



LA LEGITIMATION DU CONTROLEUR DE GESTION OU LE COMPLEXE DU CAMELEON

Christophe Dondeyne

► To cite this version:

Christophe Dondeyne. LA LEGITIMATION DU CONTROLEUR DE GESTION OU LE COMPLEXE DU CAMELEON: LE CAS D'UNE BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE: LE CEA. Comptabilité sans Frontières..The French Connection, May 2013, Canada. pp.cd-rom. hal-00999674

HAL Id: hal-00999674

<https://hal.science/hal-00999674>

Submitted on 3 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA LEGITIMATION DU CONTROLEUR DE GESTION OU LE COMPLEXE DU CAMELEON

LE CAS D'UNE BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE : LE CEA

DONDEYNE Christophe

Doctorant

MRM-CREGOR, Université Montpellier II, Place Eugène Bataillon 34095
Montpellier cedex 5

christophe.dondeyne@gmail.com

Résumé: Depuis plus de dix ans, l'émergence des pratiques de contrôle de gestion en environnement public ont donné lieu à de nombreuses contributions dont certaines abordent le rôle des contrôleurs dans cette dynamique de changement. Mais le développement récent, sous l'impulsion de la LOLF, de ces pratiques pose également la question de la légitimité de ces contrôleurs.

Cet article tente de fournir des éléments de réponse à ces interrogations en proposant une approche centrée sur la légitimité individuelle des contrôleurs et sur les comportements que ces derniers adoptent afin de rendre leur action légitime. A partir d'un cadre conceptuel étendu et d'une étude de cas réalisée au CEA, nous avons tenté d'identifier les leviers que les contrôleurs pouvaient mobiliser afin de bâtir, renforcer et pérenniser cette légitimité.

Mots clés: Contrôleur de gestion, légitimité, légitimation, bureaucratie professionnelle

Abstract: For more than ten years, the development of management control practices in public sector gave rise to many researches which some, focus on role that management controllers play. But, recent developments of this practices (started by the LOLF; the French law regulating finance) raise the question of the controllers legitimacy.

This paper attempts to answer this question through an approach of individual legitimacy concept and an analysis of the behavior adopted by the controllers to legitimate their actions. From an extended conceptual framework and a case study at the French Atomic Energy Commission, we have tried to identify the different levers used by the controllers to build, enhance and sustain this legitimacy.

Key words: Management accountant, management controller, legitimacy, legitimization, professional bureaucracy

Introduction

Tenter de tracer les contours du métier de contrôleur de gestion semble être un exercice délicat tant la fonction exige de se fondre dans la masse pour en discerner les subtilités. Depuis plus de 10 ans, de nombreux travaux empiriques ont été menés sur les contrôleurs de gestion, dont la portée visait principalement à définir le rôle que pouvaient jouer les contrôleurs dans l'organisation (Bollecker, 2007). Ces travaux se sont focalisés en grande majorité sur les contrôleurs de gestion d'organisations privées, occultant ainsi les organismes publics dans lesquels la fonction est apparue (ou réapparue ?) conjointement à l'émergence des politiques de modernisation de la gestion publique. Or le développement récent, sous l'impulsion de la LOLF (Loi Organique relatives aux Lois de Finance), des pratiques de contrôle de gestion dans les organismes publics confère aux contrôleurs de gestion publics une dimension qui n'est désormais plus négligeable. Mais la légitimité de ces contrôleurs n'est-elle pas contestable dans des organisations qui découvrent progressivement une logique de pilotage et des mécanismes de contrôle accentués ? Quels sont les moyens à leur disposition afin de pallier à ce risque éventuel ?

Cet article tente de fournir des éléments de réponse à ces interrogations en proposant une approche centrée sur la légitimité des contrôleurs et sur les comportements que ces derniers adoptent afin de rendre leur action légitime. Jusqu'à présent, la recherche en sciences de gestion s'est principalement intéressée aux mécanismes de légitimation des organisations (DiMaggio et Powel 1983, Suchman, 1995, Zimmerman et Zeitz, 2002) alors que les quelques travaux traitant de la légitimité individuelle se focalisent sur les dirigeants d'entreprises (Pichard-Stamford, 2000, Petit et Mari, 2009, Messeghem 2010). Or la mise en place de processus de contrôle et de systèmes de pilotage de la performance dans le secteur public ne semble trouver de sens que par l'appui et le concours de contrôleurs de gestion légitimes, à même de pouvoir assurer la diffusion d'une culture de gestion auprès des autres acteurs.

