes. On the left, a tree view shows the following structure:

- Nœuds
  - Cas (entretiens)
  - Structure (guide)
  - Relations
  - Matrices de croisements

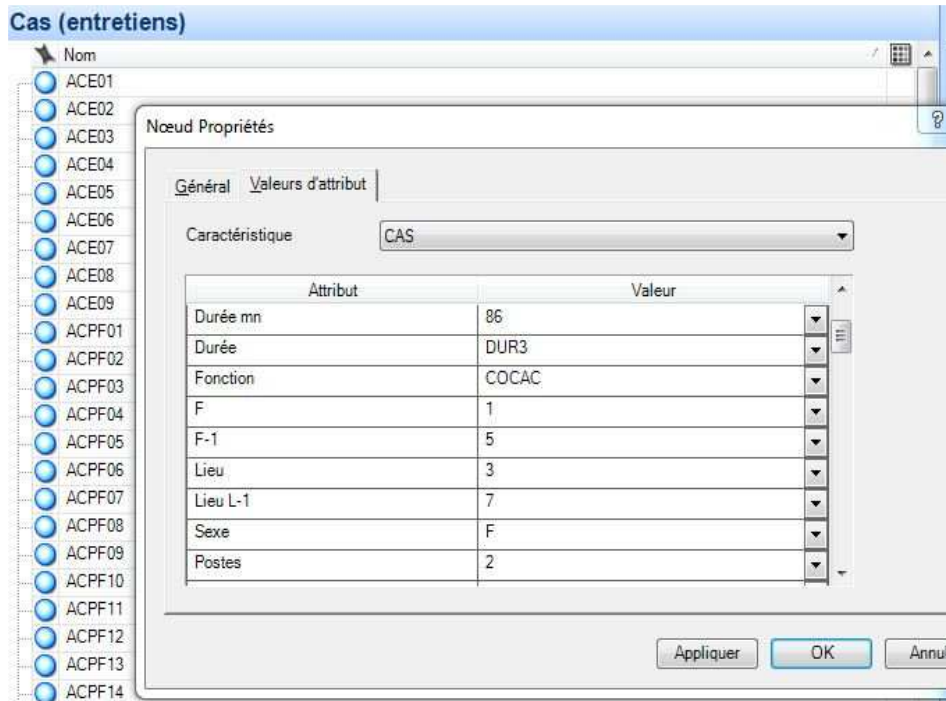
Below this, a navigation pane lists the main functions: Sources, Nœuds (highlighted), Caractéristiques, Collections, Requêtes, Rapports, and Modèles.

The main window, titled 'Nœuds', shows a search bar with the text 'Nom' and a grid icon. Below it is a list of 34 nodes, each with a blue circular icon and a small colored dot in the right margin:

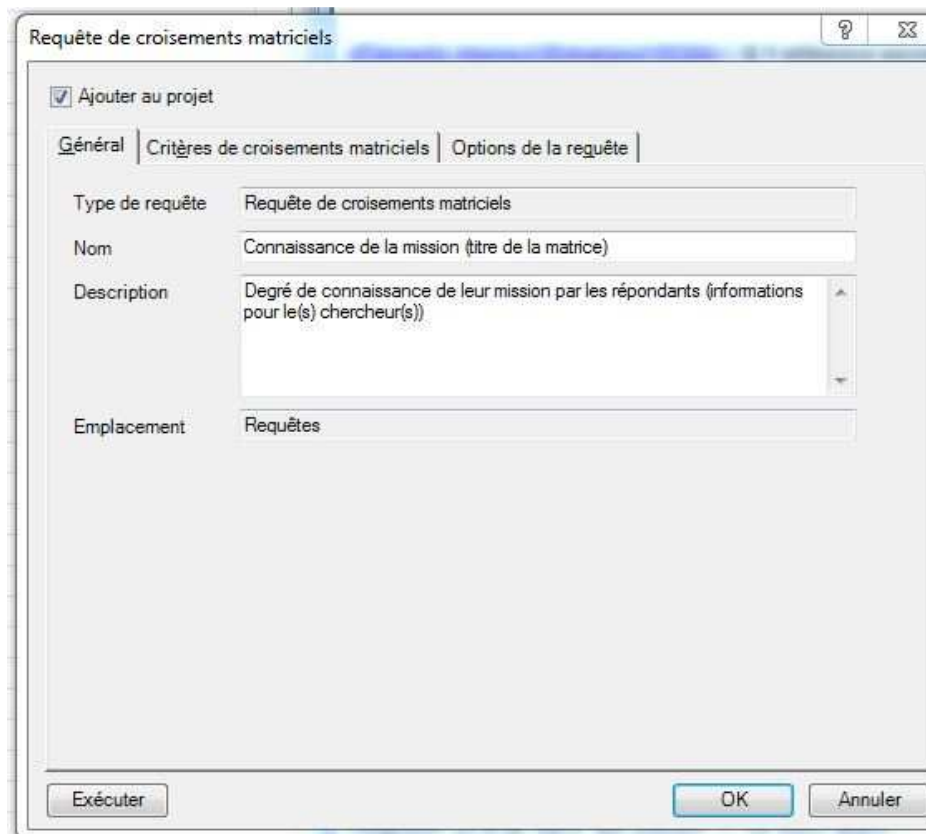
- AGE
- Arborescences
  - Description
  - Techniques
    - Citations
    - Problèmes
- Avis - CDG
- Avis + CDG
- BC
- BC SMG
- Bonnes pratiques
- Capacitant
- CLE & FLE
- Co et auto-financements
- Dialogue
- ERP
- Evolution SMG
- FANEV évaluations
- FBP
- FCS
- Formations
- FSP
- Gestion résultats
- GI
- GI SMG
- Indicateurs ex.
- JDR
- La mission
- Lettre de mission
- Métier
- Mission communiquée & feedback
- Opérateurs
- PRISME
- Récompenses-Pénalités
- Rémunération
- Restrictions
- RH
- Sens Mission
- Temps

## Annexe 17. Exemple de réalisation d'une matrice de croisements dans NVivo10

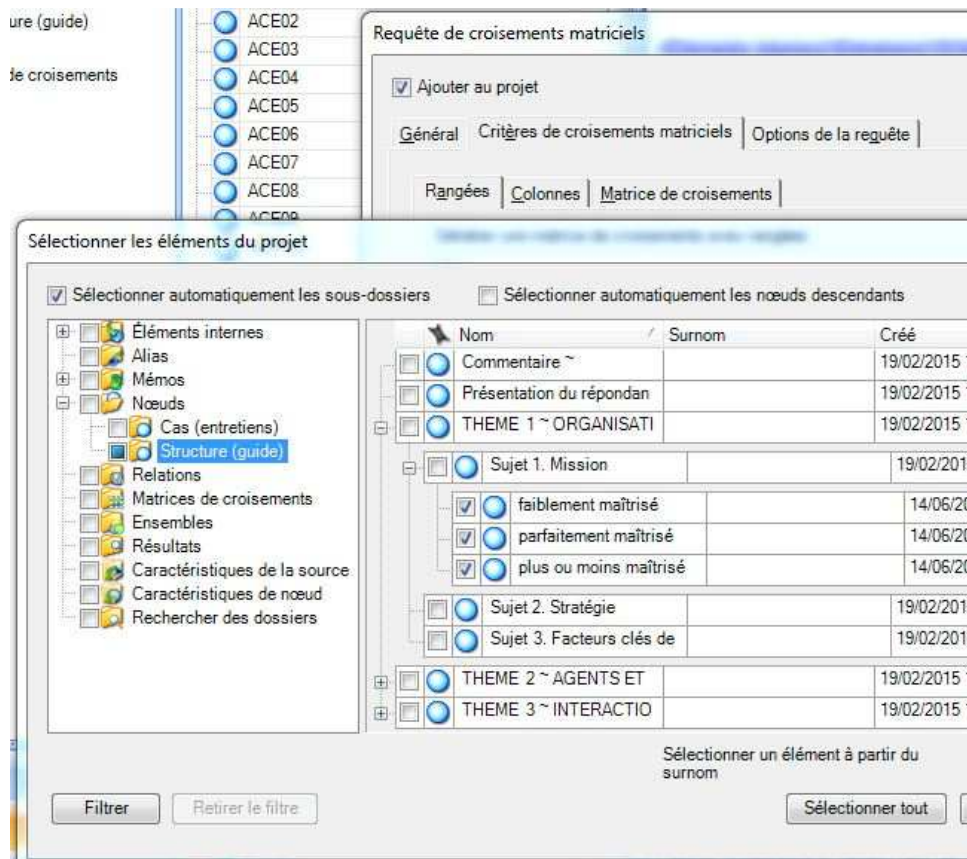
Il est ici proposé la procédure de création d'une matrice de croisement dont le lecteur pourra s'inspirer pour créer ses propres matrices de croisement (les photos d'écrans correspondent à la version NVivo10 Windows, 2013).



