



HAL
open science

Le contrôle d'un réseau Public-Privé sous l'influence du New Public Management : le cas du secteur social et médico-social en France

Nizar Al-Sharif, Paul-Laurent Saunier, Eric-Alain Zoukoua

► To cite this version:

Nizar Al-Sharif, Paul-Laurent Saunier, Eric-Alain Zoukoua. Le contrôle d'un réseau Public-Privé sous l'influence du New Public Management : le cas du secteur social et médico-social en France. Comptabilités, économie et société, May 2011, Montpellier, France. pp.cd-rom. hal-00645364

HAL Id: hal-00645364

<https://hal.science/hal-00645364>

Submitted on 28 Nov 2011

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.

LE CONTROLE D'UN RESEAU PUBLIC - PRIVE SOUS L'INFLUENCE DU NEW PUBLIC MANAGEMENT : LE CAS DU SECTEUR SOCIAL ET MEDICO- SOCIAL EN FRANCE

Nizar Al-Sharif, ATER, LOG, Université d'Orléans
nizar.al-sharif@univ-orleans.fr

Paul-Laurent Saunier, ATER, LOG, Université d'Orléans
pl.saunier@univ-orleans.fr

Eric-Alain Zoukous, Maître de conférences, CERMAT, Université de Tours
eric-alain.zoukous@univ-tours.fr

Résumé : L'étude de la diffusion des principes du New Public Management suit principalement une perspective néo-institutionnelle et l'hétérogénéité des pratiques est souvent expliquée par la notion de découplage. En France, les Collectivités Territoriales et leurs associations partenaires sont influencées par ces principes en dehors de toute obligation légale.

L'objectif du papier est d'étudier cette influence sur le contrôle des relations au sein d'un réseau Etat – CT – Associations – Usagers. La perspective théorique est nourrie des récents développements de la théorie néo-institutionnelle, et des travaux sur le contrôle inter organisationnel. Les causes d'un éventuel découplage entre objectifs affichés et pratiques sont recherchées par le biais d'une étude de cas.

Mots clés : Théorie néo-institutionnelle, *loose-coupling*, contrôle, collectivités territoriales, associations

Abstract: The dissemination of New Public Management principles was mainly studied in a neo-institutional perspective, the heterogeneity of practices being explained by an implicit hypothesis of loose-coupling. These principles seem to be spreading in French local governments and their non-profit partners on a voluntary basis.

This study aims at studying this influence on the control of the relationships in a State – Local Governments – Non-Profits – Users network by looking into causes of possible loose-coupling. The theoretical perspective is based on recent developments in the neo-institutional theory and works on inter organizational control. A case-study is made in French local governments and their non-profit partners.

Key words: Neo-institutional theory, loose-coupling, control, local governments, non-profit organisations

Introduction

La sphère publique française a connu d'importantes mutations, d'abord depuis les années 1980 avec les mouvements de déconcentration et de décentralisation accompagnés du transfert de « blocs de compétences » de l'Etat aux Collectivités Territoriales (CT), ensuite depuis les années 2000 avec la diffusion des principes du New Public Management (NPM).

Dans le cadre des responsabilités induites par les transferts de compétences, les CT et les services de l'État déployés sur les territoires ont eu massivement recours à des acteurs du secteur privé pour « sous-traiter » des activités concourant à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques. Parmi ces acteurs, les associations se sont imposées comme des partenaires privilégiés des pouvoirs publics, notamment dans les domaines sanitaire, social, culturel et éducatif (Archambault, 1996).

L'État, les CT et des associations coopèrent ainsi en réseau pour mettre en œuvre certaines politiques publiques, notamment en proposant des prestations aux usagers au sein de la population. Cette coopération implique des relations inter organisationnelles de délégation d'autorité et/ou de compétences, accompagnées de financements et de contrôles.

L'entrée en vigueur progressive de la LOLF¹ depuis 2002 représente la déclinaison en France des principes du NPM, qui se traduit par une transition vers les modes de gestion axés sur les résultats et notamment les mesures de performance (Hood, 1995), ainsi que par le repositionnement de l'usager au cœur de l'action publique. Bien que la LOLF ne s'applique ni aux CT ni aux associations, juridiquement indépendantes de l'Etat, la diffusion de la culture du NPM en France semble influencer les relations entre ces organisations, comme en témoigne le débat politique observé au niveau parlementaire depuis 2001.

L'objectif de ce papier est d'étudier l'influence de la diffusion des principes du NPM sur le contrôle inter organisationnel d'un réseau « État – CT – associations – usagers ». La perspective retenue est celle de la théorie néo-institutionnelle (courant dominant dans l'étude de la diffusion des principes du NPM), en particulier ses développements les plus récents (Lawrence et Suddaby, 2006 ; Greenwood et al., 2008; Scott, 2008), complétée par les travaux portant sur le contrôle inter organisationnel. Au plan empirique, l'accès au terrain repose sur une étude de cas réalisée au sein d'un réseau « Etat – collectivités – associations – usagers » dans le secteur social et médico-social

La partie qui suit étudie dans un premier temps la littérature sur le management public abordé sous l'angle institutionnel, puis dans un second temps les travaux sur le contrôle des relations inter organisationnelles. La seconde partie présente la méthodologie de la recherche, les résultats de l'étude de cas et leur interprétation.

1 Revue de littérature

L'analyse de la littérature sur le NPM abordé sous l'angle néo-institutionnel révèle l'intérêt de la notion de découplage et l'importance de la dichotomie « *accountability* » /

¹ Loi Organique relative aux Lois de Finances, promulguée le 1er août 2001

« *responsibility* ». Les travaux sur le contrôle des relations inter organisationnelles présentés dans un second temps éclairent la problématique de la gestion d'un réseau public-privé.

1.1 Une lecture néo-institutionnelle du New Public Management

Des développements récents de l'approche néo-institutionnelle ont souligné les limites de la notion d'isomorphisme de DiMaggio et Powell (1983) et étudient l'existence et les causes du découplage institutionnel. Plusieurs auteurs de ce courant s'intéressent aux phénomènes de découplage qui accompagnent la diffusion de la culture du NPM au sein des organisations publiques.

1.1.1 L'approche néo-institutionnelle : de l'isomorphisme au découplage

Les théories institutionnelles sont parmi les plus mobilisées pour étudier les organisations (Davis et Marquis, 2005). Plus de trente ans après l'apparition de ce courant, beaucoup de changements ont été introduits à la théorie néo-institutionnelle afin de répondre aux critiques adressées aux premiers travaux (Scott, 2008). La préoccupation initiale du néo-institutionnalisme était d'expliquer l'isomorphisme structurel, quelle que soit son origine, lorsqu'il ne peut pas être expliqué par des pressions concurrentielles sur le marché ou par la quête d'efficacité (Meyer et Rowan, 1977 ; DiMaggio et Powell, 1983; Tolbert et Zucker, 1996). Les recherches institutionnelles étaient centrées sur la manière dont les institutions façonnent le comportement des acteurs organisationnels, l'argument réciproque n'ayant pas été empiriquement étudié² (Barley et Tolbert, 1997).

L'explication de l'isomorphisme réside dans une quête de légitimité ; selon DiMaggio et Powell (1983), il revêt trois formes : coercitif, normatif et mimétique. Le critère de légitimité est défini comme l'adaptation à l'environnement institutionnel et la conformité aux règles, aux normes et aux standards en vigueur. Dans cette perspective, une organisation qui augmente sa conformité à l'environnement institutionnel augmente par conséquent sa légitimité, laquelle à son tour, améliore l'accès aux ressources essentielles et, par conséquent, les chances de survie de l'organisation (Zucker, 1987).

Meyer et Rowan (1977, p. 353) pronostiquent que « les organisations échouent quand elles s'écartent des prescriptions de mythes institutionnalisés : en dehors de l'efficacité technique, les organisations qui innovent de manière structurellement importante subissent des coûts considérables liés à la légitimité ». Une première lecture pourrait laisser penser que la théorie néo-institutionnelle exprime le comportement irrationnel (*a-rational*) d'organisations mues par le seul souci d'imitation au détriment de tout autre impératif. Pour Hasselbladh et Kallinikos (2000, p.700), le manque de rationalité ne réside pas dans les fondements de la théorie mais plutôt dans la méthodologie qui en résulte. Ils proposent alors une méthodologie qui explore en profondeur les mécanismes du champ organisationnel. Le néo-institutionnalisme présenterait le processus d'institutionnalisation comme étant linéaire et inéluctable : « en tant que produit d'une construction sociale, l'institutionnalisation doit en finir avec une vision trop éloignée du terrain (*'the bird's eye view of the field'*) et se pencher

² Depuis longtemps la recherche a cherché à intégrer le rôle des acteurs notamment à travers la théorie de la structuration dans le changement de cadre institutionnel, mais sans proposition d'un véritable programme empirique.

de plus près sur les moyens sociaux et cognitifs et les procédures qui sous-tendent des croyances et des modèles d'action rationalisés ».

La théorie institutionnelle a été enrichie par l'introduction d'éléments tels que certaines conditions de nature à renforcer l'hétérogénéité des organisations contrairement à l'isomorphisme présumé, notamment le découplage total (« *de-coupling* ») ou « lâche » (« *loose coupling* ») entre les structures et les activités, la production de structures hybrides et la remise en cause de la légitimité organisationnelle comme seul moteur de l'action de l'organisation. Le concept de découplage³, peu conceptualisé selon Orton et Weick (1990) au moment de la publication de leur article, a beaucoup évolué depuis.