L'objectif de ce papier est donc de s'interroger sur le processus de légitimation des contrôleurs de gestion au sein d'organisations publiques à la dimension professionnelle encore marquée et dans lesquelles la fonction est confrontée au défi de se construire à la fois techniquement et socialement. Dans ce contexte, quels peuvent être les leviers à disposition des contrôleurs afin de légitimer leur action ou bien même leur présence ?

Dans une première partie, nous reviendrons sur l'émergence du contrôle de gestion et de la fonction de contrôleur dans les organisations publiques en nous intéressant plus spécifiquement aux bureaucraties professionnelles. Nous proposerons également un cadre conceptuel étendu afin de traiter les problématiques inhérentes à la légitimité individuelle et aux processus de légitimation des contrôleurs. Dans une seconde et une troisième partie, nous exposerons la méthodologie et les résultats d'une étude de cas menée auprès des contrôleurs de gestion d'unités du Commissariat à l'Energie Atomique et aux Energies Alternatives de Marcoule.

1. La légitimité individuelle des contrôleurs de gestion : proposition d'un cadre d'analyse

La gestion publique a connu au cours de ces deux dernières décennies des évolutions qui ont conduit les organismes publics à recruter ou à former des contrôleurs de gestion et en ce sens à « transposer » la fonction du privé vers le secteur public (1.1). La légitimité et le processus de légitimation du contrôleur de gestion dans l'organisation publique demande donc à être examinée à la lumière d'un cadre conceptuel étendu (1.2).

1.1. La genèse du contrôleur de gestion dans le secteur public : de l'isomorphisme coercitif et mimétique aux heurts culturels

Depuis maintenant plus de vingt ans, de nombreux pays de l'OCDE ont amorcé une politique de modernisation de leur gestion publique. Cheminant progressivement d'une administration publique (Public Administration) à une nouvelle gestion publique (New Public Management), voire vers une nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006), l'ensemble de ces pays ont accompagné ces transformations culturelles par des réformes censées institutionnaliser le dogme néo-managérialiste alors en vogue. En France, la Loi Organique relative aux Lois de Finance reste à ce jour l'une des réformes les plus aboutie et les plus consensuelle afin de tenter de marquer durablement le paysage politique et administratif français (Perret, 2006). Par un surplus d'autonomie et un contrôle à distance plus intense (Fargeon et al., 2001), les organismes publics développent progressivement une logique de résultat qui supprime l'ancêtre logique de moyens, apanage du secteur public prospère de la première moitié du 20^{ème} siècle. La LOLF est également vecteur de généralisation et de développement du contrôle de gestion puisqu'elle suppose un contrôle *a posteriori* et la mise en place de correctifs en cas d'écart avec les objectifs (Lambert et Migaud, 2006). Concrètement, l'incitation à l'utilisation des outils et des concepts du contrôle de gestion dans les administrations a pris la forme de pressions institutionnelles fortes que nous rapprochons ici des mécanismes d'isomorphisme coercitif avancés par DiMaggio et Powel (1983). Ces mécanismes poussent généralement les organisations à se conformer aux pressions formelles ou informelles exercées par l'ensemble de la société ou encore par des organisations dominantes qui doivent être en mesure à la fois d'imposer des règles plus ou moins formalisées mais également d'appliquer un certain nombre de sanctions. Dans le cas du développement des pratiques de contrôle de gestion dans les organismes publics, les principaux mécanismes coercitifs peuvent être assez facilement rapprochés des différents textes publiés (décrets, circulaires, rapports, textes de lois) depuis 1989 (Circulaire relative au renouveau des services publics) jusqu'à la mise en œuvre de la doctrine LOLF et dans lesquels il est fait référence, directement ou indirectement, à la mise en œuvre du contrôle de gestion auprès de la sphère publique (Zampiccoli, 2009) et à l'émergence de la fonction de contrôleur de gestion (cf. Encadré 1). Les pouvoirs législatifs et politiques semblent donc être les premiers instigateurs de modifications structurelles des organisations publiques. Mais ce cadre coercitif ne constitue pas l'unique vecteur de développement du contrôle de gestion et de la fonction de contrôleur dans la sphère publique. Il doit être rapproché, dans une logique