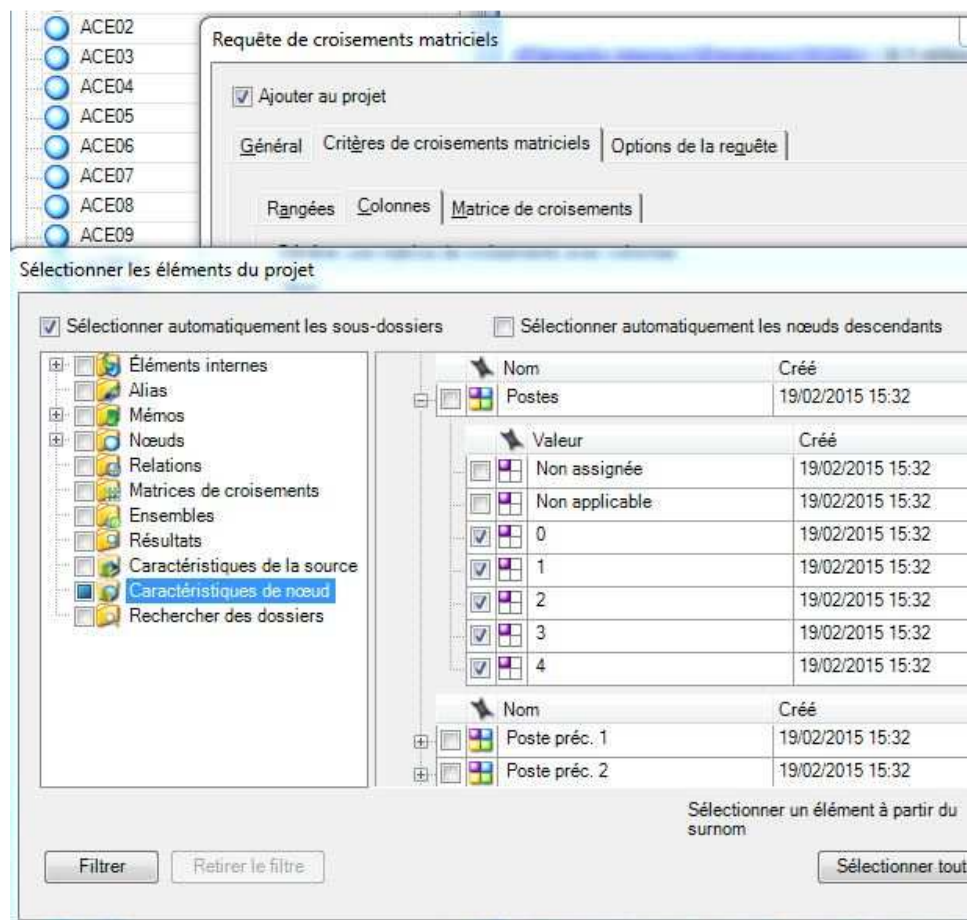
Une fois que les entretiens (ici appelés « cas ») sont intégrés dans l'application sous forme de nœuds, on vérifie les valeurs des attributs avant de procéder à l'encodage matriciel. Les attributs correspondent aux variables de l'AFCM (chapitre III) mais on utilise des moyens différents d'exploration. Procédure : dans le menu des nœuds cas : clic droit, propriétés du nœud et valeurs d'attribut (qui correspond au menu « caractéristiques »).



On effectue une requête de croisements matriciels. Il est important d'informer la démarche effectuée (à l'usage du chercheur). D'une manière générale, il est très conseillé de documenter les actions que l'on entreprend en explicite pour augmenter la compréhension, notamment si l'on entend revenir plus tard sur les démarches effectuées dans l'application.

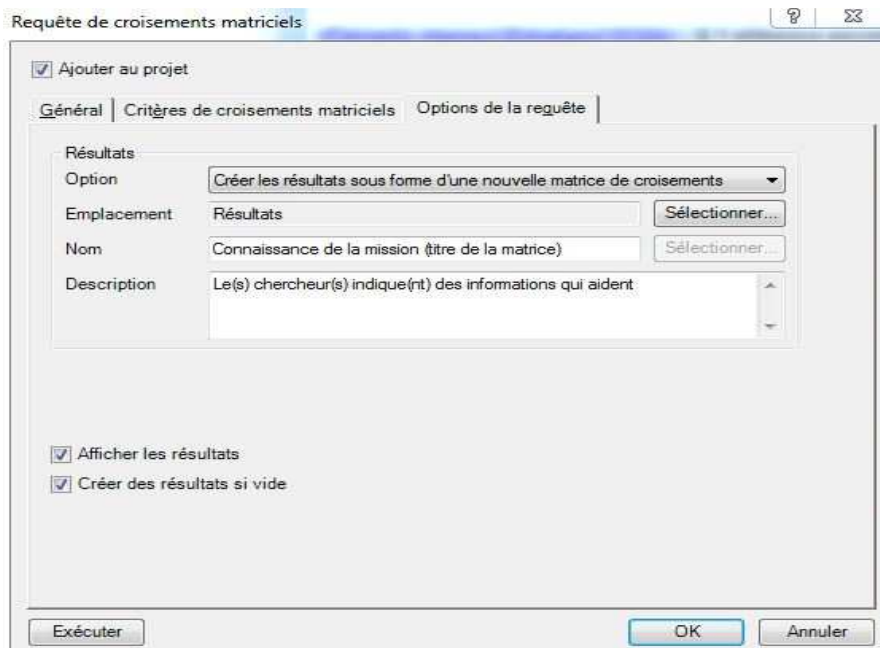


Il convient de préciser étape par étape les éléments sur lesquels la matrice de croisements doit porter. Par exemple, en ce qui concerne le degré de connaissance de la mission des répondants (travail de codage préalable effectué dans les cas) on sélectionne trois degrés : il s'agit de nœuds dans le guide d'entretien (appelé « Structure »).



On procède de façon similaire sur les sélections concernant la variable des postes. Pour mémoire, le codage était le suivant :

- 0 = nouveau (premier poste) ;
- 1 = deuxième poste ;
- 2 = plus de deux postes ;
- 3 = postes et administration centrale ;
- 4 = administration centrale.



Après avoir sélectionné dans les « critères de recherche » : « recherche de contenu de rangées ET de colonnes », il s'agit de « créer les résultats sous forme d'une nouvelle matrice de croisements », puis de lancer la commande « exécuter ».

	A : CAS:Postes = 0	B : CAS:Postes = 1	C
1 : faiblement maîtrisé	2	1	
2 : parfaitement maîtrisé	0	5	
3 : plus ou moins maîtrisé	4	7	

Matrice de croisements

La matrice est générée, ainsi que la représentation graphique (voir la figure IV.8.)

renforcement en langue. Voilà, ça c'est un exemple d'initiative. L'initiative est à exprimer de façon évidente aussi par la langue, par la culture. Il y a un aspect rayonnement et puis il y a un aspect influence, voilà, c'est le soft power au sens large du terme.

<Eléments internes\Entretiens\ACPF09> - § 1 référence encodée [Couverture 4,54%]

Référence 1 - Couverture 4,54%

Le réseau culturel est une vitrine des activités culturelles réalisées en France mais au-delà de la France l'enjeu est celui des cultures francophones. Les missions sont variables, distinctes selon le pays et les continents étant entendu que dans une vision française les établissements culturels ont une mission double qui est à la fois une mission démonstrative, l'exportation de la pensée, des idées, de débats, des créations dans tous les domaines que ce soit le cinéma, la photographie, la peinture, et que la France peut proposer. Et je pense qu'il y a aussi dans l'esprit français l'idée d'un dialogue de cultures et les IF organisent souvent des événements autour de créateurs locaux. L'IF Japon exposait des peintres japonais et non pas forcément des peintres français. D'abord pour des raisons de coût, ensuite parce que je pense que l'esprit des établissements culturels français est celui du dialogue autrement dit, et c'est peut-être ce qui nous différencie de nos amis britanniques, l'esprit qui anime est celui d'une osmose culturelle et pas uniquement d'expositions qui sont réalisées en Centrale et qui sont ensuite exportées à travers le monde. Je prends un exemple, le BC organisait il y a quelques années une série d'événements, de conférences, d'expositions, de projections autour d'un développement durable. Bon, c'est très bien mais c'était une opération qui avait été conditionnée en quelque sorte au Royaume-Uni et qui avait ensuite été exportée.

<Eléments internes\Entretiens\ACPF12> - § 1 référence encodée [Couverture 3,16%]

Référence 1 - Couverture 3,16%

Bonne question. Je dirais que la mission essentielle c'est conserver à la France une influence à un niveau du monde. Ça a d'ailleurs été imaginé dès le départ comme ça dès la création de l'AF à la fin du XIXème siècle. Essentiellement c'est cela. Après bon les outils c'est aussi la défense de la langue française, mais bon je dirais que c'est conserver une influence dans la diplomatie, également à

En cliquant dans les cases de la matrice on obtient les liens vers les verbatim. En ce qui concerne l'analyse qualitative, le lien entre les matrices et le texte est davantage utile : « [NVivo] Facilite la gestion et l'analyse de données mais [...] ne traite pas pour vous ! » (Dedonder, 2015, p. 62<sup>389</sup>).

<sup>389</sup> Diapositives au format pdf « Initiation à l'analyse de contenu avec NVivo », site consulté le 20 décembre 2015 : <https://education.cuso.ch/fileadmin/education/document/l-analyse-de-donnees-qualitatives-powerpoint.pdf>

## Annexe 18. Guide du codage du tableau de données sous Excel

CODAGE		DUR1 = 0-35	DUR2= 36-60	DUR3=61-90	DUR4=+ 90
Durée (par tranches en mn)					
Fonction (FAC et FPR) 0 Autre Fonction actuelle et précédente	1 COCAC DIR F DIR AF	2 ACE ACPF	3 DIRLOG DSI DIRCOURS CII Péda ETVI	4 SG AC	5 AC IF DREC 6 Autres administrations : MEN, AEF, AEF, CEF, CampusFrance etc
ZON (lieu) ZPR 0 Autre Zone et zone précédente	1 UE	2 EUR Europe continentale	3 AMI Amériques et Caraïbes	4 ANMO Af Nord et Moyen-Orient	5 AOA Afrique océan indien 6 AS Asie et Océanie 7 AC
SEX	SEXF sexe féminin SEXM masculin				
EXP : Postes	0 Nouveau 1 c'est le deuxième poste	2 plusieurs postes	3 postes et AC	4 AC	
GEST : formation en gestion ONI AC : travail en administration centrale Oui / Non VA : V/Abb contact direct / V/IA* contact par le réseau					
1MOT : Motive	<i>Pour les 16 items qui suivent le codage Oui / Non est : O / _</i>				
2REC : Récompense					
3CUI : Guide					
4FAY : Favorise apprentissages et créativité					
5FLX : Flexibilité					
6EFF : Efficacité technique					
7BON : Bonnes pratiques					
8PRO : Proactif					
#1COER : Coercitif					
#2PUN : Punition					
#3CONT : Contrôle du travail fourni					
#4FRE : Freine innovation					
#5RIG : Rigidité, lourdeurs, inutilité					
#6ILLU : Illusion de contrôle					
#7DYSF : Dysfonctionnements					
#8REAC : Réactif					
TI : transparence interne Oui / Non					
TG : transparence globale Oui / Non					
FLEX : flexibilité Oui / Non					
REP : réparation Oui / Non					
<b>FIN DU CODAGE</b>					

Annexe 19. Fiche repère « La performance à la direction générale de la mondialisation » éditée en 2011 par le ministère des Affaires étrangères et européennes (page 1 sur 2)

Service des programmes et du réseau

FICHES REPÈRES

# LA PERFORMANCE À LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MONDIALISATION

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) confère au Parlement un pouvoir de contrôle et d'évaluation élargi pour apprécier la performance des administrations publiques.