Le néo-institutionnalisme « traditionnel » accordait une importance centrale aux forces coercitives découlant du système réglementaire ; l'État était alors l'acteur principal, poussant les organisations sous son influence à se conformer à ces exigences. Les nouveaux courants de recherche ont quant à eux mis l'accent sur la manière dont ces « exigences » deviennent objet d'interprétation, de manipulation, de révision et d'élaboration par les acteurs qui y sont soumis.

Meyer et Rowan (1977) ont été les premiers à parler d'une « conformité rituelle ». Dans cette optique, les organisations se sentent obligées d'adopter des changements structurels en réponse aux pressions institutionnelles, mais elles procèdent ensuite à un certain « découplage » des pratiques réelles, qui doit tenir compte des circonstances locales et des pratiques réelles (Scott, 2008). Le concept de « *loose-coupling* » (Meyer et Scott, 1983) consiste à créer une « façade de structure » ou une « image pour sauver les apparences ». Les activités opérationnelles réelles sont découplées des structures formelles de l'organisation, sans s'opposer directement aux institutions existantes et risquer ainsi de perdre la légitimité et l'accès aux ressources. Plusieurs auteurs relèvent une contradiction entre les pressions institutionnelles d'un côté et de l'autre les impératifs d'efficacité propices à la mise en place des institutions et des pratiques managériales (Meyer et Scott, 1983 ; Tolbert et Zucker, 1996 ; Scott, 2008). Lawrence et Suddaby (2006) reviennent sur l'apport de Leblebici et al. (1991) pour souligner le rôle des acteurs dans le travail institutionnel (*institutional work*).

1.1.2 La dichotomie « *accountability* » / « *responsibility* » dans le NPM

De nombreux travaux ont étudié l'utilité du découplage dans la mise en œuvre des systèmes de contrôle dans les organisations (Siti-Nahiba et Scapens, 2005 ; Lukka, 2007 ; Nor-Aziah et Scapens, 2007). Plusieurs facteurs ont été mis en avant pour expliquer le phénomène de découplage lié à la mesure de performance ; les systèmes de contrôle jouent également un rôle de « machines de rationalisation » (Burchell et al., 1980) permettant de légitimer et justifier le processus de prise de décisions. Les outils de mesure de performance étant des systèmes d'aide à la prise de décision, ils peuvent aussi être utilisés pour justifier une action ou couvrir des comportements opportunistes. Guenoun (2009) montre que l'enjeu électoral joue un rôle important dans le déploiement des principes du NPM au sein des structures publiques, alors qu'un tel déploiement est présenté dans une démarche d'ouverture et transparence.

Dans son état de l'art sur le courant néo-institutionnel et la recherche sur la mesure de performance dans le secteur public, Modell (2009, p. 293) constate que le courant dominant

³ Dans la suite du papier, nous utilisons le terme « découplage » au sens de « *loose coupling* » (couplage lâche) et non au sens de « *de-coupling* » (découplage total)

dans ces recherches porte sur le découplage⁴, il conclut sur un constat que nous abordons comme une proposition : « (...) en particulier, la recherche commence à aller au-delà des représentations simplistes de la mesure de performance comme des pratiques découplées ou faiblement couplées, pour accorder davantage d'attention à la façon dont elle est impliquée dans les étapes de formation des processus institutionnels et le rôle des acteurs exercé à différents niveaux d'analyse ». Selon lui, la tension au sein des organisations et les conflits d'intérêts sont parmi les causes majeures de découplage institutionnel (*'loose coupling'*) (Modell, 2003).

En France, la diffusion des principes du NPM, implémentés au niveau de l'Etat par la LOLF, n'a pas été étendue par voie légale aux collectivités territoriales ni aux organisations à but non-lucratif (associations) qui travaillent avec elles. Dans la lignée des travaux de Hood (1991, pp.4-5) le NPM renvoie à sept orientations : 1) la réorganisation du secteur public en unités entrepreneuriales (*'corporatized units'*) par « produit » ; 2) l'introduction d'une logique de compétition public-privé et même public-public dans les appels d'offre ; 3) une déclinaison au secteur public du style « managérial » emprunté au secteur privé ; 4) la recherche d'efficacité dans la consommation de ressources 5) une implication plus forte des hauts dirigeants ; 6) la nécessité de standards de mesure de performance et d'impact ; 7) une mesure de performance davantage orientée vers les résultats

Selon les principes du NPM, la mise en œuvre conjointe des notions de « *responsibility* » et d'« *accountability* » constitue un élément d'une importance cruciale (Norman et Gregory, 2003). En français, les deux mots se traduisent par responsabilité, mais dans la littérature sur le NPM, « *accountability* » est généralement traduit par « redevabilité » (Guenoun, 2009), c'est-à-dire le fait de devoir rendre des comptes, au propre comme au figuré. La promesse implicite est que les acteurs locaux seront libres d'allouer les moyens et d'engager des actions, mais seront jugés en contrepartie sur leur performance compte tenu du contexte de réalisation de l'action. Le NPM peut alors être considéré comme un mécanisme de contrôle (*accountability*), mais aussi comme un outil de délégation de responsabilité (*responsibility*). L'arbitrage entre ces deux notions a soulevé des difficultés conceptuelles (Norman et Gregory, 2003 ; Moynihan, 2006).

Peters (1998, p.89) parle d'un paradoxe entre (a) permettre aux fonctionnaires du secteur public de créer de manière autonome et efficace leurs propres normes de gestion publique et (b) réduire la puissance de ces fonctionnaires en cantonnant leur action au management et en limitant leur implication dans la prise de décision politique. Moynihan (2006) souligne ce fait dans son évaluation d'une décennie d'application de la gestion orientée vers les résultats dans le secteur public aux Etats-Unis. Il montre que la mesure de la performance telle qu'elle est pratiquée dans les gouvernements locaux met l'accent sur l'*accountability* pour renforcer le contrôle dans un environnement marqué par le manque de légitimité. De même, Brudney et al. (1999) soulignent le fait que l'atteinte des objectifs assignés à l'application des principes du NPM nécessite d'appliquer simultanément des deux concepts d'*accountability* et de *responsibility*, ce qui n'était pas encore le cas aux États-Unis lors de sa recherche. Norman et Gregory (2003) dans leur étude sur la même question en Nouvelle-Zélande, pays pionnier

⁴ Notamment les travaux de Cavalluzzo et Ittner, 2004 ; Holmblad Brunsson, 2002 ; Johansson et Siverbo, 2009 ; Johnsen et al., 2001 ; Kasperskaya, 2008 ; Lawton et al., 2000 ; McKevitt et Lawton, 1996 ; Sharifi et Bovaird, 1995 ; Townley, 1997 : Voir Modell (2006).

dans l'application des principes du NPM, recommandent paradoxalement de se concentrer sur un seul aspect des deux bases du NPM.

Compte tenu de cette tension entre la logique de vérification (*accountability*) et la logique de délégation de responsabilité (*responsibility*), nous faisons l'hypothèse que la diffusion des principes du NPM au sein du réseau s'accompagne de phénomènes de découplage entre les objectifs affichés et pratiques réelles.

Or selon Orton et Weick (1990, p.219), « affirmer qu'une organisation présente un système de découplage est le début de la discussion et pas la fin. Quels sont les éléments découplés ? Quels sont les domaines auxquels ils sont couplés ? Quels sont les domaines auxquels ils sont découplés ? Quelles sont les caractéristiques de couplage ou découplage le cas échéant ? ». Notre travail s'inscrit dans cette logique de développement du courant néo-institutionnel qui vise à explorer le phénomène de découplage entre les pratiques affichées et les pratiques réelles. L'objectif est de dépasser le simple constat de couplage / découplage pour proposer une explication du phénomène en analysant les relations inter organisationnelles au sein du réseau étudié sous l'angle du contrôle inter organisationnel.

Notre démarche se décline en trois questions :

1. Quelle est l'influence de la diffusion des principes du NPM sur le contrôle des relations inter organisationnelles au sein du réseau ?
2. Comment les acteurs perçoivent-ils la tension entre *accountability* et *responsibility* ?
3. Existe-t-il un découplage entre les objectifs affichés et les pratiques réelles ; si oui, quelles en sont les causes ?

La littérature sur le contrôle inter organisationnel fournit une grille de lecture des mécanismes de contrôle pouvant être observés sur le terrain.

1.2 Le contrôle des Relations Inter Organisationnelles (RIO)

Anderson et Narus (1991, cités par Hasrouri, 2007) définissent une Relation Inter Organisationnelle (RIO) comme « un processus dans lequel deux organisations au moins forment au cours du temps des liens puissants et étendus, de types social, économique, de service et technique, dans le but de réduire les coûts et/ou d'augmenter la valeur reçue et ainsi d'en tirer un bénéfice mutuel ». Snow et *al.* (1992) proposent une typologie des réseaux inter organisationnels centrés qui oppose réseaux dynamiques et réseaux stables, les premiers fonctionnant selon une logique de projet avec des objectifs assignés sur un horizon temporel court, alors que les seconds résultent de mécanismes de socialisation inscrits dans le long terme, reposant sur un niveau de coopération qui engendre une forte dépendance mutuelle et réduit la flexibilité (Fabre, 2005, p. 24).