hybride (Gangloff, 2010), d'une dynamique mimétique qui rend compte, à son tour, de la genèse de notre objet de recherche.

Encadré 1

Le comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000 a donné une nouvelle impulsion à cette démarche en faisant de la généralisation du contrôle de gestion dans les administrations de l'État un des axes centraux de la modernisation de la gestion publique.

Il a inscrit cette démarche dans la perspective de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. L'orientation de la budgétisation vers les résultats, rend en effet indispensable l'existence au sein des administrations d'un système de contrôle de gestion permettant le pilotage des services et la restitution des éléments d'appréciation des résultats des politiques publiques. Il importe donc que dès à présent chaque administration se prépare aux nouvelles règles de gestion induites par la réforme, en développant et en généralisant en son sein le contrôle de gestion. (...)

(...) En outre, le développement du contrôle de gestion devrait conduire à la constitution progressive, au sein de chaque ministère, d'un réseau de contrôleurs de gestion placés auprès des autorités utilisatrices du système de pilotage en question, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés. Afin de faire émerger cette fonction, il vous appartiendra de mettre en place, au sein de votre ministère, les formations initiales et continues correspondant au développement de ce métier et, le cas échéant, de recourir aux formations interministérielles qui seront proposées en la matière.

Extrait de la circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations

L'isomorphisme mimétique, dans sa conception néo-institutionnelle, est la résultante d'une imitation entre les organisations et conduit à la conformité ou encore à l'attrait des managers pour les nouveaux outils et méthodes de gestion (Huault, 2009). Le mimétisme peut également apparaître en situation d'incertitude ou bien lorsque l'entreprise est en quête de légitimité. Pour Laufer et Burlaud (1980), la légitimité de la gestion publique est désormais fondée sur les méthodes qu'elle utilise et il est facile d'observer que les outils de gestion déployés dans le secteur public sont souvent issus du secteur privé (Jeannot et Guillemot, 2012). De plus, si la doctrine LOLF constitue un cadre institutionnel puissant guidant les politiques de modernisation de la gestion publique, elle encourage également fortement la transposition des modes de gestion du secteur privé (Eggrickx, 2012). Les fondements de la LOLF nous renvoient ainsi à l'idéologie du New Public Management selon laquelle les méthodes de management issues du privé seraient transposables dans le secteur public compte tenu de l'incapacité des organismes publics à développer eux même des méthodes et des outils de management adaptés à leur environnement.

Mais cette doctrine managériale, conduit également les organisations publiques à identifier des acteurs susceptibles d'articuler clairement les processus opérationnels à partir des attentes stratégiques, des acteurs capables de jouer le rôle de courroie de transmission (Bouquin, 2007), de coordonner l'architecture de ces systèmes de contrôle et d'en assurer l'animation (Lambert, 2005). Confrontés à l'incertitude qu'impose désormais le cadre évaluatif de la LOLF et aux délais restreints pour pouvoir construire son propre modèle, les responsables publics disposant d'une autonomie de gestion (cf. encadré 2) ont fait ici aussi le pari de transposer la fonction de contrôleur du privé vers le public. En attestent les fiches de poste relativement peu étoffées et différenciées que l'on retrouve dans le guide

méthodologique de la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE) relatif aux bonnes pratiques de contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat.