« S'agissant de l'administration centrale, j'évoquerai très brièvement quelques réformes très importantes. [...] La création de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats était parfaitement justifiée, comme j'ai pu le constater. [...] Elle manifeste également une forte volonté de contrôle de gestion, qui me paraît très significative, ce qui répond bien à notre souci de chercher au maximum l'efficacité. »

*Extrait de l'allocution du 3 novembre 2009 du député Jean-François Mancel, rapporteur spécial des crédits de la mission « action extérieure de l'État », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.*



« Pour relever ses nombreux défis, la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats a inscrit au cœur de ses priorités l'instauration d'un mode de fonctionnement basé sur une culture de résultat. Il est pour cela important d'adopter une stratégie de performance qui nous permettra de mieux orienter nos actions et de mieux en rendre compte. J'ai d'ailleurs souhaité créer à cet effet un secteur « performance ». L'évaluation, le contrôle de gestion et l'audit constituent les trois volets d'une démarche globale qui vise à renforcer le pilotage stratégique et la prise de décision à l'administration centrale, dans le réseau et auprès des opérateurs. »



↓ L'Assemblée nationale

*Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), du ministère des Affaires étrangères et européennes*

## Le contrôle de gestion

■ Le contrôle de gestion s'inscrit dans la logique de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). À l'instar des documents budgétaires [projet annuel de performance (PAP) et rapport annuel de performance (RAP)], l'exercice nécessite de s'engager sur des objectifs, de rendre compte des résultats obtenus et éventuellement de mettre en place des actions correctrices. La démarche est déployée en centrale, dans le réseau et auprès des opérateurs.

■ En administration centrale, le **tableau de bord stratégique** organise la feuille de route de la DGM. Véritable chaînon manquant entre le PAP et le RAP, il permet de suivre les actions prioritaires, tout en assurant un découplage entre les services. Le **tableau de bord fonctionnel** assure un suivi mensuel de la consommation des crédits des directions de la DGM, facilitant l'aide à la décision.

■ Au sein du réseau, 115 postes complètent la **fiche budget pays**, instrument de pilotage interne et système de remontée d'informations. Avec près de 3 400 entrées, la base de données « performance réseau », en ligne sur l'intranet du MAEE et prochainement sur le site Internet LatitudeFrance, permet de comparer, indicateur par indicateur, les actions des postes et de procéder à des analyses transversales de la situation financière du réseau.

■ Auprès des opérateurs, le contrôle de gestion participe à l'exercice de la tutelle. Il évalue la performance des partenaires de la DGM par rapport aux engagements des **contrats d'objectifs**. Le contrôle de gestion contribue à définir les indicateurs permettant cette mesure : les contrats d'objectifs de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), de l'Agence française de développement (AFD) et de l'Institut français ont été adoptés en 2010-2011. Campus France et France expertise internationale (FEI) feront également l'objet d'un contrat d'objectifs.

Dans un contexte budgétaire contraint, la mobilisation des ressources externes constitue un enjeu majeur de la coopération et de l'action culturelle. Les montants levés par les postes et validés pour le RAP 2010 s'élevaient à 126 millions d'euros. Pour diffuser les bonnes pratiques, 167 fiches projet, classées par pays et par thèmes, sont en ligne sur l'intranet et sur le site Internet LatitudeFrance. Pour professionnaliser la levée de fonds, deux formations associant des sociétés spécialisées dans le mécénat ont eu lieu à Paris (du 26 au 28 mai 2010) et à Amman (réunion régionale du 22 au 24 juin 2010).

## Annexe 20. Sommaire du rapport de présentation d'un projet FSP (MAE RP-2000-131)

PREMIERE PARTIE	
1. PRESENTATION SYNTHETIQUE DU PROJET	Composante 1 : a) Objectifs et résultats attendus
2. DESCRIPTION SOMMAIRE DU CONTENU DU PROJET	b) Détails du financement
2.1. Objet	Composante 2 :
2.2. Contenu	a) Objectifs et résultats attendus
2.3. Coût et durée	b) Détails du financement
3. CADRE DU PROJET	6.1.3. Enchaînement dans le temps et articulation interne
3.1. Contexte géographique et sectoriel	Tableau synoptique d'enchaînement dans le temps et articulation interne des fiches
3.1.1. Présentation générale	6.2. Budget prévisionnel
3.1.2. Le secteur de l'Éducation	6.2.1. Tableau
3.1.3. Le français dans le contexte éducatif	6.2.2. Commentaires
3.1.4. Degré d'implication des bénéficiaires	6.3. Modalités de mise en œuvre
3.2. Rappel et bilan des actions passées et en cours	6.3.1. Les préalables à la mise en œuvre du projet
3.2.1. Coopération française	6.3.2. Les conditions formelles au déblocage des fonds
3.2.2. Autres bailleurs de fonds	6.3.3. Conditions suspensives en cours d'exécution de projet
3.3. Rappel des évaluations	6.3.4. Les modalités de suivi et d'évaluation du projet en cours d'exécution
3.3.1. Enseignement bilingue	Tableau récapitulatif des actions de formations
3.3.1. Enseignement du français dans le cursus standard	Décision du Comité des Projets
3.4. Situation de départ	DEUXIEME PARTIE
3.4.1. Statut du français	1. ORIGINE DE LA DEMANDE DE FINANCEMENT
3.4.2. Organisation du système éducatif pour le français	1.1 Nature et référence de la requête de l'Etat bénéficiaire
3.4.3. Organisation de l'enseignement du français	1.2 Engagement politique
4. IMPACT ATTENDU DU PROJET	1.3 Situation du projet par rapport à la programmation
4.1. Objectifs qualitatifs et quantitatifs du projet	2. RESPONSABILITES
4.2. Viabilité économique et financière du projet	3. CADRE D'EXECUTION PREVISIONNEL
4.3. Analyse des effets attendus du projet	4. CADRE D'EXECUTION PREVISIONNEL PAR COMPOSANTES
4.4. Perspectives après clôture du projet et conclusions	5. MODE DE DESIGNATION DU (DES) CO-CONTRACTANT(S)
5. FINANCEMENT DU PROJET	6. ASSISTANCE TECHNIQUE SUR LE PROJET
5.1. Tableau de financement	7. FORMATION
5.2. Commentaires du tableau de financement	8. ELEMENTS DE LA CONVENTION DE FINANCEMENT
5.2.1. Sur la participation financière du pays ou de l'organisme bénéficiaire	8.1. Cadre du projet
5.2.2. Sur les autres co-financeurs	8.2. Description du projet
5.2.3. Sur la signification du financement français	8.3. Conditions
6. PRESENTATION DE LA PARTIE FINANCEE PAR LE FSP	
6.1. Description qualitative des composantes	
6.1.1. Tableau	
6.1.2. Commentaires	



Annexe 21. Extraits de la brochure « Pour une administration stratégique et transparente » publiée en 2008 par le bureau du contrôle de gestion de la DgCiD-MAE

# Pour une administration stratégique et transparente

L'atout des nouveaux outils de pilotage de la coopération française



Direction générale de la Coopération internationale et du Développement

**DgCiD**

Pour exercer pleinement sa fonction stratégique de **tour de contrôle et d'impulsion** de l'action extérieure de la France, le ministère des Affaires étrangères et européennes se concentre davantage sur la définition de grandes orientations et délègue la mise en œuvre des actions et projets. Il se donne aussi les moyens de mieux gérer ses crédits et développe ainsi une vraie culture de l'évaluation des résultats. Cette approche permet de répondre à la réduction des budgets de l'État et au besoin de transparence pour le citoyen.

Dans le domaine des actions d'influence et de solidarité, la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DgCiD), a renforcé son **rôle de pilotage** en anticipation de la réforme et dans la perspective de sa transformation en 2009 en Direction d'état major. →

Désormais, on attend avant tout d'elle qu'elle définisse les orientations stratégiques cohérentes avec la politique étrangère de la France, qu'elle détermine les priorités du réseau de coopération à l'étranger et qu'elle exerce une tutelle efficace sur les opérateurs mettant en œuvre les programmes et projets. **Depuis un an, la DgCiD a conduit un travail important d'amélioration du pilotage du réseau et de l'administration centrale.** Par la mise en œuvre de nouveaux outils, élaborés sous l'impulsion de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), nous participons ainsi à la réforme actuelle de l'État en clarifiant les enjeux et facilitant la prise de décision.

Anne Gazeau-Secret  
Directrice générale de la Coopération internationale et du Développement  
1<sup>er</sup> novembre 2008

## ► Mieux mesurer notre action et mieux piloter le réseau depuis Paris

Dans un monde globalisé en constant changement et dans un contexte budgétaire tendu, il faut avant tout se concentrer sur l'efficacité des moyens dont nous disposons et sur des priorités géographiques et sectorielles bien réfléchies. Pour assurer la crédibilité de notre coopération, il faut aussi, sur une base pluriannuelle, tenir nos engagements vis-à-vis de nos partenaires.

### Une typologie géographique qui facilite le choix des priorités

C'est une des demandes faite dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques. La stratégie de coopération du ministère est définie en fonction de critères sectoriels et d'un effort budgétaire relatif selon les pays.