Bien qu'il existe de nombreux travaux sur les RIO et les réseaux, plusieurs auteurs relèvent le fait que les questions de coordination et de contrôle, dont dépendent pourtant la performance et la survie de ce type de coopération, sont moins traitées dans la littérature (Snow et *al.*, 1992, p.53 ; Dumoulin & Gbaka, 1997, p.27 ; Dekker, 2004, p.28). Le contrôle est ici entendu dans une perspective élargie, comme le note Dumoulin (1997) : « dans un contexte coopératif, le contrôle organisationnel doit dépasser le niveau du contrôle de gestion et concerner l'ensemble des dispositifs d'orientation des comportements que met

en place la firme-pivot pour maîtriser ses satellites ». Dans la littérature, la question du contrôle a d'abord été traitée en contexte intra organisationnel. Les approches contractuelle (Théorie des Coûts de Transaction, Théorie de l'Agence), relationnelle (notamment la notion d'Encastrement de Granovetter) et stratégique (Théorie de la Dépendance en Ressources) ont nourri ce courant de recherche qui a produit de nombreuses typologies de modes de contrôle. Outre les éléments formels que constituent le contrôle des comportements (règles, procédures) et le contrôle des résultats, ces typologies⁵ mettent en avant des mécanismes informels (Guibert et Dupuy, 1997 ; Dekker, 2004, p.31). Ces contrôles sociaux (Langevin et Naro, 2003, p.12) comprennent notamment des processus liés à la gestion des ressources humaines (recrutement, formation), le style de management, la culture de l'organisation, des mécanismes de socialisation induits par l'appartenance à des communautés professionnelles (standardisation des qualification et des normes, contrôle par les pairs, déontologie), la confiance, la réputation, tous ces éléments ayant en commun d'être intériorisés à des degrés divers par les acteurs et de susciter chez eux un autocontrôle.

Ces trois grands modes de contrôle (par les comportements ; par les résultats ; contrôle social) sont souvent présentés comme mutuellement exclusifs dans la littérature : en présence de certains facteurs de contingence, un mode de contrôle est prescrit comme le plus efficient. Les résultats de Dumoulin (1997) et Dumoulin et Gbaka (1997) dans leurs études portant sur le contrôle de réseaux stratégiques (en référence à la typologie de Snow et *al.*, 1992) s'inscrivent dans cette approche. Dumoulin (1997) conclut notamment que le contrôle des réseaux dynamiques qu'il étudie se fait par des mécanismes contractuels et de marché, tandis que le contrôle des réseaux stables repose soit sur une orientation bureaucratique avec un déséquilibre au profit de la firme pivot, soit sur une logique de clan au sein duquel les entreprises sont autonomes. Plusieurs auteurs remettent en cause l'idée d'un mode de contrôle exclusif et constatent au contraire une hybridation et une complémentarité des modes de contrôle, en particulier en contexte inter organisationnel (Guibert et Dupuy, 1997 ; Petitjean, 2001 ; Dekker, 2004 ; Fabre, 2005).

Si la plupart des recherches sur le contrôle des RIO portent sur des relations dyadiques ou de réseau inter firmes, des travaux récents abordent cette problématique en contexte non marchand, et notamment les relations entre organisations publiques et privées. Batac et *al.* (2009, p.174) plaident pour la complémentarité des contrôles formels et informels, les seconds permettant de pallier les limites des premiers (contraintes de certains outils et inadaptation aux turbulences de l'environnement), cette complémentarité étant rendue possible par l'instauration de la confiance. Ainsi, Frigoli (2004, p. 88-89) note que dans le champ des politiques publiques à vocation sociale, les relations entre acteurs s'expliquent davantage par l'influence de la législation et l'indivisibilité des problèmes posés que par des considérations économiques : « aucun acteur, fût-il l'Etat, ne peut prétendre les résoudre seul ». Pour Chauvey (2006) le partenariat public-privé est une forme de réseau spécifique qui ne correspond ni à l'idéal-type du réseau stable, ni à celui du réseau dynamique. Au-delà, il conclut à la défaillance du contrôle de la délégation de service publique du fait d'une conception trop étroite du contrôle qui repose essentiellement sur la notion d'*accountability* (au sens de vérification) et pas suffisamment selon lui sur la notion de *control* (au sens de maîtrise du service délégué). Fabre (2005) montre que les mécanismes utilisés par les mairies pour contrôler les associations partenaires comportent des éléments informels tels que les

⁵ Pour une revue, voir Chiapello (1996) et Langevin et Naro (2003)

« visites sur place », facilitées par la proximité géographique. Ses résultats indiquent que le pilotage et l'évaluation des associations satellites sont perturbés par la nature des activités contrôlées (résultats non quantifiables, activités non répétitives) et par des caractéristiques internes des financeurs (absence de définition claire d'objectifs, systèmes d'information et de contrôle incomplets). Il montre également que, du fait de la dépendance mutuelle entre financeur et satellites et des relations interpersonnelles au sein du réseau, le partenariat est rarement remis en cause même lorsqu'une association satellite ne satisfait pas les critères fixés par le financeur (Fabre, 2005, p.347-348). Plusieurs auteurs (Orange, 1992 ; Deporcq, 1993 ; Graddy & Chen, 2006), notent également une forte dépendance mutuelle entre financeurs publics et associations. En conclusion de leur recherche sur le contrôle interne en contexte public local, Amans et *al.* (2009, p.20) montrent comment l'utilisation instrumentale des budgets (comme outil de pilotage) est doublée d'une utilisation politique (outil de communication et de négociation) par des organisations artistiques vis-à-vis de leurs financeurs principalement publics. Zoukhoua (2008), dans son étude de la gouvernance des associations identifie une dissonance cognitive entre la perception du contrôle par les dirigeants d'associations contrôlées (gouvernance uniquement disciplinaire) et par les financeurs contrôleurs (gouvernance disciplinaire mais aussi cognitive).

Sur le plan méthodologique, Dumoulin et Gbaka (1997, p.28) proposent d'analyser le contrôle au sein d'un réseau selon trois niveaux d'analyse liés à son cycle de vie: 1) le processus et les procédures de sélection des satellites ; 2) le contrôle des satellites lors du déroulement du contrat ; 3) la consolidation des rapports inter organisationnels. Dans le réseau étudié, les associations correspondent aux satellites et le financeur est le pivot. Si la relation financeur – associations est centrale dans le réseau, il nous semble nécessaire d'élargir la perspective aux contrôles existant en amont (entre les financeurs eux-mêmes, c'est-à-dire les contrôles Etat – CT) et en aval (contrôle par l'utilisateur). C'est cette démarche que nous adoptons pour l'étude empirique dont la méthodologie, les résultats et leur interprétation sont présentés dans la partie suivante.

2 Etude empirique

La méthodologie retenue pour cette recherche est exposée dans un premier temps (2.1). Les mécanismes de contrôle relevés sur le terrain (2.2) sont ensuite présentés, puis synthétisés et mis en perspective au niveau du réseau (2.3).

2.1 Méthodologie

Cette recherche est au croisement de trois travaux doctoraux qui ont en commun la problématique du contrôle inter organisationnel dans le secteur public (mesure de performance dans les collectivités territoriales, gouvernance des associations, contrôle dans l'aide à domicile). Le choix d'une approche qualitative traduit la volonté d'étudier les perceptions des acteurs quant aux modalités du contrôle à l'œuvre entre les membres du réseau public-privé. S'agissant d'une recherche à vocation exploratoire, l'étude de cas est retenue comme moyen d'accès à l'objet de recherche.

Le terrain retenu est le secteur social et médico-social. D'une part, les associations sont des partenaires historiques et privilégiés de l'action de l'Etat dans le domaine social et médico-social. D'autre part, ce domaine fait partie des principales compétences transférées en parties de l'Etat vers les collectivités territoriales (principalement les départements, mais aussi les communes) lors des mouvements de décentralisation (Chauvière, 2005, p.55-59). Ces transferts de compétences s'accompagnent de financements et de contrôles entre l'Etat et les collectivités d'une part, entre les collectivités et les associations d'autre part. Enfin, le secteur est impacté par la diffusion en France des principes du NPM⁶.

Le matériau empirique a été collecté par le biais de 26 entretiens semi-directifs réalisés auprès de responsables de 8 collectivités (3 conseils généraux, 4 communes et 1 intercommunalité), de dirigeants de 17 associations (8 dans le secteur social, 9 dans le secteur médico-social) et d'un responsable d'une Chambre Régionale des Comptes (voir liste en annexe).

Au sein des collectivités, les entretiens ont été réalisés auprès de responsables soit dans des services fonctionnels (contrôle de gestion par exemple), soit dans des services opérationnels chargés de la mise en œuvre de l'action publique (service aide aux personnes âgées par exemple). Ces deux types de profil permettent de cibler d'une part les relations entre l'Etat et la collectivité, et d'autre part les relations entre la collectivité et les associations qu'elle finance. Au sein des associations, les entretiens ont été menés dans la majorité des cas auprès de dirigeants salariés, qui interviennent en général tant sur la gestion de l'association que sur les relations avec les financeurs publics.