Encadré 2

Tout responsable qui dispose d'une autonomie de gestion doit disposer d'une cellule de contrôle de gestion dont l'effectif et les compétences dépendront :

- *du champ de compétence du responsable ;*
- *de la liberté de gestion dont il dispose.*

À ce titre, un responsable qui délègue une autonomie de gestion à des échelons déconcentrés doit disposer :

- *d'une cellule de contrôle de gestion au niveau central ;*
- *d'un réseau de correspondants (ou praticiens) du contrôle de gestion au niveau déconcentré pour aider le responsable local et pour assurer un lien avec la cellule de contrôle de gestion.*

Extrait de la préface du guide méthodologique de la DIRE « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : éléments de méthodologie »

Ce constat pose par ailleurs la question des risques afférents au mimétisme et à l'application normative ; il met en lumière des organisations publiques qui développent dans la précipitation des outils d'autocontrôle répondant d'avantage à une demande externe qu'à un réel besoin d'instrumentation interne (Chatelain-Ponroy, 2008). Les réformes structurelles du secteur public apparaissent en ce sens comme un pâle reliquat du modèle qui fit le succès de la firme privée il y a maintenant plus d'un demi-siècle. Déjà en 2003, Patrick Gibert, alors auteur de la préface du guide méthodologique de déploiement du contrôle de gestion dans les administrations, s'inquiétait de la délicate transposition des outils et méthodes de contrôle du privé vers le public et des dangers pouvant découler de comportements mimétiques (cf. Encadré 3).

Encadré 3

Le contrôle de gestion s'est développé dans l'entreprise. Ses outils, méthodes, démarches ont été conçus depuis le début du XXe siècle pour apporter des réponses au problème de l'entreprise. La récupération de ces outils, méthodes et démarches par des administrations publiques ayant une finalité intrinsèquement différente de celle de l'entreprise, même si l'on considère généralement qu'elles doivent obéir aux ardues obligations d'efficacité et d'efficience, est légitime.

Elle demande cependant un travail d'investigation, d'analyse sur ce qui est transposable et ne l'est pas, sur la nature et l'importance des transpositions ainsi que sur le développement de démarches de contrôle de gestion propres aux organisations publiques (c'est dans ce cadre-là que l'évaluation doit être raccordée au contrôle). À défaut d'effectuer ce travail, on succomberait au péché d'« entropomorphisme » qui vise à faire ressembler le plus possible les organisations publiques aux entreprises en oubliant que leur modernisation doit être au service de leur publicité et non la gommer.

Patrick Gibert, extrait de la préface du guide méthodologique de la DIRE « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : éléments de méthodologie »

Les inquiétudes de Gibert renvoient directement à la vision libérale du NPM que partagent de nombreux auteurs (Aucoin, 1995 ; Borins, 1994 ; Kamensky, 1996 ; Osborne et Gaebler, 1993 ; Kettl, 1997, 2000) et qui se sont attachés à défendre un néo-managérialisme homogène et globalisé faisant abstraction des spécificités locales et culturelles propres au

secteur public. Ces conceptions du NPM, non sans rappeler la doctrine fayolienne, s'inscrivent pour la plupart dans ce que nous qualifions de « mouvance post NPM », consistant à défendre les *best practice* et à proposer des modèles calibrés pour les quelques Etats en manque de libéralisme. Hood sera l'un des premiers à critiquer l'approche paradigmatique globale du NPM en mettant notamment en exergue trois raisons : les incompatibilités culturelles entre les différents pays constituent un frein à une éventuelle démarche globale, les réformes ont toujours différé de la théorie à la pratique et enfin et les paradigmes ne se décrètent pas, surtout lorsque d'autres paradigmes subsistent en parallèle. Hood soutient donc un NPM sensible au contexte et qui n'est pas enclin à supposer que les effets en sont uniformes. Plutôt que de rendre la logique radicalement universelle, il propose un glissement progressif d'une logique à l'autre en intégrant les sensibilités culturelles afin de limiter ce qu'il appelle les « effets inverses des réformes ». Or la modernisation de la gestion publique française semble plus s'inscrire dans un défi paradigmatique dans lequel, aussi consensuelle soit-elle, la LOLF a avant tout une portée culturelle forte.