## ► Mieux évaluer les résultats pour un management moderne

La recherche de résultats concrets nécessite d'avoir une coopération plus efficace, plus lisible et plus stratégique. Grâce à la mise en place des Projets Annuels de Performance (PAP) et des Rapports Annuels de Performance (RAP), le responsable de programme doit pouvoir justifier toute dépense d'argent public et le Parlement avoir à la fois une vision globale et une analyse précise des actions conduites.

### Le tableau de bord stratégique

Il organise la « feuille de route » pour atteindre les objectifs fixés par le Président de la République au ministre des Affaires étrangères : relever les défis de la mondialisation et du développement ; renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde ; améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits.

« Huit fois Oui » : les objectifs du Millénaire pour le développement



www.huitfoisoui.fr

■ Son **volet stratégique** décline chaque objectif en orientations, modalités d'intervention et indicateurs, qui sont repris dans le PAP 2009.

Ainsi par exemple, à l'objectif « relever les défis de la mondialisation et du développement », correspondent plusieurs orientations dont « lutter contre la pauvreté », qui renvoie à plusieurs modalités incluant « lutter contre les inégalités ». Ceci peut être évalué grâce aux indicateurs et sous-indicateurs de performance suivants :

- part des engagements du Fonds Européen de Développement (FED) sur les services sociaux et les infrastructures ;
- part des engagements du FED sur les services, les infrastructures économiques et les secteurs productifs ;
- part des engagements de l'Agence Française de Développement (AFD) concourant directement à l'atteinte des OMD (objectifs du Millénaire pour le développement) en matière de lutte contre la pauvreté ;
- part des engagements de l'AFD concourant directement à la croissance équitable et durable ;
- taux d'amélioration de la scolarisation à l'école primaire ;
- parité filles/garçons dans l'enseignement secondaire (sur un échantillon de quelques pays) ;
- taux de mortalité maternelle en Afrique subsaharienne.

■ Son **volet tactique** est en cours d'élaboration. Il vise à mettre les actions concrètes menées par la DgCiD en regard des orientations.

### Le pilotage par les indicateurs dans le réseau de coopération et d'action culturelle

La démarche de contrôle de gestion est en phase d'extension au sein du réseau de coopération et d'action culturelle extérieure. Chaque ambassade va ainsi pouvoir renseigner une matrice d'indicateurs évaluant les actions menées par la France dans les différents secteurs d'intervention et bénéficier dès lors d'une aide considérable pour le pilotage stratégique.

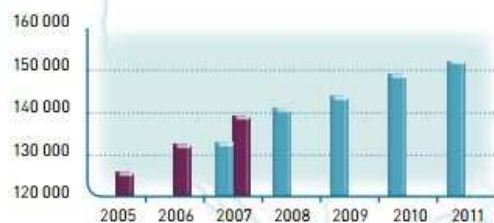
Le chef de poste appuie donc sa prise de décision sur une série d'indicateurs clés.

Pour les postes relevant du programme de solidarité à l'égard des pays en développement, cette batterie d'indicateurs est la suivante :

- « montant des cofinancements »
- « taux de satisfaction de l'action des opérateurs »
- « nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat dans l'enseignement supérieur en France »
- « nombre d'inscrits dans les cursus francophones »
- « concentration de l'aide publique au développement sur les priorités sectorielles ».

Cette évaluation constante va également permettre une meilleure coordination avec l'administration centrale (« dialogue de gestion »). **Ce tableau de bord du réseau** s'inscrit résolument dans une démarche managériale, soucieuse de la bonne utilisation des fonds publics et de l'efficacité de chaque euro dépensé.

Exemple d'indicateur : nombre d'étudiants étrangers inscrits en Master et Doctorat dans l'enseignement supérieur français\*



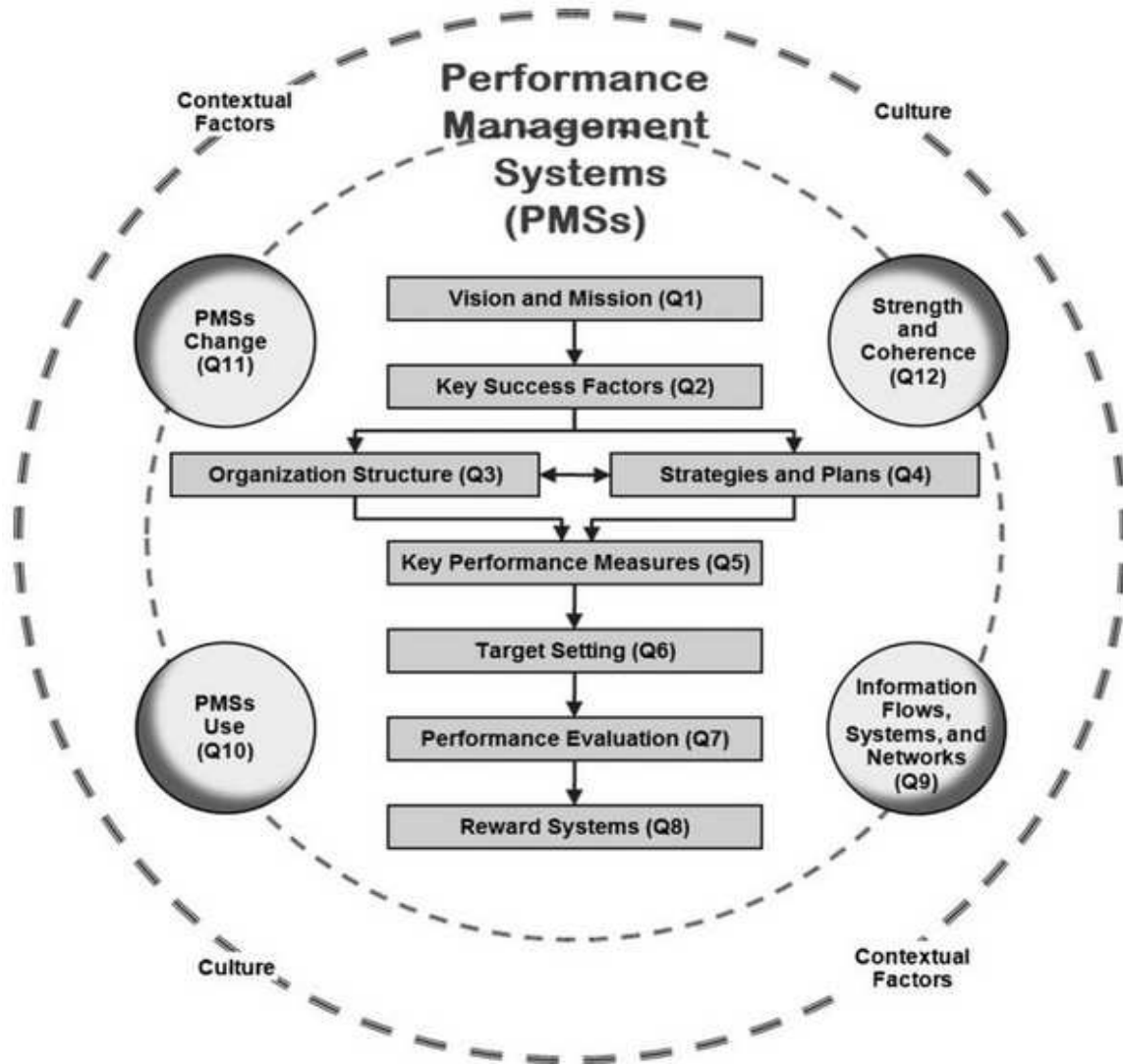
\*agrégation ensemble réseau P185 et P209

## Annexe 22. Les cinq thèmes de la première version du cadre d'Otley (1999)

<b>« The performance management framework », Otley, 1999, p. 365-366</b>	
« <i>It will be argued that there are five main sets of issues that need to be addressed in developing a framework for managing organizational performance that are represented as a set of questions. The questions are phrased in a normative tone, reflecting a managerial perspective, but can easily be re-phrased descriptively for use as a research tool</i> » (p. 365).	« Il sera soutenu qu'il existe cinq grands ensembles de questions qui doivent être abordées dans l'élaboration d'un cadre de gestion de la performance organisationnelle qui sont représentés comme un ensemble de questions. Les questions sont formulées sur un ton normatif, reflétant un point de vue managérial, mais peuvent facilement être reformulées de manière descriptive pour être utilisées comme un outil de recherche ».
1. <i>What are the key objectives that are central to the organization's overall future success, and how does it go about evaluating its achievement for each of these objectives?</i>	1. Quels sont les objectifs clés qui sont au cœur de la réussite de l'avenir global de l'organisation, et comment évaluer sa réussite pour chacun de ces objectifs ?
2. <i>What strategies and plans has the organization adopted and what are the processes and activities that it has decided will be required for it to successfully implement these? How does it assess and measure the performance of these activities?</i>	2. Quels sont les stratégies et les plans que l'organisation a adopté et quels sont les processus et les activités qu'elle a choisis pour les mettre en œuvre avec succès ? Comment évaluer et mesurer la performance de ces activités ?
3 <i>What level of performance does the organization need to achieve in each of the areas defined in the above two questions) and how does it go about setting appropriate performance targets for them?</i>	3. Quel est le niveau de performance que l'organisation doit atteindre dans chacun des domaines définis dans les deux questions ci-dessus et comment faut-il fixer des objectifs de performance appropriés ?
4. <i>What rewards will managers (and other employees) gain by achieving these performance targets (or, conversely, what penalties will they suffer by failing to achieve them)?</i>	4. Quelles récompenses les managers (et les autres employés) auront en atteignant ces objectifs de performance (ou, inversement, quelles seront les sanctions s'ils ne parviennent pas à les atteindre)?
5. <i>What are the information flows (feedback and feed-forward loops) that are necessary to enable the organization to learn from its experience) and to adapt its current behaviour in the light of that experience?</i>	5. Quels sont les flux d'information (boucles de feedback et d'anticipation) nécessaires pour permettre à l'organisation d'apprendre de son expérience, et pour adapter son comportement actuel à la lumière de cette expérience?