Les associations étudiées dans le cadre de cette recherche reçoivent toutes des financements publics dans des proportions variables mais importantes (de 20% à 90% des ressources) ; elles dépendent donc fortement de leurs financeurs (Etat et/ou collectivités, en général les deux).

2.2 Les mécanismes de contrôle au sein du réseau Etat – CT – associations – usagers

La présentation des observations de terrain concernant les mécanismes de contrôle au sein du réseau est décomposée en deux parties : le contrôle entre l'Etat et les Collectivités territoriales (2.2.1), puis le contrôle des associations par les financeurs et par l'utilisateur (2.2.2).

2.2.1 Le contrôle de la relation État - Collectivités territoriales

L'Etat finance une grande partie du budget des collectivités territoriales, et souhaite par conséquent contrôler ces organisations sur leur performance et leur utilisation des ressources. Cette volonté est toutefois limitée par le principe constitutionnel de libre administration⁷ des CT, selon lequel l'Etat ne doit pas interférer dans leur processus de décision politique. L'Etat contrôle à travers la Chambre Régionale des Comptes (CRC) la régularité des budgets et de la comptabilité des CT, mais il peut aussi contrôler les résultats de leur gestion par rapport à

⁶ Par exemple la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 « rénovant l'action sociale » qui reconnaît explicitement les « droits des usagers » ou la création en 2005 des Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) dédiés au secteur social et médico-social

⁷ « (...) Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». L'article 72 de la constitution

leurs objectifs⁸. Ce contrôle semble être perçu comme peu contraignants par les acteurs au sein des CT :

« Pour moi ils [les contrôleurs de la CRC] font deux choses, le contrôle réglementaire et financier ; alors le contrôle réglementaire pour avoir vécu ça ils demandent des pièces et ils vérifient que c'est fait dans la légalité, ils demandent les partenaires, les associations, les ressources humaines... ce n'est pas compliqué du tout. Après il y a les analyses financières, alors c'est un sujet auquel je me suis intéressé depuis la fac, et ce qui est intéressant, vous regardez les rapports financiers des chambres régionales selon la région c'est très inégal, nous on a eu un contrôle [d'un contrôleur] de la CRC qui regarde notre capacité d'endettement et qui me dit : « vous avez une capacité d'endettement de 39 ans, c'est très bien », 39 ans ?! Vous imaginez ! » (Un responsable de l'évaluation des politiques publiques, CT4)

La possibilité d'introduire une dynamique de contrôle des CT par l'Etat en élargissant le champ d'application de la LOLF aux CT a été fortement discutée au niveau politique et a même fait l'objet de plusieurs commissions parlementaires. Le rapport Lambert (2005, p.80) sur le sujet indique ainsi : *« une amélioration des outils budgétaires des collectivités territoriales pourrait donc être envisagée, et contribuer tant à la transparence de l'action qu'à la performance de la gestion locale. Une fois les outils forgés, elle pourrait faire l'objet d'une expérimentation, sur la base du volontariat, dans les collectivités »*. Le rapport Richard (2006, p.7) modère ce propos en précisant : *« L'objectif ne doit donc pas être d'imposer la LOLF aux collectivités mais plutôt de s'inspirer de ses principes : lisibilité et transparence des informations budgétaires et comptables, logique de performance appliquée à l'action publique, contrôle démocratique (par les assemblées élues comme les citoyens) renforcé via l'enrichissement des débats budgétaires et le développement de l'évaluation »*.

Un responsable d'une CRC rencontré dans le cadre de cette recherche insistait de son côté sur la nécessité de nouvelles relations avec les CT, pour travailler en partenariat avec elles afin de les encourager à mettre en place un système de mesure de performance.

Or, parallèlement à l'introduction de la LOLF au niveau des administrations de l'Etat, les CT débattent vivement sur le sujet, comme en témoignent des publications professionnelles⁹ et scientifiques¹⁰. Les CT se montrent intéressées par un système d'évaluation de performance pour des questions internes :

« Aujourd'hui l'évaluation est de plus en plus prégnante parce qu'on a un contexte qui accélère, on ne maîtrise pas tout, et puis les moyens sont de plus en plus rares, donc d'un coup on regarde à la loupe l'activité pour voir si elle correspond bien à notre besoin, et à partir de là on commence à mettre en place des indicateurs qui nous permettent de voir si c'est bon, si c'est « marron », s'il faut changer... (...) Ce n'est pas un effet de mode, on a besoin de se renseigner beaucoup plus sur nos pratiques et on a besoin de communiquer » (Directeur Général, CT7).

La présence de systèmes de mesure de performance semble notamment liée à la situation financière de la CT :

« Ici on n'en voit pas l'utilité, ça reste quand même une ville riche... » (Un responsable, CT6).

⁸ Missions des CRC d'après le site internet de la Cour des Comptes

⁹ La Gazette des communes, 26 septembre 2005, dédiée à l'application potentielle de la LOLF au niveau de CT

¹⁰ notamment la Revue Française d'Administration Publique

Le développement de systèmes élaborés de mesure de performance dans une CT peut aussi résulter de la volonté d'émettre une image positive de la collectivité, soit vis-à-vis des autres collectivités, soit vis-à-vis des usagers :

« *Nous travaillons avec des collègues d'autres conseils généraux de la région parisienne, nous formons une grande équipe. Nous sommes un modèle pour de nombreuses autres structures* » (Un responsable, CT3).

« *Quand on s'adresse au contribuable, il dit « je paye trop d'impôts », il faut qu'on lui prouve qu'il ne paye pas trop d'impôts, il faut qu'on lui montre comment on utilise l'argent, il faut qu'on lui prouve la qualité des valeurs et combien ça coûte la qualité et pourquoi ça coûte* » (Directeur Général, CT7)

« *Sur le site de la ville les documents essentiels sont publiés, le budget, les analyses de budget, le bilan d'activités des services, il n'y a pas de consignes de censure* » (Un responsable de l'évaluation des politiques publiques, CT4).

Les CT sont influencées par la culture d'évaluation dans l'administration publique, qui les incite à développer des systèmes de mesure de performance adaptés à leurs besoins, dans un souci général de maîtrise de ressources, de qualité de service et de communication envers les usagers. Cependant, les efforts des CT se heurtent à des difficultés techniques que nous avons pu constater lors de nos participations aux ateliers de l'AFIGESE¹¹ sur le sujet. Outre les difficultés techniques se posent des problèmes liés aux activités variées de ces collectivités. Ainsi, le fait que les CT disposent déjà d'indicateurs dans les Tableaux de Bord des services complique la consolidation de leurs mesures de performance :

« *Je dois savoir eux ce qu'ils font dans leurs services, et ce qu'il y a dans leurs tableaux de bord... ce qui permettrait peut-être d'effectuer une mise en forme rapide (...) je n'ai pas toute l'information nécessaire, et pour le moment je ne suis pas autorisée à faire ça, mais c'est vrai que nous à terme on veut monter un vrai contrôle de gestion digne ce nom...* » (Contrôleur de gestion, CT5).

Il semble que les acteurs au sein des administrations de l'État, incitent les CT, surtout les plus grandes, à s'inspirer des principes de la LOLF pour développer leurs propres systèmes de mesure de performance et se rendre ainsi mieux contrôlables. En revanche, les efforts des CT ont tendance à s'orienter vers la gestion opérationnelle des activités et la communication vers l'utilisateur, et non vers une plus grande transparence vis-à-vis de l'État. En outre, les expériences observées sur le terrain sont rarement déployées de manière globale ; elles sont au limitées à certains services des CT.

2.2.2 *Le contrôle des associations par les financeurs et par les usagers*

Les associations sont contrôlées par leurs financeurs publics, mais aussi par les usagers à qui elles proposent des services.

Le contrôle par les financeurs

¹¹ Association Finances Gestion Evaluation Des Collectivités Territoriales. Cette association de collectivités permet l'échange inter-organisationnel de savoir-faire en terme de mesure de performance et contribue à la diffusion des logiques d'évaluation au sein des CT

La phase de développement du réseau consiste d'abord pour l'organisation pivot, en l'occurrence le financeur (un service de l'Etat ou une Collectivité), à sélectionner les associations candidates soit à un soutien financier, soit à l'accès à un marché réglementé. Cette phase de sélection repose sur un contrôle formel à la fois administratif et financier du respect de règles soit légales, soit fixées par le financeur. L'association doit alors fournir au financeur des informations relatives à sa situation financière (budgets, comptes annuels), à son activité (le rapport d'activité notamment) et à l'identité de ses dirigeants. Cette phase de sélection est perçue par de nombreux dirigeants associatifs comme la première phase de contrôle par les financeurs publics.

Dans le cas des marchés réglementés, la procédure peut-être plus complexe. C'est le cas des associations souhaitant intervenir dans le secteur de l'aide à domicile aux personnes âgées et handicapées, qui doivent obtenir l'aval soit de l'Etat (« agrément qualité »), soit d'un Conseil Général (« régime de l'autorisation »). Dans ces activités comportant une forte composante humaine et exercées auprès d'usagers fragilisés, les financeurs cherchent à vérifier en amont que les associations respectent un certain niveau de qualité *a priori*, en terme d'organisation et de qualification tant des intervenants à domicile que du personnel encadrant.