L'émergence de la fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public s'inscrit donc dans un contexte changeant qui semble s'imposer aux organisations publiques et ce nouvel acteur se retrouve « parachuté » dans un secteur aux paradoxes multiples auquel vient se greffer un coefficient de complexité supplémentaire. Encouragée par des mécanismes coercitifs et confirmée par une dynamique mimétique, la fonction de contrôleur semble s'être développée dans des organisations qui amorçaient à peine leur révolution culturelle, au biais d'une LOLF parfois contestée, avec toutes les fragilités et les sensibilités que cela comporte. Or c'est dans ce contexte de transition sociale qu'apparaissent le plus souvent les crises de légitimité (Lipset dans Becquart-Leclercq, 1977). Pour Naro (2010), les résultats des organisations publiques sont difficilement mesurables car intangibles, les coalitions et acteurs en présence ne s'accordent pas sur les buts et les résultats, les technologies sont floues, les décisions non programmables et enfin, l'ambiguïté et l'incertitude prédominent le contexte décisionnel de ces structures. Les contrôleurs de gestion se retrouvent donc seuls face à ce *Léviathan*¹ qu'il faut désormais dompter. Ils sont confrontés à la difficulté de construire un discours gestionnaire (Gangloff, 2009) et sont porteurs d'une logique managériale souvent contradictoire avec la mission de service public. Ils se heurtent de fait à la dimension professionnelle, encore prédominante dans ces structures bureaucratiques comme c'est le cas à l'hôpital (Nobre, 1998, 1999) ou à l'université (Gauche et Eggrickx, 2012). Dans cette perspective, l'exercice du contrôleur s'avère périlleux et le levier coercitif qu'est la LOLF ne suffit visiblement pas à lui assurer une légitimité. Sa fonction gagne à se construire tant socialement que culturellement dans ces structures rigides et peu enclins au changement. Se pose donc aujourd'hui la question de la légitimité de ces contrôleurs de gestion et des mécanismes de légitimation dont ils disposent.

1.2. La légitimation du contrôleur de gestion : premières approches, premières esquisses

La légitimité est un concept mobilisé à plusieurs reprises en sciences de gestion, notamment dans les travaux néo-institutionnels (DiMaggio et Powell, Suchman, Zimmerman

¹ Nous reprenons ici la métaphore du Léviathan employée par John Micklethwait dans son article *Taming Leviathan*, paru dans *The Economist* le 17 mars 2011.

et Zeitz), qui offre une approche alternative en matière d'explication des formes et des finalités organisationnelles (Tolbert et Zucker, 1996). Elle se définit comme une « *perception généralisée ou une supposition selon laquelle les actions d'une entité sont désirables, adaptées ou appropriées à l'intérieur d'un système construit socialement de normes, de valeurs, de croyances et de définitions* » (Suchman, 1995, p.574) et se présente comme une contrainte pesant sur les organisations qui vise une certaine mise en conformité. Mais cette approche néo-institutionnelle de la légitimité centrée sur les organisations laisse relativement peu de place à l'analyse des comportements stratégiques des individus. Or pour rendre compte de la recherche de légitimité des contrôleurs de gestion, les jeux d'acteurs ne peuvent visiblement pas être écartés et la théorie néo-institutionnelle ne suffit pas à elle seule à expliquer les mécanismes de légitimation. Il subsiste une dimension psychologique et sociologique importante sur laquelle il convient de s'appuyer afin de mettre en évidence les leviers permettant au contrôleur de se légitimer. La légitimation, que nous rapprochons ici de la recherche de légitimité, *consiste à rendre sa propre action ou décision juste aux yeux des autres* (Bollecker, 2010). Elle s'appréhende dans une démarche beaucoup moins statique que l'étude des fondements de la légitimité et suppose une dynamique d'influence des jugements.