**Annexe 23. Le schéma et les 12 questions du cadre étendu de Ferreira et Otley (2009)**

Schéma du cadre étendu (Ferreira et Otley, 2009, p. 268) :



Les 12 questions du cadre étendu (Ferreira et Otley, 2009, p. 266-267) :

<b>« The extended framework for analysis », Ferreira et Otley, 2009, p. 266-267</b>
1. What is the <i>vision and mission</i> of the organization and how is this brought to the attention of managers and employees? What mechanisms, processes, and networks are used to convey the organization's overarching purposes and objectives to its members?
2. What are the <i>key factors</i> that are believed to be central to the organization's overall future success and how are they brought to the attention of managers and employees?
3. What is the <i>organization structure</i> and what impact does it have on the design and use of performance management systems (PMSs)? How does it influence and how is it influenced by the strategic management process?
4. What <i>strategies and plans</i> has the organization adopted and what are the processes and activities that it has decided will be required for it to ensure its success? How are strategies and plans adapted, generated and communicated to managers and employees?
5. What are the organization's <i>key performance measures</i> deriving from its objectives, key success factors, and strategies and plans? How are these specified and communicated and what role do they play in performance evaluation? Are there significant omissions?
6. What level of performance does the organization need to achieve for each of its key performance measures (identified in the above question), how does it go about <i>setting</i> appropriate performance <i>targets</i> for them, and how challenging are those performance targets?
7. What processes, if any, does the organization follow for <i>evaluating</i> individual, group, and organizational <i>performance</i> ? Are performance evaluations primarily objective, subjective or mixed and how important are formal and informal information and controls in these processes?
8. What <i>rewards</i> — financial and/or non-financial — will managers and other employees gain by achieving performance targets or other assessed aspects of performance (or, conversely, what penalties will they suffer by failing to achieve them)?
9. What specific <i>information flows</i> — feedback and feed-forward —, <i>systems and networks</i> has the organization in place to support the operation of its PMSs?
10. What type of <i>use</i> is made of information and of the various control mechanisms in place? Can these uses be characterised in terms of various typologies in the literature? How do controls and their uses differ at different hierarchical levels?
11. How have the PMSs altered in the light of the change dynamics of the organization and its environment? Have the <i>changes</i> in PMSs design or use been made in a proactive or reactive manner?
12. How <i>strong and coherent</i> are the <i>links</i> between the components of PMSs and the ways in which they are used (as denoted by the above 11 questions)?

## Annexe 24. Commandes saisies dans l'application SAS pour le traitement AFCM

```
libname ben "E:\Benjamin Benoit" ;
data ben.don ;
infile "E:\benjamin benoit\donsas.csv" delimiter=";" ;
input Individ $    Duree $    FAC $ FPR $ ZON $ ZPR $ SEX $ EXP $
      GEST $      AC $ VIA $ MOT $ REC $ GUI $ FAV $ FLX $ EFF $
      BON $ PRO $ COER $      PUNI $      CONT $      FREI $
      RIGI $      ILLU $      DYSF $      REAC $      TI $ TG $
      FLEX $      REP $ ;
run ;

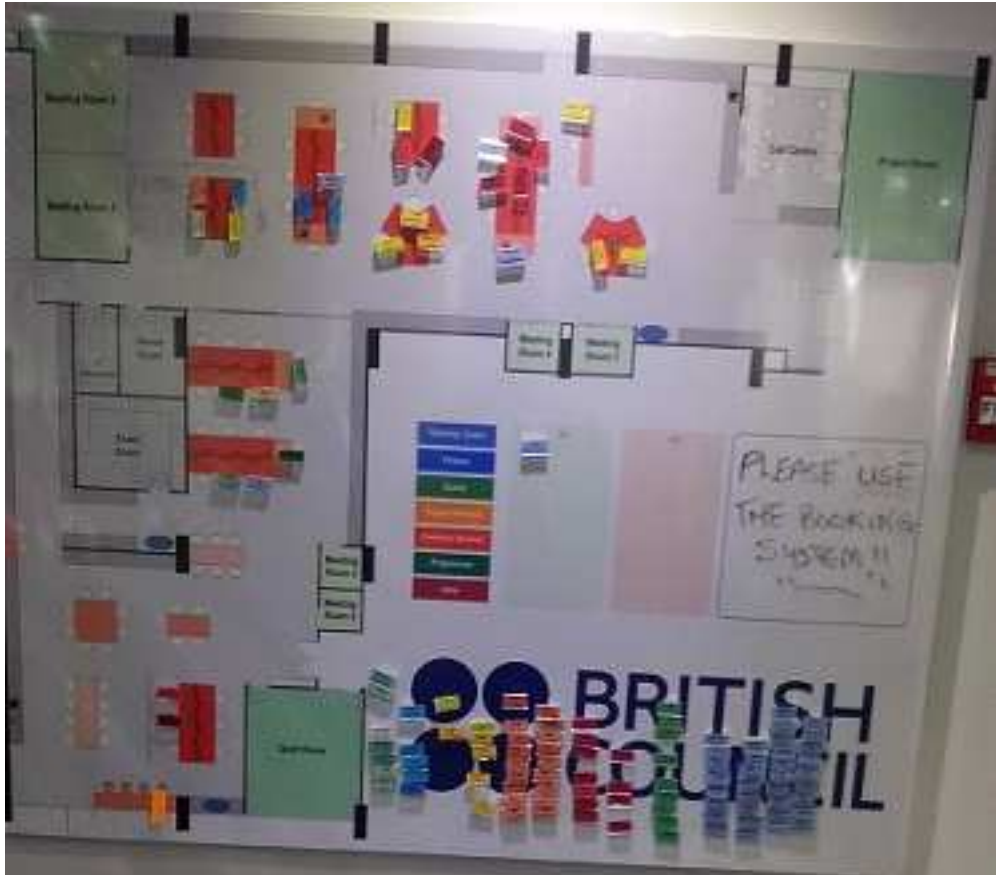
proc print data=ben.don ;
run ;

proc corresp data=ben.don mca benzecri plots=all dim=3;
tables  Duree FAC FPR ZON ZPR SEX EXP GEST AC VIA MOT REC GUI
FAV FLX EFF BON PRO COER PUNI  CONT FREI RIGI ILLU DYSF REAC
TI TG FLEX REP ;
run ;

proc corresp data=ben.don mca ben plot=(all) dim=2;
tables  FPR ZPR EXP AC TI TG REP ;
run ;

proc corresp data=ben.don mca ben plot=(all) dim=3;
tables  FPR ZPR EXP AC TI TG REP zon;
run ;
```

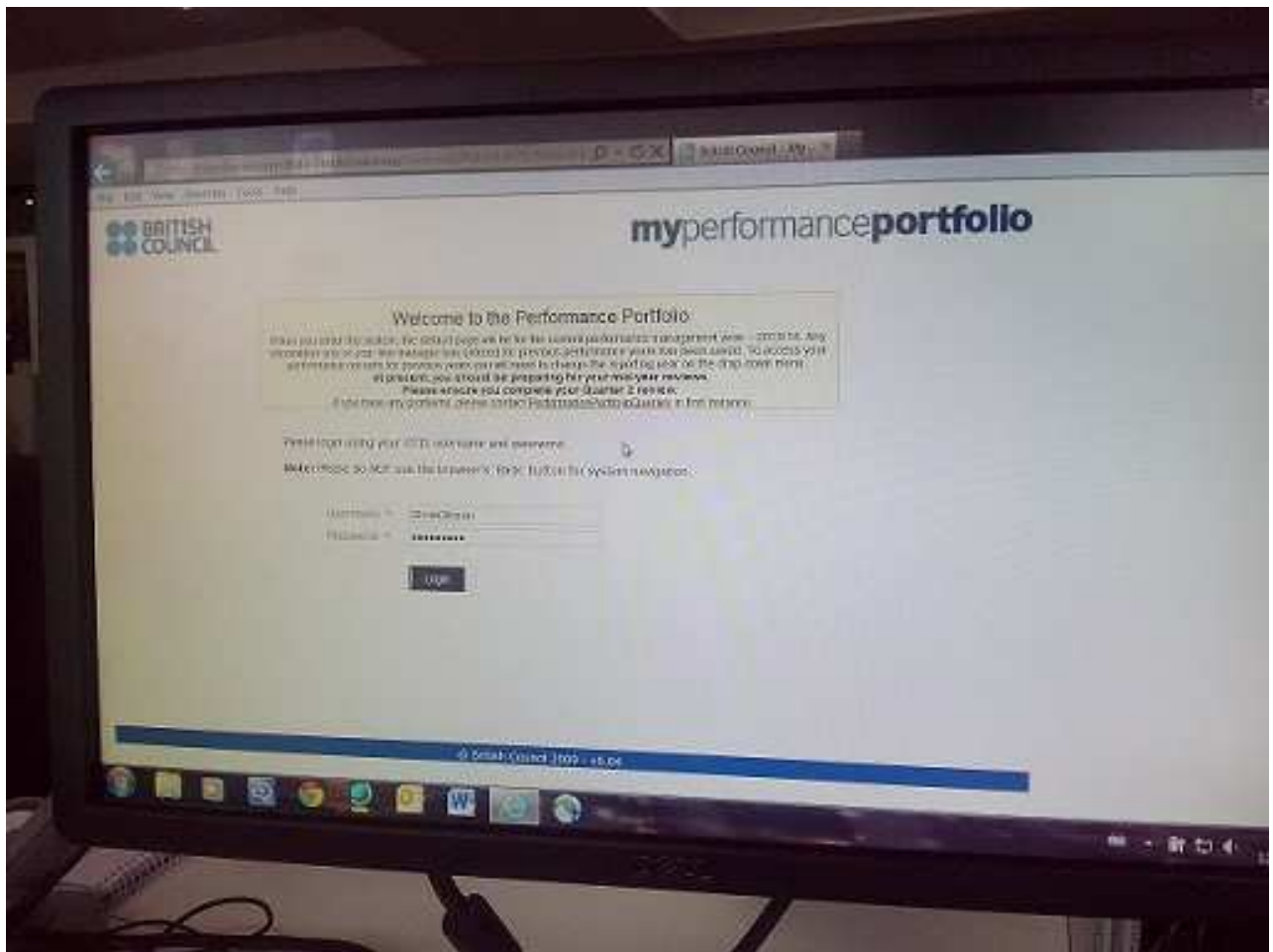
**Annexe 25. Prises de vues de l'intérieur du British Council d'une capitale asiatique (droits réservés auteur)**