« Alors ce sont des items qui portent sur le taux d'encadrement, le taux de qualification des personnels, il faut qu'il y ait 25% de personnes qui ont l'APA ou la PCH¹² dans le public visé, et puis après il y a toute la partie budgétaire évidemment... » (Directrice des services aux personnes âgées, CT1)

Alors que l'agrément qualité délivré par les services de l'Etat donne simplement le droit d'exercer sur ce marché spécifique, le régime de l'autorisation débouche sur une collaboration plus étroite entre la collectivité et l'association, qui prévoit en général un financement, un suivi des actions réalisées et des aides à l'amélioration du fonctionnement et de la qualité de service. La sélection des associations autorisées par les Conseils généraux est d'ailleurs plus drastique que celle opérée par les services de l'Etat (les Unités Territoriales, ex-DDTEFP¹³).

« L'an dernier, nous avons examiné 48 dossiers, nous avons proposé 9 avis favorables seulement. Le reste était des avis défavorables mais qui pour la plupart n'ont pas été retenus par les services de l'Etat. » (Directrice des services en direction des personnes âgées, CT1)

Lorsqu'il y a financement de l'association par une collectivité, la phase de sélection est suivie d'une phase de contractualisation entre les deux parties. Le contrat, appelé « convention », précise l'objet de la coopération, les moyens alloués à l'association, leurs modalités de versement, les conditions d'utilisation des ressources allouées, et éventuellement les objectifs assignés à la coopération et les résultats attendus ainsi que les modalités de contrôle de l'association par le financeur. Il est fréquent que le financeur fixe dans la convention un plafond du financement que les associations peuvent allouer à leurs frais de structure. Ce type de contrôle qui s'inscrit dans une logique de rationalisation budgétaire voulu par les financeurs publics visent à influencer le comportement des dirigeants des associations afin qu'ils intègrent la logique de rigueur budgétaire.

¹² APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie ; PCH : Prestation de Compensation du Handicap. Ces deux aides sont versées par l'Etat via les Conseils Généraux aux personnes âgées et aux personnes handicapées en fonction de leur niveau de dépendance, afin qu'elles puissent acheter des prestations d'aide à domicile.

¹³ Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

Le contrôle exercé par le financeur au cours de la relation est principalement formel. Il repose largement sur la vérification administrative des informations fournies par l'association, lesquelles portent sur la situation financière (documents de synthèse et budget prévisionnel) ainsi que sur l'organisation interne.

« Et par rapport au tarificateur il nous demande tout le suivi légal, c'est-à-dire compte administratif, budget prévisionnel, donc c'est vrai que pour nous c'est quand même encore nouveau, que ça nécessite des tas de mises en place de paramètres et autres... » (Directrice générale, association A16)

« Les budgets déjà apportent pas mal de réponses par rapport à une organisation interne, par rapport à tous. C'est très détaillé avec des pourcentages, avec les salaires. Parfois ils nous demandent les DADS, les pyramides des âges, le taux d'encadrement par personne » (Directeur général adjoint, association A07).

Outre ces informations, certains financeurs publics effectuent un contrôle de l'usage des fonds alloués ou des projets financés et évaluent l'activité des associations et éventuellement l'atteinte des objectifs fixés dans la convention, ce qui constitue un contrôle des résultats.

« On a aussi des comptes rendus détaillés par action expliquant chaque action menée, ainsi que l'utilisation des sommes concernant ces actions et expliquant également pourquoi nous avons atteint 60% ou 70% des objectifs fixés. » (Président, association A08).

Ces contrôles peuvent être complétés par des audits sur site, qui peuvent porter sur des éléments très opérationnels (les activités déléguées à l'association par le financeur) ou concerner plus généralement l'organisation interne de l'association.

« Alors cela dépend du financeur, la CAF (...) vient effectuer un contrôle des prises en charge qu'on aurait attribuées. (...) Donc elle contrôle si on s'est trompé dans les dossiers et si on s'est trompé, elle nous demande un remboursement. (...) Le conseil général a fait faire en 2005 un audit (...) sur toute notre organisation interne, sur notre manière de fonctionner, les outils, les procédures, la qualité de l'accueil, ils se sont intéressés à nos procédures de confidentialité, à nos clés de répartition..., à l'ensemble des procédures comptables, sociales, juridiques et fiscales. » (Directeur général adjoint, association A07).

Les usagers exercent également un contrôle sur les associations qui leur délivrent des services. Dans le cas de l'aide à domicile aux personnes âgées ou handicapées, un usager mécontent peut remonter l'information auprès de cette association, mais aussi auprès du financeur. Il peut aussi tout simplement changer d'association prestataire (mécanisme de marché).

« En tant que département, on recueille les plaintes qui nous sont adressées par les usagers, (...) on va retransmettre ces plaintes à ce service de l'Etat pour qu'il (...) fasse des contrôles, éventuellement si les choses sont très graves qu'il retire l'agrément. » (Directrice des services aux personnes âgées du CT1)

Le contrôle des relations entre financeurs et associations ne se limite pas aux mécanismes formels et contractuels cités précédemment. Plusieurs responsables associatifs indiquent l'existence d'espaces d'échange avec des représentants de l'organisme financeur, destinés à régler par la discussion des problèmes techniques. Ces groupes de travail ad hoc, qu'ils soient appelés « comités de pilotage conjoints » ou « commissions de suivi technique », favorisent l'ajustement mutuel entre des acteurs appartenant à des organisations différentes du réseau :

« Mais à coté de cela, nous avons des contrôles plus ponctuels des chargés de mission qui viennent travailler avec le directeur sur des points techniques précis tels que le suivi des conventions RMI. De même, il y a des contrôles également plus étroits car il y a souvent des séances de travail sur des thèmes précis et aussi des échanges permanents des chargés de mission avec les ouvriers sur des points précis concernant leur insertion. » (Président, association A08).

Ces mécanismes semblent accorder une place importante à la compréhension entre les acteurs représentant le financeur et les différentes organisations satellites. Souvent créés à l'initiative des dirigeants associatifs, ils permettent à ces derniers de créer un lien interindividuel avec l'organisme financeur, indispensable à la résolution de problèmes non prévus dans les contrats. Au-delà, le développement de ces relations inter individuelles entre les organisations du réseau réduit l'asymétrie d'information et les biais cognitifs. Elles constituent un contrôle informel par socialisation qui contribue à la stabilité du réseau.

« (...) En externe, notre plus gros contrôleur reste l'Etat. Voilà pourquoi j'ai insisté pour qu'il soit mis en place des contrôles sous forme de COPIL [comités de pilotage] sur un certain nombre de dossiers ou d'actions. Cela permet d'impliquer tout le monde dans le suivi car on avance beaucoup plus en disant « ça, ça marche ; ça, ça ne marche pas, il faut le supprimer »... Cela permet de ne pas cacher les informations aux financeurs. (...) La participation à ces comités de pilotage représente un levier important d'implication des financeurs dans l'activité » (Directrice générale, association A09).

Ainsi que le notent Dumoulin & Gbaka (1997, p. 35), « le système de contrôle sanctionne le comportement du satellite : un bon comportement l'autorise à poursuivre la coopération. » Dans l'aide à domicile aux personnes âgées ou handicapées, les associations ayant reçu l'« agrément qualité » services de l'Etat ne font l'objet d'aucun contrôle de ces derniers pendant 5 ans. A l'issue de cette période, le renouvellement de l'agrément est conditionné à un audit externe conduit par une agence nationale¹⁴ dont les résultats doivent être transmis au Préfet qui représente l'Etat déconcentré. L'obtention d'une des certifications qualité existant sur ce secteur dispense de cet audit. Dans le cas des associations autorisées par le Conseil Général, une évaluation interne doit être réalisée tous les 5 ans ainsi qu'une évaluation externe 2 fois par période de 15 ans, évaluations dont les conditions sont laissées à la discrétion du Conseil Général. Cela se traduit par une hétérogénéité des pratiques des collectivités en matière de poursuite de la relation avec une association satellite. Au sein d'une même collectivité les pratiques peuvent diverger. Ainsi, il peut arriver qu'un service maintienne des conventions très floues, renouvelées de manière automatique...

« (...) la convention qu'on a avec l'Aide Sociale à l'Enfance [service du Conseil Général] est une convention ancienne et ne donne pas de volume d'heures, donc c'est assez inquiétant. Et nous ne déposons pas de budget auprès d'eux, ça c'est une particularité, il n'y a que [la CT1] qui peut s'offrir ce luxe là... la convention que nous avons avec eux (...) décrit en 4 lignes le travail que nous pouvons faire, et elle dit surtout que le taux horaire sera le taux qui sera retenu par la CAF, et qu'eux adopteront pour l'année en cours. Ce qui fait que on a une idée du taux, mais on ne sait pas quel volume d'heures ils sont prêts à financer. Donc moi tous les étés je me dis « ça y est, on ne va plus avoir d'heures, ils vont tout d'un coup réaliser que on a consommé beaucoup de... et donc là je redéploie sur la CAF et la CPAM [d'autres financeurs] » (directrice de l'association A17)

¹⁴ L'Agence Nationale de l'Evaluation de la qualité des établissements et services Sociaux et Medico-sociaux (ANESM)

...alors qu'un autre service de la même collectivité envisage la poursuite de la relation par le renouvellement d'une convention pluri-annuelle assortie d'objectifs et de moyens.