Pour le contrôleur de gestion, ce processus de légitimation se complexifie et devient indispensable compte tenu de la multitude d'interlocuteurs et de parties prenantes impactés par son activité. Il apparaît également opportun dans les structures où la composante financière n'est pas dominante et où la dimension technique reste forte (Lambert et Sponem, 2003), comme ce peut être le cas dans les bureaucraties professionnelles ou encore lorsque l'image négative du contrôleur (Chatelain-Ponroy, 2008) pénalise son action. Il pourrait enfin être le symbole d'une émancipation progressive des contrôleurs, qui cherchent depuis maintenant plus de vingt ans à se rapprocher du mythique business-partner que leurs relaient leurs « *organes de communication comme les revues Strategic Finance aux États-Unis et Echanges en France* » (Bouquin et Fiol, 2007, p. 15). En se tournant progressivement vers ce modèle de partenaire opérationnel, les contrôleurs visent avant tout à se débarrasser de leur « sale boulot » (Lambert et Moralès, 2009), c'est-à-dire des tâches routinières et ingrates qui leur incombent, au profit d'activités plus prestigieuses et dont la valeur ajoutée leur procure une reconnaissance plus marquée. Cette quête d'une nouvelle identité implique donc une modification des perceptions et des jugements que les acteurs ont de la fonction et des activités qui lui sont associées. Mais la relative stabilité des activités des contrôleurs, observée depuis maintenant deux décennies (Bollecker, 2010 ; John-Ayhee, 2012), démontre que cet idéal-type reste un mythe, un fantasme (Morales, 2012) et que la réalité organisationnelle renvoie bien souvent les contrôleurs dans leurs attributions initiales et historiques.

Le contrôleur pâtit donc de multiples complexes qui handicapent son travail et le conduisent, dans la préparation des épreuves de vérité auxquelles il est soumis, à pratiquer au quotidien un examen de son comportement (Lambert et Pezet, 2007). Pour lutter contre ces « complexes », le contrôleur de gestion doit donc déterminer quels sont les leviers à sa disposition afin d'accroître sensiblement sa légitimité et d'ancrer durablement son action. Les leviers de légitimation correspondent à notre sens à l'instrumentation de légitimation à disposition du contrôleur et sur lesquels ce dernier peut s'appuyer afin de bâtir, accroître, pérenniser ou transformer sa légitimité. Ils correspondent à la fois à des mécanismes d'ajustement stratégique proactif consistant à déterminer à l'avance des comportements à

adopter (Tornikoski et Newbert, 2007, p.316) ainsi qu'à des spécificités inhérentes à la fonction et que le contrôleur peut mobiliser pour faciliter son accès à certaines ressources.

Nous avons donc recensé différents déterminants et modérateurs de la légitimité issus de courants théoriques variés que nous avons confronté à la littérature abondante sur les contrôleurs de gestion afin de proposer différents leviers de légitimation, gagnant à être testés de manière élargie.

La légitimité par les représentations collectives et l'évolution des rôles

Compte tenu de la relative précocité de son émergence et de sa courte existence dans les organismes publics, la fonction de contrôleur de gestion reste à ce jour obscure pour de nombreuses personnes et la transposition du modèle de contrôleur issu du secteur privé vers le secteur public sous-entend une transposition incontournable des *a priori*s et des préjugés. Ces jugements émis s'appuient sur des croyances ou des représentations (Petit et Mari, 2009) de ce qu'est et de ce que doit être un contrôleur de gestion. Or, malgré le fait que la pratique des contrôleurs ne recouvre qu'une partie du contrôle de gestion (Bouquin et Pesqueux dans Lambert, 2005), le risque d'amalgame entre les rôles des contrôleurs et le processus de contrôle reste élevé (Lambert, 2005) et peut conduire le contrôleur à voir sa légitimité réduite ou détruite avant même qu'il n'ait pu commencer à réaliser ses missions. Dans le secteur public comme dans le secteur privé, les **représentations collectives** peuvent rapidement porter atteinte à la légitimité du contrôleur si ce dernier est perçu comme acteur et initiateur du changement. Mais elles peuvent également être un vecteur d'intégration si le contrôleur est en mesure de modifier les perceptions et les jugements de sa fonction, en adaptant par exemple ses rôles à son environnement et aux attentes de ses parties prenantes. Le contrôleur devient donc ce *caméléon*, cet acteur aux deux couleurs qu'il doit adapter systématiquement à l'environnement qu'il fréquente. **L'évolution des rôles** est généralement étudiée en ressources humaines à partir des travaux de Nicholson (1984) sur la théorie de transition des rôles professionnels (work role transition theory). Selon la perspective de l'auteur, les nouveaux entrants dans une organisation adopteraient des stratégies proactives d'ajustement de leurs rôles professionnels afin de s'adapter à leur environnement de travail et de se conformer à leur nouveau cadre de références et de valeurs (Martin-Canizarès et Baubion-Broye, 2007).