Photographie 1 : « Tableau magnétique »



Photographie 2 : « Open space »



Photographie 3 : « ERP *myperformanceportfolio* »



### Annexe 26. Présentation du *British Council* et du *Goethe Institut* à partir de données primaires et secondaires

	<b>British Council</b>	<b>Goethe Institut</b>
Date de création	1934	1951 (succède à la Deutsche Akademie créée en 1925)
Objectif	<i>Soft power</i> dans le but de promouvoir la culture britannique et la langue anglaise : « <i>Use soft power as a tool of UK foreign policy</i> ».	Assurer la promotion de la langue allemande et de l'image de l'Allemagne, développer les échanges culturels sur le plan international et diffuser de l'information sur la vie culturelle, sociale et politique du pays.
Étendue du réseau	191 bureaux dans 110 pays	159 GI dans 98 pays
Effectif (2013)	710 salariés au Royaume-Uni et 6 836 salariés (hors vacataires) à l'étranger (dont 1 700 enseignants).	690 salariés en Allemagne et 2 100 salariés (hors vacataires) à l'étranger.
Lien avec le MAE national	« Il prend la forme d'un <i>Non departmental public Body</i> , ce qui lui accorde une grande autonomie vis-à-vis du Gouvernement. L'opérateur a toute latitude pour élaborer sa stratégie, mais est régulièrement évalué par le National Audit Office. Il entretient par ailleurs des relations de confiance avec le Foreign Office, qui le subventionne à hauteur de 179 millions de livres, et il répond devant le Parlement de sa stratégie et de ses performances » (Loncle et Schmid, 2013, p. 13). « La diplomatie culturelle britannique s'appuie principalement sur le British Council, organisation d'utilité publique à but non lucratif [...] agence, indépendante du gouvernement britannique, [qui] travaille en étroite collaboration avec le Foreign and Commonwealth Office mais rend seulement compte de sa politique au ministère » (Chaussabel, 2011, p. 20). Des directeurs peuvent être affectés sur des postes diplomatiques. Un répondant fut attaché culturel.	Le Goethe Institut est un établissement à but non lucratif indépendant du Gouvernement fédéral. Convention-cadre conclue en 2004 avec le ministère fédéral des Affaires étrangères qui affirme son rôle d'instrument de la diplomatie allemande et favorise le travail collaboratif entre les directeurs locaux et les ambassadeurs. « le Goethe Institut, établissement à but non lucratif, est indépendant du Gouvernement fédéral. [...] pour des raisons historiques, l'Allemagne n'a pas souhaité confier à l'État fédéral la diplomatie culturelle qui est déléguée au Goethe Institut, de la même manière que la culture et l'éducation ont été abandonnées aux <i>Land</i> et aux municipalités. L'agence centrale du Goethe Institut, basée à Munich, est liée par un contrat-cadre au ministère des Affaires étrangères et assure la gestion du réseau et la répartition du financement entre les différents instituts » (Chaussabel, 2011, p. 21).
Budget	Les trois quarts du budget sont financés par les cours de langue. Subvention (2012) de 228 millions d'euros de la part du <i>Foreign Office</i> . Chiffre d'affaires 2013 : 1 020 millions €.	288 millions d'euros.
Principal élément numérique du SMG	Intranet « <i>myperformanceportfolio</i> ».	Intranet PPS : Project Planning System.
Points communs	« les postes locaux bénéficient d'une réelle indépendance qui n'entrave pas un travail en bonne intelligence avec les acteurs centraux ; ils font l'objet d'une évaluation régulière et attentive ; leur action est adaptée à différents publics-cibles préalablement identifiés » (Loncle et Schmid, 2013, p. 13) Leurs stratégies sont élaborées par zones régionales.	
Site internet	<a href="http://www.britishcouncil.org">www.britishcouncil.org</a>	<a href="http://www.goethe.de/de/index.html">www.goethe.de/de/index.html</a>

## Principales sources :

- entretiens semi-directifs avec des employés du BC et du GI ;
- Loncle, F., & Schmid, C. (2013). *Rapport d'information sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger*. Paris: Assemblée nationale, rapport d'information n°1591, enregistré le 28 novembre 2013, 134 p. ;
- Chaussabel, L. (2011). *La réforme de l'action culturelle extérieure : une politique des petits pas ?* Mémoire pour le master recherche « administration et politiques publiques ». Université Panthéon-Assas Paris II, 153 p.

**Annexe 27. Indicateur 1.1 : Diffusion de la langue française (extrait du PLF 2015 Action extérieure de l'État, programme 185 : diplomatie culturelle et d'influence, projet annuel de performances, pages 7 et 8)**

**INDICATEUR 1.1 : Diffusion de la langue française**

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
1. Nombre d'établissements Label FrancÉducation	Nombre	25	32	40	40	50	65
2. Nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements culturels français (EAF et AF)	Nombre	1 079 420	1 082 689	1 092 000	1 092 000	1 098 000	1 109 000
3. Nombre d'heures/élèves de cours de langue des établissements culturels français (EAF et AF)	h/élèves	45 037 323	43 029 730	45 680 000	43 450 000	43 700 000	44 200 000
4. Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française	Nombre	452 551	490 161	490 000	539 000	555 000	589 000

**JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE**

**Sous-indicateur 1.1.1 « Nombre d'établissements LabelFrancÉducation »**

Pour renforcer la présence de la France dans le domaine de l'enseignement bilingue, le LabelFrancÉducation a été créé en janvier 2012. Ce label de qualité attribué aux établissements d'enseignement scolaire étrangers qui offrent une formation d'excellence en français dans le cadre de leurs programmes nationaux doit créer un effet d'entraînement auprès des établissements bilingues de qualité.

Les prévisions de 2014 à 2017 ont été fixées de façon prudente, car le label est encore en phase initiale. Cependant, conformément au plan d'actions pour l'enseignement français à l'étranger, des mesures d'assouplissement du label ont été prises, permettant d'envisager un développement constant du label qui apparaît comme un outil de coopération linguistique et éducative. Le label sera étendu rapidement aux pays francophones dont la langue d'enseignement n'est pas le français ; il se développera majoritairement en Europe, notamment dans l'Europe orientale et balkanique dans laquelle existent une forte tradition et demande d'enseignement bilingue.

**Sous-indicateur 1.1.2 « Nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements culturels français (EAF et AF) »**

Compte tenu des réalisations en 2013, les prévisions 2014 et 2015 n'ont pas été modifiées. Elles s'élèvent respectivement à 1 092 000 et 1 098 000 élèves. La cible est fixée à 1 109 000 inscriptions à la fin du triennal.

**Sous-indicateur 1.1.3 « Nombre d'heures-élèves de cours de langue des établissements culturels français (EAF et AF) »**

Dans un souci de cohérence avec les réalisations 2013, les prévisions 2014 et 2015, en termes de nombre d'heures-élèves, ont été actualisées. Elles sont désormais respectivement de 43 450 000 et 43 700 000 heures-élèves. La projection retenue d'environ, + 1,7 % d'augmentation pour le triennal 2014-2017, permettrait d'atteindre une cible de 44 200 000 heures-élèves en 2017.

**Sous-indicateur 1.1.4 « Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française »**

Une augmentation de 5 % en 2015 puis de 3 % par an est envisagée. Cette prévision résulte du succès des certifications, du développement de nouvelles versions des diplômes du DELF et du DALF et de l'effort de promotion effectué tant par le réseau de coopération et d'action culturelle que par les opérateurs (CIEP et CCIPIDF).

La signature en 2013 d'une convention de partenariat entre l'AEFE, la Mission laïque française (MLF) et le CIEP permettant le déploiement des diplômes de français DELF et DALF dans le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger contribue également à cet essor.

Enfin, le nombre de candidats issus des sections bilingues francophones augmente, lui aussi, grâce au LabelFrancÉducation dont un des critères d'attribution touche l'inscription des élèves de l'établissement demandeur au DELF/DALF. Pour rappel, le MAEDI envisage de labelliser 50 établissements à l'horizon 2015 et 100 en 2020.

Source : PLF 2015 « Action extérieure de l'État », PAP du programme 185, consulté le 12 juin 2016 : [www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM185.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM185.pdf)