« (...) Ensuite avec ces associations et la CNSA¹⁵ on a conclu un certain nombre de conventions tripartites de modernisation (...), elles durent 3 ans chacune (...) Donc en fait on a payé aux associations qu'on a en charge une procédure de certification (...). Dans le cadre de ces conventions de modernisation on a souhaité qu'il y ait un volet qualification du personnel (...), il y avait l'aide aux aidants [les intervenants à domicile], la garde itinérante de nuit et les groupes de parole des personnels avec les psychologues. » (Directrice des services aux personnes âgées, CT1)

Une nouvelle forme de contrats encadrant les relations entre financeurs et associations satellites, les « Contrat Pluri-annuel d'Objectifs et de Moyens » (CPOM), émerge et semble appelée à se développer dans les prochaines années. Ces contrats sont pour le moment réservés à des associations de taille significative ou à des groupes d'associations. Plusieurs responsables associatifs ont cité des projets des CPOM en cours de négociation mais aucun des interlocuteurs n'en avait signé au moment de la période de collecte de données. Contrairement aux conventions, les CPOM devraient comporter des indicateurs de qualité des services délivrés aux usagers par les associations. La gestion de la poursuite de la relation peut donc selon les cas reposer sur des mécanismes peu formalisés (convention floue automatiquement reconduite) ou à l'inverse sur une contractualisation prévoyant un volet professionnalisation de l'association satellite, voire un contrôle des résultats.

Face à ce contrôle exercé par les financeurs et qui traite peu de la question pourtant centrale de la qualité des services proposés aux usagers, les associations développent en interne des pratiques et des outils tournés vers la gestion de cette qualité. Les mécanismes de contrôle par les résultats est peu adapté à la gestion de la qualité dans des activités de service comportant une forte dimension relationnelle et dont les résultats sont difficiles à mesurer. Les mécanismes utilisés dans les associations d'aide à domicile aux personnes âgées ou handicapées correspondent à un contrôle des comportements et à des mécanismes de socialisation des intervenants à domicile. Le contrôle des comportements est opéré par le biais de procédures et éventuellement d'outils de pointage, notamment dans les associations certifiées, ainsi que par le recueil du ressenti des intervenants et des usagers sur le déroulement de la prestation.

« Nous avons élaboré des procédures avec les salariés dans le cadre de groupes d'analyse de pratiques. Donc sur par exemple les principaux... temps de travail on va dire, comment faire des courses, comment faire le ménage, comment faire une toilette, la lessive. (...) Les aides à domicile pointent par l'intermédiaire du téléphone de la personne aidée à l'arrivée et au départ (...) Donc on sait qui a commencé en retard ou en avance, qui a fait une prestation éventuellement imprévue. » (Directrice, association A16)

Les associations ont également recours à des mécanismes de contrôle sociaux, soit avant l'action (sélection des intervenants lors du recrutement), soit pendant l'action (formation, groupes de parole et groupes d'analyse de pratiques)

« On accueille un nombre de stagiaires assez important par an puisque ça tourne autour d'une bonne dizaine. On essaie de profiter de ces périodes d'observation plus longue pour

¹⁵ CNSA : Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie, qui dépend de l'Etat

essayer de recruter les stagiaires qui nous semblent les plus aptes au métier. » (Directrice, association A16)

« (...) c'est vrai qu'ici on fait beaucoup de formation. De la formation en interne parce qu'on a une psychologue donc il y a des groupes de parole 2h par trimestre et théoriquement 2h de réunion à thèmes avec la psychologue aussi. Ensuite on fait beaucoup de formation en externe. (...). » (Directrice, association A14)

Le contrôle par l'utilisateur

Une fois qu'elles ont obtenu le droit d'exercer auprès des personnes dépendantes, les associations se retrouvent en concurrence sur le marché. Au lieu de financer directement les associations, l'Etat et les CT « solvabilisent » la demande par le biais d'aides directes (APA, PCH) et d'incitations fiscales (crédits d'impôt). La sélection des associations est donc opérée par l'utilisateur selon des mécanismes de marché. Toutefois, en raison de la spécificité de ces activités, le choix de l'association par l'utilisateur est davantage influencé par la proximité géographique et par des prescripteurs (médecins, personnel des CT par exemple) que par des critères de prix (« marché-jugement » au sens de Karpik, 1989). D'autant que les associations qui exercent auprès de personnes bénéficiaires des aides directes APA et PCH sont tenues de respecter un tarif de l'heure fixé par le Conseil Général.

Au cours de la relation, l'association sollicite l'utilisateur pour avoir un retour sur sa perception du service réalisé par l'intervenant à domicile :

« (...) il y a des contacts téléphoniques assez fréquents, les responsables de secteur passent tout leur temps au téléphone donc au cours des conversations on arrive à savoir ce qui se passe. » (Directrice, association A16)

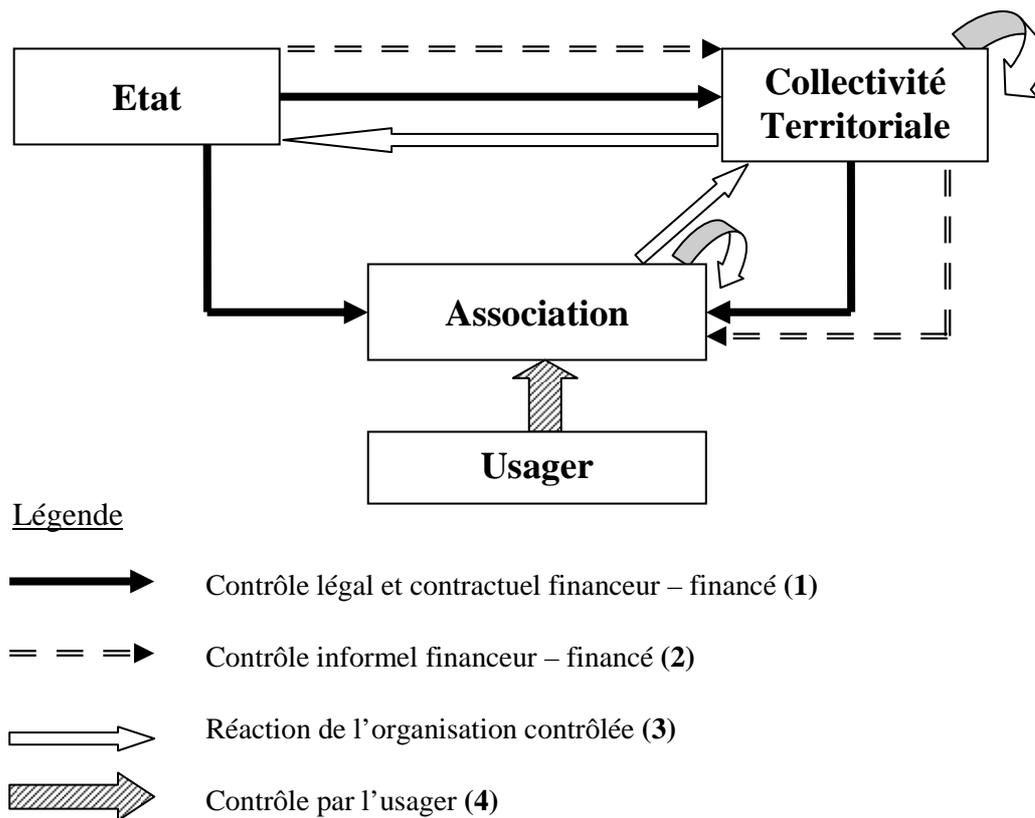
Enfin, les associations du secteur envoient à leurs usagers des questionnaires destinés à mesurer leur satisfaction à l'égard de la qualité des services délivrés, notamment en terme de comportement de l'intervenant à domicile et d'organisation interne de l'association. Cette mesure de satisfaction sert en interne pour gérer la qualité, elle sert également à communiquer auprès des financeurs et des usagers actuels et potentiels.

« On a fait deux questionnaires de satisfaction (...), un annuel (...) et un qu'on va donner au bout d'un mois de présence dans la structure (...) Le questionnaire annuel, (...) ce que je voudrais c'est qu'on mette dans le rapport d'activité (...) les résultats (...). Et qu'on fixe ainsi les objectifs pour les points d'amélioration pour l'année 2010 ». (Directrice, association A14)

2.3 Synthèse et mise en perspective des résultats

Les résultats des observations de terrain peuvent être synthétisés sous forme de schéma (figure 1).