Pouvoir délégué, pouvoir de surveillance et pouvoir structurel

À la lumière des théories wébériennes, la notion de pouvoir constitue souvent le point de départ des travaux sur la légitimité individuelle. Cependant, la plupart de ces travaux portent sur la légitimité des dirigeants (Laufer, 1996) pour lesquels l'exercice du pouvoir apparaît facilement observable. Dans le cas du contrôleur de gestion, cette observation est beaucoup plus délicate tant les manifestations d'un quelconque pouvoir restent discrètes mais peuvent cependant constituer de puissants leviers de légitimation. Bollecker (2010) constate ainsi que la fragile neutralité du contrôleur dans le processus décisionnel lui confère une légitimité rationnelle légale, lui conférant ainsi un pouvoir d'influence qui n'est pas négligeable.

Les spécificités du rattachement hiérarchique du contrôleur dans l'organisation, partagé à la fois entre une proximité avec la direction et une position décentralisée au contact des managers opérationnels, peuvent également lui conférer un pouvoir d'ordre **structurel**

(Finkelstein, 1992). Cette source de pouvoir, fragilisée par les jugements émis au niveau opérationnel, demande à être exploitée intelligemment par le contrôleur. Elle consiste à osciller entre deux stéréotypes que sont celui de partenaire opérationnel et d'espion de la direction.

D'autres sources de pouvoir peuvent également être identifiées afin de rendre compte de la légitimité des contrôleurs et en particulier le **pouvoir de surveillance** qui s'inscrit dans la lignée des travaux de la théorie positive de l'agence (Jensen et Meckling, 1976). En effet, la recherche d'informations pousse généralement le principal à attribuer un certain nombre de droits décisionnels auprès d'agents en vue de limiter au maximum les incertitudes. *« Cette allocation peut entraîner une partition des droits décisionnels entre les « droits liés à la gestion de la décision » (decision management rights), qui comprennent les droits d'initier et de mettre en œuvre l'allocation des ressources, et ceux liés au « contrôle de la décision » (decision control rights) qui concernent la ratification et la surveillance des décisions (...) Les fonctions de ratification et de surveillance sont généralement associées pour définir la fonction de contrôle »* (Charreaux, 2000). La surveillance, en tant que dimension historique de la fonction (Fornerino et Godener, 2006), s'articule difficilement sans l'attribution d'un **pouvoir délégué** qui fournit au contrôleur toute l'amplitude nécessaire au contrôle des décisions émises par le principal. Le pouvoir délégué rend l'action du contrôleur difficilement contestable et pourrait expliquer pour partie le poids de ce dernier dans l'élaboration des choix finaux des opérationnels (Bollecker, 2001).

La légitimité d'expertise

La légitimité d'expertise, au sens où la définit Finkelstein (1992), correspond à la capacité de faire face aux incertitudes de l'environnement et de contribuer au succès de l'organisation et représente d'après l'auteur une importante source de pouvoir. Cette dimension de la légitimité peut être rapprochée des travaux conventionnalistes (Dupuy, Eymard-Duverney, Favereau, Orléan, al.) qui tentent d'apporter des explications quant aux comportements et aux mécanismes de coordination adoptés par les individus en situation d'incertitude. Les conventions réunissent alors des repères, des normes et des références auxquels les individus peuvent se rattacher et se construisent autour d'une démarche processuelle (Rallet, 1993). Elles deviennent un modèle de comportement ainsi que des outils permettant de surmonter l'incertitude due à une absence et/ou une limitation de connaissance (Lamoureux, 1996). Or, le contrôleur de gestion, en devenant le gardien des procédures (Lambert, Sponem, Raguideau, 2010) devient également le professionnel du contrôle de gestion (Berland, 2009). Les décideurs s'appuient ainsi sur ses compétences spécifiques et sa maîtrise des outils de gestion afin de limiter les incertitudes (Bessire, 1995) et les risques auxquels ils peuvent être confrontés.