# Table des matières

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>I</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>VI</b>
<b>ABREVIATIONS, SIGLES ET TRADUCTIONS.....</b>	<b>XI</b>
<b>INDEX DES ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>XVI</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>XXIII</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE - LE CONTROLE CAPACITANT, UN CONTROLE DE GESTION POUR DES ORGANISATIONS CONTRAINTE.....</b>	<b>1</b>
<b>PREMIERE PARTIE - DES CADRAGES THEORIQUES A LA RENCONTRE D'UN TERRAIN .....</b>	<b>31</b>
PREMIERE PARTIE - INTRODUCTION.....	32
CHAPITRE I - LE CADRAGE THEORIQUE .....	35
<i>A - La revue de littérature, une tension entre savoir et non savoir.....</i>	<i>36</i>
<i>B - Une double insertion : le cadre des bureaucraties professionnelles et la théorie de la contingence.....</i>	<i>41</i>
1) Le modèle bureaucratique au centre des organisations modernes .....	41
a) Identification des bureaucraties capacitantes avec le modèle des structures organisationnelles de Mintzberg .....	42

b) La formalisation des flux de travail des bureaucraties capacitantes au regard de l'approche contingente .....	44
2) Situer le modèle capacitant, entre approche dominante et approche critique	48
a) Une explication par l'étude de travaux de Paul Adler .....	48
b) Les filiations instrumentales et comportementales du contrôle capacitant	51
<i>C - Du modèle capacitant au contrôle capacitant</i> .....	56
1) Des prémices de l'« enabling » au modèle capacitant .....	57
a) L'émergence de l'approche capacitante .....	57
b) La proposition d'un modèle conceptuel pour des bureaucraties « capacitantes » .....	71
2) Interroger le modèle : déclinaison en un « contrôle capacitant ».....	79
a) L'ambivalence d'un concept délicat à nommer .....	81
b) Repenser les usages des systèmes de maîtrise de gestion.....	90
<i>D - Les trois leviers de compréhension du contrôle capacitant</i> .....	113
1) Le SMG, levier technologique fondamental en contrôle capacitant.....	114
2) Le levier implicite de l'unité d'analyse et la compréhension du manager-utilisateur .....	134
3) Troisième levier : observer des terrains capacitants, une interrogation méthodologique .....	151
<i>E - Conclusion du chapitre I : un modèle conceptuel basé sur les interactions SMG—managers-utilisateurs au service d'organisations repensant leurs dispositifs de gestion</i> .....	166
CHAPITRE II - LE TERRAIN.....	169
<i>A - L'entre-deux postes d'un ACPF ou une tentative de description épaisse</i> .....	172
<i>B - Comprendre le terrain : le RECAC, histoire d'un bateau ivre</i> .....	189
1) Une conception idéologique de la coopération culturelle comme fondement du RECAC.....	191
a) La perspective historique de l'action culturelle française hors de France	195
b) Le messianisme, une idéologie sous-jacente, puissant moteur de l'action culturelle française à l'étranger .....	197
2) Le RECAC, pilier méconnu de l'influence de la diplomatie française.....	206
a) Le concept de francophonie est au cœur du RECAC et de la diplomatie d'influence.....	208
b) L'Alliance française, un réseau dans le Réseau.....	214

c) Le projet d'un réseau unifié de réseaux .....	218
3) Le périmètre du RECAC, produit des réformes du MAE.....	221
a) Le RECAC, d'une conception élargie.....	223
b) ... au cœur du RECAC .....	237
4) Splendeurs et misères du travail des agents de la CLE.....	239
a) Les diplomates, entre « capacités » et « qualités » .....	241
b) La dimension gestionnaire des activités des agents du RECAC.....	245
c) Des activités contraintes dans le temps .....	254
d) Le MAE et son RECAC au cœur d'un processus permanent de réforme et de restrictions des moyens humaines .....	256
<i>C - Le puzzle d'une évolution vers un système de maîtrise de gestion.....</i>	<i>264</i>
1) Le RECAC en crise.....	265
2) Le RECAC : le changement comme solution de la continuité .....	269
a) Un terrain ancien mais méconnu.....	270
b) Un terrain stratégique mais pour lequel on recherche une stratégie claire .....	271
c) Un RECAC objet de réformes permanentes et souvent inabouties.....	277
d) Le RECAC, « bon élève » mais aussi « victime » de la LOLF ?.....	279
e) Un réseau en tension traversé par de fortes contraintes .....	283
<i>D - Conclusion du chapitre II : l'analyse du RECAC fait ressortir le besoin de la mise en place d'un système de maîtrise de gestion .....</i>	<i>286</i>
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE - LE QUESTIONNEMENT EPISTEMOLOGIQUE ET LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE .....	289
<i>A - Le projet de connaissance .....</i>	<i>290</i>
1) Le projet de connaissance s'inscrit dans le parcours du chercheur... ..	290
2) ... et dans les réalités de la recherche .....	291
<i>B - Le questionnement épistémologique et la méthodologie mise en œuvre .....</i>	<i>298</i>
1) Comprendre la réalité du SMG du RECAC en nous inscrivant dans le courant épistémologique interprétativiste... ..	298
2) ... pour saisir la réalité de la mise en œuvre du SMG du RECAC avec une méthodologie mixte.....	301
a) Identifier la démarche méthodologique globale de la recherche .....	302
b) Préciser l'outillage mobilisé pour la recherche « compréhensive » .....	306

**SECONDE PARTIE - RESULTATS ET DISCUSSION ISSUS DES  
INTERACTIONS ENTRE ELEMENTS THEORIQUES ET EMPIRIQUES..... 319**

SECONDE PARTIE - INTRODUCTION .....	320
CHAPITRE III - LA FABRIQUE D'UN ASSEMBLAGE « SYSTEME DE MAITRISE DE GESTION » AU CŒUR DES RESULTATS DE LA RECHERCHE EMPIRIQUE.....	323
<i>A - À la recherche du système de maîtrise de gestion du RECAC : le FSP, élément préfigurateur</i> .....	324
1) Le dispositif FSP compris comme une sensibilisation à la démarche de contrôle de gestion .....	328
2) Le cadre logique, préfiguration du SMG du RECAC.....	330
<i>B - La fabrication d'un système de maîtrise de gestion : un assemblage sur-mesure .....</i>	334
1) L'émergence d'un discours sur le contrôle de gestion porté par le sommet stratégique du RECAC .....	334
a) Performance et contrôle de gestion à la DGM.....	335
b) « Pour une administration stratégique et transparente » : le fil conducteur du développement du SMG du RECAC .....	336
2) Une conception orientée « maîtrise » du contrôle de gestion : la « fiche budget pays ».....	339
a) La première version formalisée de la FBP : 2006-2011 .....	340
b) Faire le lien entre la FBP et la mission avec un projet de CLE .....	343
c) « Mieux travailler » en substituant la FBP aux fiches d'inspection générale .....	345
d) Co-construire la FBP avec le dialogue de gestion selon un processus tandem .....	351
e) L'évolution de la version formalisée de la FBP, deuxième période 2011- 2015.....	357
f) Le <i>feed-back</i> élément essentiel du dialogue de gestion.....	366
3) La question de la programmation budgétaire avec l'élément PRISME.....	371
a) De SCOP à PRISME, une nouvelle conception de la programmation budgétaire pour « améliorer toute la gestion de la programmation des crédits de coopération et d'action culturelle » .....	372

b) Le nouvel élément de programmation budgétaire capacite les MU à des degrés variables .....	385
4) L'élément du SMG dédié à la CLE : les logiciels de gestion des cours .....	388
a) Des demandes nées des besoins des utilisateurs : les transparences en action .....	392
b) Les transparences internes et globales ont d'abord été nécessaires aux concepteurs.....	394
c) La prise en compte des spécificités au travers de la flexibilité et de la réparation.....	397
<i>C - Des éléments évolutifs forment un SMG ayant la qualité capacitante qui révèle le rôle du dialogue capacitant, le sens de la mission et des « moments » du contrôle capacitant.....</i>	<i>407</i>
1) Le dialogue capacitant est au cœur de la mobilisation des caractéristiques-clés capacitantes dans le processus tandem.....	407
2) Le sens de la mission exprimé par les agents du RECAC conditionne le processus tandem capacitant .....	414
a) L'engagement dans le travail des agents du RECAC .....	422
b) Le rôle du système de récompenses.....	424
c) Le résultat du sens de la mission.....	432
3) Le processus tandem du SMG du RECAC révèle des étapes du contrôle capacitant.....	438
<i>D - La dimension quantitative de la recherche complète les résultats de la démarche qualitative de compréhension du contrôle capacitant du RECAC.....</i>	<i>442</i>
1) Appréhender l'outil de l'analyse factorielle des correspondances multiples .....	443
2) Réaliser l'analyse AFCM.....	447
3) L'importance de l'expérience professionnelle en contrôle capacitant ressort de l'analyse AFCM .....	451
a) Compréhension des résultats de l'analyse SAS .....	451
b) Interprétation des résultats de l'analyse SAS.....	454
<i>E - Conclusion du chapitre III : l'analyse du système de maîtrise de gestion du RECAC fait ressortir trois résultats principaux relatifs au contrôle capacitant.....</i>	<i>458</i>
CHAPITRE IV - UN RETOUR REFLEXIF SUR LA RECHERCHE : LE PROJET CAPACITANT EN DIX POINTS .....	463



<i>A - Appréhender le projet capacitant pour le RECAC</i> .....	464
1) Une mobilité... capacitante ?.....	464
a) Une mobilité fonctionnelle et géographique qui concerne les agents expatriés du RECAC .....	466
b) Discuter la mobilité capacitante .....	469
c) La question de la mobilité quant au sens de la mission et à l'expérience professionnelle .....	476
2) La question des « bonnes pratiques » ou reformaliser l'informel.....	477
3) Lignes de rencontre avec des organisations semblables au RECAC.....	487
a) L'intérêt du RECAC envers ses homologues étrangers : « une compétition globale pour l'influence » .....	488
b) Lignes de divergence et de convergence entre le RECAC et des réseaux de coopération culturelle étrangers .....	489
4) La présence grandissante des technologies numériques dans les interactions entre managers et assemblage SMG.....	505
<i>B - Saisir le projet capacitant par la méthodologie mise en œuvre</i> .....	510
1) Retour sur le dispositif méthodologique mis en œuvre .....	511
2) Le guide d'entretien « point de rencontre » porté par un cadre théorique « interface » .....	517
a) Les dix étapes d'élaboration du guide d'entretien comme point de rencontre.....	518
b) « Je cherche, tu parles, il voit, nous comprenons » : appliquer un cadre théorique interface pour donner à voir le contrôle capacitant.....	520
3) La position du chercheur « post-participant ».....	522
<i>C - Modeler le projet capacitant pour le consolider</i> .....	529
1) Situer le contrôle capacitant dans une perspective de congruence .....	529
a) La dimension comportementale du contrôle de gestion : la théorie de l'agence vise à une réduction des divergences d'intérêt entre principal et agent ..	530
b) Vers un alignement comportemental, le contrôle capacitant perçu comme un relai du contrôle de type agence .....	532
2) Comprendre le contrôle capacitant comme un méta-contrôle de gestion ....	536
3) Modeler le modèle du contrôle capacitant .....	541
<i>D - Conclusion du chapitre IV : le projet capacitant du RECAC</i> .....	549

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE - COMPRENDRE LE CONTROLE CAPACITANT EN TANT QUE MODELE DE LA CONCEPTION « MAITRISE » DU CONTROLE DE GESTION .....	551
---	-----