Figure 1. Le contrôle des relations inter organisationnelles au sein du réseau



(1) Les observations effectuées sur le terrain montrent l'existence d'un contrôle légal, c'est-à-dire destiné à vérifier le respect des règles légales, exercé par les services de l'Etat sur les CT, puis par les services de l'Etat et les CT sur les associations. Ainsi les Chambres Régionales des Comptes contrôlent la transparence financière et l'équilibre budgétaire des CT. De même, l'attribution de l'agrément qualité et de l'autorisation aux associations de l'aide aux personnes âgées ou handicapées est effectuée respectivement par les Unités Territoriales rattachées aux Préfets et par les Conseils Généraux. Ce type de contrôle, dominant dans le réseau étudié, est perçu dans les organisations contrôlées comme peu utile et peu contraignant. A ce niveau, on observe un décalage entre les objectifs affichés et les pratiques réelles. Ainsi les CRC ont pour mission, outre le jugement des comptes publics et le contrôle des actes budgétaires dans des cas exceptionnels, « l'examen de la gestion des collectivités et organismes locaux », c'est-à-dire la possibilité d'effectuer un contrôle « sur la qualité et la régularité de la gestion, sur l'emploi économe des moyens et sur l'efficacité des actions menées au regard des objectifs fixés par la collectivité ou l'organisme concernés ». Or ce type de contrôle est peu pratiqué dans les faits¹⁶ et comporte de nombreux biais (Carassus, 2003). De même, l'expression « agrément qualité » suggère la garantie de la qualité des services rendus par l'association qui l'obtient. Dans les faits, cet agrément est délivré par les services de l'Etat sur une base déclarative et, sauf cas exceptionnel, aucun contrôle n'est effectué durant les 5 années qui suivent son obtention. De nombreux acteurs (responsables associatifs et représentants des Conseils Généraux) considèrent que l'obtention de l'agrément qualité est loin de garantir la qualité de service.

¹⁶ Dans la région étudiée, sur 2230 établissements contrôlables, 41 « rapports d'observation définitives » (comptes-rendus de l'examen de la gestion des collectivités) ont été publiés en 2008 par la CRC, soit moins de 2%. Source : Rapport d'activité des juridictions financières 2008 de la Cour des Comptes.

Pour pallier l'insuffisance des contrôles légaux, les financeurs ont recours à des mécanismes de contractualisation, par exemple des financements spécifiques à des projets ou des contrats comportant des objectifs à atteindre (CPOM). Toutefois ces contrats restent marginaux et la logique dominante observée sur le terrain est encore celle des dotations globales ; les contrôles portent davantage sur l'utilisation des moyens alloués que sur la mesure de résultats.

(2) On observe en revanche l'existence de mécanismes informels d'influence voire de pression par lesquels les financeurs incitent les organisations financées à moderniser et rationaliser leur gestion. Ainsi des rapports parlementaires incitent les CT à s'inspirer des principes de la LOLF pour développer leurs propres systèmes de mesure de performances. De même, les CT subissent une pression financière importante de la part de l'Etat, qui se traduit par une diminution progressive de sa contribution financière aux CT dans le secteur social et médico-social. Les CT à leur tour répercutent cette pression financière sur les associations, en diminuant progressivement le tarif horaire des prestations d'aide à domicile imposé aux associations prestataires.

L'ensemble de ces mécanismes de contrôles légal, contractuel et d'influence informelle s'inscrit dans une logique d'« *accountability* » qui se traduit par un contrôle descendant, imposé par les financeurs aux organisations financées.

(3) Les observations de terrain montrent également un décalage entre les pratiques des organisations financées en terme de satisfaction des exigences des financeurs et leurs pratiques internes tournées vers la maîtrise de leurs activités. Les outils de gestion conformes aux logiques de la LOLF ne sont pas généralisés au sein des organisations financées, notamment en raison de difficultés techniques et du coût lié à leur mise en place. Toutefois certaines ont développé des outils dont la vocation première n'est pas de satisfaire les exigences des financeurs, mais d'aider en interne à maîtriser certaines activités (flèches de rétroaction sur la figure 2). Ainsi des CT utilisent des outils de pilotage tels que des tableaux de bord opérationnels avec des indicateurs liés à des activités spécifiques. De même, des associations utilisent spontanément des mécanismes de contrôle des comportements et de socialisation de leurs intervenants à domicile pour améliorer la qualité des services délivrés aux usagers. Les données de terrain révèlent également l'existence de mécanismes de coordination inter organisationnels soit horizontaux (par exemple des groupes de travail au sein de fédérations d'associations ou de collectivités) soit verticaux (comités de pilotage associant représentants des financeurs et des organisations financées). Ces espaces d'échange, souvent peu formalisés, permettent la résolution de problèmes concrets, renforcent les liens inter organisationnels au sein du réseau et contribuent à sa stabilisation. L'existence de ces mécanismes va à l'encontre de l'hypothèse d'opportunisme des organisations contrôlées qui sous-tend la logique d'*accountability*, laquelle tend à les rendre contrôlables par leurs financeurs. A l'inverse, ils traduisent une logique d'autorégulation de ces organisations financées, en référence à leurs objectifs internes qui ne sont pas forcément en contradiction avec ceux des financeurs (Zoukova, 2008, p. 365).

(4) Cette tendance est aussi illustrée par la mise en place de mécanismes de contrôle par l'utilisateur tant au niveau des CT que des associations, notamment avec la publication spontanée d'indicateurs d'activité et de satisfaction. Si l'intégration de l'utilisateur dans le contrôle des organismes financés résulte en partie d'une logique de mimétisme et de l'influence exercée par la diffusion des principes du NPM au niveau de l'Etat, elle est aussi l'aboutissement d'une évolution naturelle dans l'histoire de ces organisations (Guenoun, 2009).

Finalement, ces résultats confirment l'existence au sein du réseau d'une tension entre les notions d'*accountability* et de *responsibility*. Cette tension se traduit par des phénomènes de découplage, c'est-à-dire de décalage entre des objectifs ou des pratiques affichées et les pratiques réelles.

Les acteurs ne se limitent pas au constat de ce découplage et tentent de « recoupler » leurs pratiques aux objectifs affichés, ce qui se traduit pour les financeurs par la modification de leurs pratiques de contrôle pour mieux suivre l'activité des organisations contrôlée. Il semble que ce « recouplage » pourrait être facilité par un meilleur arbitrage entre *accountability* et *responsibility*, c'est-à-dire par une amélioration des contrôles réglementaires favorisant la collaboration entre financeurs et organisations contrôlées.

D'autre part, l'observation des mécanismes de contrôle à l'œuvre dans le réseau ne permet pas de le positionner de manière claire dans la dichotomie « réseau dynamique » / « réseau stable ». Les résultats semblent au contraire révéler une tension entre ces deux tendances. Si des éléments tels que le processus de sélection reposant sur une approche longue, l'interdépendance entre financeurs et financés et la faible substituabilité des satellites renvoient aux caractéristiques d'un réseau stable, ils sont contrebalancés par l'émergence de mécanismes tels que le financement par projets et les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), qui renvoient aux caractéristiques d'un réseau dynamique. L'apparition progressive de ces mécanismes semble refléter la volonté d'introduire une logique d'évaluation des performances dans un réseau pouvant être qualifié d'« enchevêtrement relationnel », au sens de Fabre (2005).

Conclusion

La présente recherche visait à étudier l'influence de la diffusion des principes du NPM sur les relations de contrôle inter organisationnel à l'œuvre dans le réseau Etat – Collectivités Territoriales – Associations – Usagers dans le secteur social et médico-social, de vérifier l'existence supposée de décalages entre objectifs affichés et pratiques réelles (découplage), et enfin d'étudier les tensions entre « *accountability* » et « *responsibility* » au sein du réseau.

Les résultats confirment l'existence de phénomènes de découplage issus des tensions entre deux conceptions du contrôle, *accountability* et *responsibility*, dans un contexte de mutation liée à la diffusion progressive des principes du NPM dans la sphère publique française.

Au plan théorique, la variété des mécanismes de contrôle identifiés sur le terrain confirme l'argument d'une complémentarité des modes de contrôle, contrairement à la conception selon laquelle ils seraient mutuellement exclusifs. De même, les résultats semblent confirmer les conclusions de Chauvey (2006) qui conclut que le partenariat public – privé qu'il étudie ne correspond ni à l'idéal type du réseau dynamique, ni à celui du réseau stable (au sens de Snow et *al.*, 1992). La recherche montre l'intérêt des travaux sur les mécanismes de contrôle pour compléter la théorie néo-institutionnelle dans la compréhension des pratiques des acteurs. Elle met évidence le travail institutionnel des acteurs en situation de contrôle : aussi bien contrôleurs que contrôlés constatent l'existence d'un découplage et cherchent par leurs pratiques à résoudre l'inadéquation des contrôles formels en développant spontanément de contrôles informels.

Au plan managérial, les résultats confirment l'existence d'un risque d'inadaptation des pratiques de contrôle aux finalités et aux attentes des membres du réseau, découlant de la confrontation de deux logiques de contrôle : « *accountability* » (le fait de devoir rendre des comptes) et « *responsibility* » (une certaine latitude d'action assortie d'une conscience des orientations souhaitables). Dans ce contexte, il semble que l'Etat devrait faciliter la mise en place d'espaces de concertation entre financeurs (y compris lui-même) et financés, mais aussi aider les CT à réorienter leurs systèmes de mesure de performance en intégrant des éléments facilitant la communication vers les financeurs et les usagers.

Cette recherche intervenant dans un contexte de forte mutation de la sphère publique, il serait intéressant d'étudier les relations de contrôle au sein de ce réseau dans le futur, pour voir comment ont évolué les contrôles légaux et s'il subsiste des pratiques de découplage.

Bibliographie

- Amans, P., Mazars-Chapelon, A., Villesèque-Dubus, F. (2009). Utilisation instrumentale et politique du budget dans les organisations artistiques et culturelles : le cas de quatre scènes de spectacle vivant. 31^{ème} congrès annuel de l'Association Francophone de Comptabilité, Strasbourg.
- Archambault, E. (1996). *Le secteur sans but lucratif, associations et fondations en France*. Paris: Economica.
- Batac, J., Carassus, D., Maurel, C. (2009). Evolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local. *Finance Contrôle Stratégie* 12 (1): 155-180.
- Barley, S. R., Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies* 18 (1): 93-117.
- Budney, J. L., Hebert, F. T., Wright, D. S. (1999). Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform. *Public Administration Review* 1: 19-35.
- Burchell, S., Clubb, C., Hopwood, A., Hugues, J., Nahapiet, J. (1980). The Roles of Accounting in Organizations and Society. *Accounting, Organizations and Society* 5 (1): 5-27.
- Carassus, D. (2003). Bilan et perspectives du contrôle externe des chambres régionales des comptes, 13^{ème} Colloque International de la revue *Politiques et Management Public*, Strasbourg.
- Chauvey, J.-N. (2008). Pour une définition de la « publicitude » par la capacité effective de contrôle : l'exemple des délégations de service public. *Revue française d'administration publique* 127: 511-523.
- Chauvière, M. (2005). Secteur social et médico-social et formes successives du partenariat public-privé en France. *Telescope* 12 (1): 53-64.
- 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: 51-74.
- Davis, G. F., Marquis, C. (2005). Prospects for Organization Theory in the Early Twenty-First Century: Institutional Fields and Mechanisms. *Organization Science* 16 (4): 332-43.
- Deem, R., Hillyard, S., Reed, M. (2007). *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism: The Changing Management of UK Universities*. Oxford: Oxford University Press.
- Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations & Society* 29 (1): 27-49.
- Deporcq, D. (1993). Sociétés d'économie mixte et associations : entre souplesse et contention. *Revue Française de Finances Publiques* 43: 63-79.

- DiMaggio, P. J., Powell W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (1): 147-60.
- Dumoulin, R. (1997). Marché, bureaucratie et clan dans les réseaux stratégiques. *Comptabilité Contrôle Audit* 3: 45-58.
- Dumoulin, R., Gbaka, A. (1997). Contrôle d'entreprise et réseaux stratégiques, une étude exploratoire. *Comptabilité Contrôle Audit* 1: 23-38.
- Fabre, P. (2005). Le contrôle des associations par les mairies françaises : étude comparative portant sur les secteurs sports, culture et prévention de la délinquance. Doctorat en sciences de gestion, Orléans: Université d'Orléans.
- Frigoli, G. (2004). Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée. *Revue Française des Affaires sociales* 4(4): 85-103.
- Graddy, E. A., Chen B. (2006). Influences on the Size and Scope of Networks for Social Service Delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 533-52.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin-Andersson, K., Suddaby, R. (2008). Introduction. In *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (Eds, Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin-Andersson, K., Suddaby, R.). Thousand Oaks: Sage.
- Guenoun, M. (2009). Le management de la performance publique locale : étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales. Doctorat en sciences de gestion, Aix-Marseille: Université Paul-Cézanne Aix – Marseille III.
- Guibert, N., Dupuy, Y. (1997). La complémentarité entre contrôle « formel » et contrôle « informel » : le cas de la relation client-fournisseur. *Comptabilité – Contrôle – Audit* 1: 39-52.
- Hasrouri, L. (2007). Une synthèse des travaux sur le contrôle des Réseaux Inter Organisationnels (RIO) en France : état des lieux et voies de recherche. 28^{ème} congrès annuel de l'Association Francophone de Comptabilité, Poitiers.
- Hasselbladh, H., Kallinikos, J. (2000), The Project of Rationalization: a Critique and Reappraisal of Neo-Institutionalism in Organization Studies. *Organization Studies* 21: 697-720.
- Hood, C. (1991). A public Management for All Seasons. *Public Administrations* 69: 73-76.
- Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?. *Public Policy and Administration* 10 (2): 104-17.
- Karpik, L. (1989). L'économie de la qualité. *Revue française de sociologie*. 30: 187-210.
- Langevin, P., Naro, G. (2003). Contrôle et comportements : une revue de littérature anglo-Saxonne. 24^{ème} congrès annuel de l'Association Francophone de Comptabilité, Louvain-la-Neuve.
- Lambert, A., Migaud, D. (2005). La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace. Rapport au gouvernement.
- Lawrence, T. B., Suddaby R., (2006), Institutions and Institutional Work. In *The Sage Handbook of Organization Studies* (Eds, Clegg, S. R., Hardy, C., Lawrence, T. B., Nord, W. R.). 2^{ème} édition, Thousand Oaks: Sage.
- Leblebici, H., Salancik, G. R., Copay, A., King, T. (1991). Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry. *Administrative Science Quarterly* 36: 333-363.
- Lukka, K. (2007). Management accounting change and stability: Loosely coupled rules and routines in action. *Management Accounting Research* 18 (1): 76-101.
- Merrien, F. X. (1999). La nouvelle gestion publique : un concept mythique. *Lien Social et Politiques*, 41: 96-103.

- Meyer, J. W., Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–63.
- Meyer, J. W., Scott, W. R. (1983), *Organizational environments: Ritual and rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Modell, S. (2003). Goals versus Institutions: The Development of Performance Measurement in the Swedish University Sector. *Management Accounting Research* 14 (3): 333–59.
- Modell, S. (2004). Performance Measurement Myths in the Public Sector, a Research Note. *Financial Accountability & Management* 1(20): 39-55.
- Modell, S. (2009), Institutional Research on Performance Measurement and Management in the Public Sector Accounting Literature: A Review and Assessment. *Financial Accountability & Management* 25 (3): 277-303.
- Moynihan, D. P. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review* 66 (1): 78-90.
- Nor-Aziah, A. K., Scapens R. W. (2007). Corporatisation and Accounting Change: the Role of Accounting and Accountants in a Malaysian Public Utility. *Management Accounting Research* 18(2): 209-47.
- Norman, R., Gregory, R. (2003). Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector. *Australian Journal of Public Administration* 62 (4): 35-49.
- Orange, G. (1992). Les stratégies non budgétaires des villes. Doctorat en sciences de gestion, Caen: Université de Caen.
- Orton, J. D., Weick, K. E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review* 15(2): 203-223.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration* 76 (2): 295–311.
- PetitJean, J. L. (2001). Coordination inter-firmes : de la différenciation des configurations organisationnelles à l'intégration des mécanismes de contrôle. 22^{ème} congrès annuel de l'Association Francophone de Comptabilité, Metz.
- Richard, P. (2006). Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales. Rapport au gouvernement.
- Scott, W. R. (2008). Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. *Theory and Society* 37 (3): 427–42.
- Siti-Nabiha, A. K., Scapens, R. W. (2005). Stability and Change: an Institutional Study of Management Accounting Change. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 18(1): 44-73.
- Snow, C. C., Miles, R. E., Coleman Jr., H. J. (1992). Managing 21st Century Network Organizations. *Organizational Dynamics* 20 (3): 4-20.
- Tolbert, P. S., Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. In *Handbook of organization studies* (Eds, Clegg, S., Hardy, C., Nord, W. R.). London: Sage, 175-190.
- Zoukous, E.-A. (2008). Quelle gouvernance pour les entreprises de l'économie sociale ? Doctorat en sciences de gestion, Orléans: Université d'Orléans.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology* 13: 443–464.

Annexe : organisations étudiées dans l'étude de cas

Code	Type d'organisation	Champ d'intervention	Nombre d'entretiens
A01	Association	Médico-social (centre de soin pour les toxicomanes)	1 et *
A02	Association	Médico-social (prévention sur les conduites addictives)	1 et *
A03	Association	Social (insertion)	1 et *
A04	Association	Social (insertion)	1 et *
A05	Association	Médico-social (groupe d'associations)	1
A06	Association	Social (insertion)	1
A07	Association	Médico-social (Aide à domicile aux personnes dépendantes)	1
A08	Association	Social (insertion)	2
A09	Association	Médico-social (prévention sur les conduites addictives)	2
A10	Association	Social (insertion)	2
A11	Association	Social (hébergement de personnes en difficulté sociale)	1
A12	Association	Social (insertion)	1
A13	Association	Social (Ecoute, information et orientation des personnes en difficultés sociales ou professionnelles)	2
A14	Association	Médico-social (Aide à domicile aux personnes dépendantes)	1
A15	Association	Médico-social (Aide à domicile aux personnes dépendantes)	1
A16	Association	Médico-social (Aide à domicile aux personnes dépendantes)	1
A17	Association	Aide sociale à l'enfance	1
CT1	Conseil Général	Collectivité Territoriale	2
CT2	Conseil Général	Collectivité Territoriale	2
CT3	Conseil Général	Collectivité Territoriale	1
CT4	Commune	Collectivité Territoriale	2
CT5	Commune	Collectivité Territoriale	1
CT6	Commune	Collectivité Territoriale	1
CT7	Commune	Collectivité Territoriale	2
CT8	Communauté de communes	Collectivité Territoriale	1
CRC	Chambre Régionale des Comptes	Organisme de contrôle de l'Etat (division régionale de la Cour des Comptes)	1
AFIGESE	Association FIances GESTion Evaluation des Collectivités Territoriales	Groupe de travail inter Collectivités sur des questions de pilotage et d'évaluation des politiques publiques des CT	*

* Observations participante