**CONCLUSION GENERALE - « LE CONTROLE DE GESTION M'A SAUVE »**

.....	<b>561</b>
-------	------------

*A - La boucle de la recherche : apports théoriques et méthodologiques.....* 562

*B - Un nouveau cas organisationnel en sciences de gestion pétri de paradoxes : le RECAC .....* 565

1) L'assemblage SMG, un travail de confection sur-mesure..... 569

2) « Capaciter » les agents avec la « maîtrise de la gestion » pour répondre à des injonctions paradoxales ..... 571

3) Un contrôle capacitant favorable à l'exercice du travail en administration centrale ..... 574

4) Un contrôle capacitant favorable à l'exercice de la mission des agents en poste ..... 580

5) Un contrôle capacitant à l'épreuve de la question temporelle, ou le retour par les « moments capacitants » ..... 583

*C - Limites et perspectives de recherche.....* 584

**BIBLIOGRAPHIE..... 589**

**ANNEXES..... 614**

ANNEXE 1. « LE REEQUILIBRAGE DES MOYENS HUMAINS SE POURSUIT » (EXTRAIT DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 N°2234, RAPPORT DE MME VALERIE RABAULT, RAPPORTEURE GENERALE, DEPUTEE, ANNEXE N°1 ACTION EXTERIEURE DE L'ÉTAT, P. 27-28) ..... 616

ANNEXE 2. LE DESIGN DE LA RECHERCHE PRESENTE EN JOURNEE DOCTORALE DU 34<sup>EME</sup> CONGRES DE L'ASSOCIATION FRANCOPHONE DE COMPTABILITE (BENOIT, 2013, P. 12) ..... 618

ANNEXE 3. LE PROCESSUS CONTINU DE REFORMES ET DE MODERNISATION DU MAE : ELEMENTS DE REPERAGE ..... 619

ANNEXE 4. LE RECAC ET LE PROJET D'UN RESEAU UNIFIE DE RESEAUX AU SERVICE DE LA STRATEGIE, DE L'IMPLICATION ET DE LA COHERENCE DE L'ACTION DES DIFFERENTS ACTEURS (D'APRES LA « LETTRE D'INFORMATION DE LA FONDATION ALLIANCE FRANÇAISE » DU 16 OCTOBRE 2015)..... 623

ANNEXE 5. INDICATEURS LOLF EN PLACE DANS LE RESEAU (PROGRAMME 185, PAP 2008) (INTRANET MAE-DGCID, DOCUMENT MIS EN LIGNE LE 7 AOUT 2007) .....	625
ANNEXE 6. ROLES ET MISSIONS DU RESEAU DIPLOMATIQUE FRANÇAIS A L'ETRANGER .....	628
ANNEXE 7. PROFILS DE POSTE EN CLE, DES POSTES D'EXPERTS PEDAGOGIQUES AUXQUELS ON DEMANDE D'ASSURER DES TACHES DE GESTION .....	629
ANNEXE 8. EXTRAIT DE LA BROCHURE DE PRESENTATION DU SEMINAIRE SPECIFIQUE : « CONCEPTION ET GESTION DE PROJETS N9P34 » DU PARCOURS 3 INGENIERIE DE FORMATION POUR LES ENSEIGNANTS DE FRANÇAIS LANGUE ETRANGERE ET DES LANGUES, MASTER 2 DIDACTIQUE DU FRANÇAIS LANGUE ETRANGERE, UNIVERSITE PARIS 3 SORBONNE NOUVELLE, UFR LITTERATURE, LINGUISTIQUE, DIDACTIQUE, ANNEE UNIVERSITAIRE 2011-2012, P. 63-64 .....	631
ANNEXE 9. LE « DIALOGUE DE GESTION » : « MEMENTO DU CHEF DE MISSION DIPLOMATIQUE », REALISE PAR LA DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (MISE A JOUR DU 22 JUIN 2006, 193 P.) : EXTRAIT D'UN TELEGRAMME DIPLOMATIQUE RELATIF AUX DEPENSES DE PERSONNEL ET AUX ENSEIGNEMENTS DES EXPERIMENTATIONS 2004 ET 2005 DE LA MISE EN PLACE DE LA LOLF (P. 181) .....	632
ANNEXE 10. DGM, VADE-MECUM DES PROCEDURES DE LA COOPERATION ET DE L'ACTION CULTURELLE, FICHE N°10 LA FUSION SCAC/EAF, JUIN 2014, EXTRAITS DES PAGES 1 ET 3 .....	633
ANNEXE 11. EXTRAIT DE L'EDITION DU 15 DECEMBRE 2015 DES INSTRUCTIONS GENERALES DE PROGRAMMATION POUR LES SCAC EN LIGNE SUR L'INTRANET <i>DIPLONET</i> (MAE, DGM, DPR, P. 4 ET 5).....	634
ANNEXE 12. ORIGINE GEOGRAPHIQUE (POSTE ACTUEL ET POSTE PRECEDENT) DES 60 REpondants DU RECAC AUX ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS .....	635
ANNEXE 13. LES TROIS PRINCIPAUX POSITIONNEMENTS EPISTEMOLOGIQUES EN SCIENCES DE GESTION (D'APRES PERRET ET SEVILLE, 2007, P. 15).....	636
ANNEXE 14. LE GUIDE D'ENTRETIEN.....	637
ANNEXE 15. CADRE VIERGE DE SAISIE DES ENTRETIENS DANS LE TRAITEMENT DE TEXTE <i>WORD</i> .....	640
ANNEXE 16. EXTRAIT D'ECRAN DE NVIVO10 DU CODAGE THEMATIQUE SIMPLE AVEC 34 Nœuds.....	641

ANNEXE 17. EXEMPLE DE REALISATION D'UNE MATRICE DE CROISEMENTS DANS NVIVO10 .....	642
ANNEXE 18. GUIDE DU CODAGE DU TABLEAU DE DONNEES SOUS EXCEL .....	645
ANNEXE 19. FICHE REPERE « LA PERFORMANCE A LA DIRECTION GENERALE DE LA MONDIALISATION » EDITEE EN 2011 PAR LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES (PAGE 1 SUR 2) .....	646
ANNEXE 20. SOMMAIRE DU RAPPORT DE PRESENTATION D'UN PROJET FSP (MAE RP- 2000-131) .....	647
ANNEXE 21. EXTRAITS DE LA BROCHURE « POUR UNE ADMINISTRATION STRATEGIE ET TRANSPARENTTE » PUBLIEE EN 2008 PAR LE BUREAU DU CONTROLE DE GESTION DE LA DGCID-MAE .....	648
ANNEXE 22. LES CINQ THEMES DE LA PREMIERE VERSION DU CADRE D'OTLEY (1999) .....	650
ANNEXE 23. LE SCHEMA ET LES 12 QUESTIONS DU CADRE ETENDU DE FERREIRA ET OTLEY (2009) .....	651
ANNEXE 24. COMMANDES SAISIES DANS L'APPLICATION SAS POUR LE TRAITEMENT AFCM.....	653
ANNEXE 25. PRISES DE VUES DE L'INTERIEUR DU BRITISH COUNCIL D'UNE CAPITALE ASIATIQUE (DROITS RESERVES AUTEUR) .....	654
ANNEXE 26. PRESENTATION DU <i>BRITISH COUNCIL</i> ET DU <i>GOETHE INSTITUT</i> A PARTIR DE DONNEES PRIMAIRES ET SECONDAIRES .....	656
ANNEXE 27. INDICATEUR 1.1 : DIFFUSION DE LA LANGUE FRANÇAISE (EXTRAIT DU PLF 2015 ACTION EXTERIEURE DE L'ÉTAT, PROGRAMME 185 : DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE, PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES, PAGES 7 ET 8) .....	657
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>659</b>



*Thèse doctorale rédigée à Perpignan, en « pays catalan »,  
de l'été 2015 à l'été 2016.*



## Le contrôle capacitant.

# Le cas du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger

### Résumé

Le réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger, relevant du ministère des Affaires étrangères, est une organisation publique opérant dans le monde entier. Objet de nombreuses réformes, il est confronté depuis le début des années 2000 à de fortes restrictions. Pourtant, cette organisation parvient toujours à remplir sa mission. Elle a actionné le levier organisationnel en mettant en place une démarche nouvelle de contrôle de gestion. Pour la saisir, cette recherche déploie une méthodologie mixte et mobilise le contrôle capacitant (Ahrens et Chapman, 2004), adapté de recherches réalisées par Adler et Borys (1996). À partir de données secondaires et primaires issues de 66 entretiens semi-directifs utilisant le cadre étendu proposé par Ferreira et Otley (2009), l'assemblage d'un « système de maîtrise de gestion » est analysé. Basée sur une compréhension fine d'une organisation peu explorée, cette recherche propose un « remodelage » du modèle du contrôle capacitant.

Mots-clés : rôle dual capacitant ; assemblage de maîtrise de gestion ; dialogue capacitant ; *continuum* capacitant ; moment capacitant ; processus tandem ; observation post-participante ; méta-contrôle de gestion.

### Abstract

#### **Enabling Control. The case of the French cooperation and cultural network abroad**

The French cooperation and cultural network abroad, which operates under the Ministry of Foreign Affairs, is a public entity operating worldwide. The object of numerous reforms, it has suffered from major budget cuts since the early 2000s. This study explores how the organization has managed to fulfill its mission under these conditions. Senior leaders responded to this challenge by introducing a new approach to management control. The research uses mixed methods to assess this new approach and utilizes the enabling control model (Ahrens and Chapman, 2004), adapted from the research of Adler and Borys (1996). The new management control system is analyzed using secondary and primary data from 66 semi-structured interviews using the extended framework proposed by Ferreira and Otley (2009). This research, based on a thorough understanding of an organization barely investigated in management science, offers a refinement of the enabling control model as a form of meta-management control.

Keywords : enabling dual role; management control package; enabling dialogue; enabling continuum; enabling moment; development process; post-participant observation; meta-management control.