Il existe d'autres déterminants de la légitimité que le contrôleur de gestion peut mobiliser comme notamment sa participation au processus d'apprentissage organisationnel. La vision élargie d'un contrôleur participant à l'architecture et à l'animation des systèmes d'information (Jordan, 1998) ou encore à la conduite de changements organisationnels (Burns et Vaivio, 2001) permet en effet d'envisager une implication active de la fonction dans **l'animation du processus d'apprentissage** (Besson et Bouquin, 1991).

Par ailleurs, les qualités personnelles du contrôleur peuvent être également déterminantes dans l'élaboration de stratégies de légitimation. En se rapprochant de la

légitimité charismatique de Weber, qui est le type de légitimité le plus personnel (Petit et Mari, 2009), il convient de s'intéresser aux caractéristiques personnelles permettant au contrôleur de se légitimer. Mais contrairement aux travaux menés sur les dirigeants, il ne s'agit pas pour le contrôleur de démontrer des aptitudes managériales fortes ou encore de mettre en avant son leadership mais plutôt de disposer de qualités relationnelles (Bollecker, 2000) visibles ainsi que d'aptitudes fortes à la communication (Nobre, 1998) qui déterminent au mieux son rôle de coordinateur et fondent sa **légitimité sociale**.

A partir des différents déterminants de la légitimité que nous venons d'identifier, nous proposons de les regrouper sous forme de leviers que les contrôleurs de gestion seraient susceptibles de mobiliser tantôt dans une démarche instrumentale, tantôt de manière proactive. L'ensemble de ces leviers de légitimation constituent un cadre d'analyse gagnant à être confronté à notre étude de cas.

Tableau 1 : Les leviers de légitimation du contrôleur de gestion identifiés à partir d'un cadre conceptuel étendu

Fondements théoriques et cadre conceptuel	Leviers de légitimation identifiés
Les représentations collectives : Petit et Mari, 2009	La transformation des représentations collectives
Théorie de la transition des rôles professionnels : Ashfort ; Saks ; Nicholson	La transition des rôles
Les déterminants du pouvoir : Finkelstein, 1992 ; Brass, 1984 ; Hambrick, 1981 ; Perrow, 1970 ; Tushman & Romanelli, 1983	Le pouvoir structurel
La théorie de l'agence : Jensen et Meckling, 1976	Le pouvoir de surveillance
	Le pouvoir délégué
Théorie des conventions et gestion de l'incertitude : Dupuy ; Eymard-Duvernay ; Favereau ; Orléan ; Lamoureux	L'expertise
Les dispositifs de contrôle au service de l'apprentissage organisationnel : Simons, 1990 ; Besson et Bouquin, 1991 ; Jordan, 1998 ; Burns et Vaivio, 2001	La participation au processus d'apprentissage organisationnel
Théorie intégrée de la légitimité : Max Weber, 1995	La personnalité et les aptitudes

2. Méthodologie et contexte de l'étude de cas

2.1. Démarche méthodologique

Notre objet de recherche est l'activité du contrôleur de gestion, appréhendée à partir de leur comportement et de leurs actions. Les situations observées sont également celles des contrôleurs de gestion mais s'inscrivent pleinement dans leur contexte de travail. A partir du cadre conceptuel que nous avons mobilisé, nous testons les données recueillies sur notre

terrain dans un processus itératif afin de comprendre les comportements des contrôleurs à partir de leur ressenti, de leurs activités et de leurs interactions. Cette « construction sociale » constitue l'essentiel de notre matériau exploitable. Notre démarche consiste à faire émerger des hypothèses de notre terrain, à donner du sens aux données brutes issues de nos observations et ainsi à tester le cadre conceptuel que nous mobilisons. Nous retenons donc une méthode analytique inductive dont l'objectif est de développer des catégories à partir de ces données et de les intégrer dans un modèle (Thomas dans Blais et Martineau, 2006).

Nous privilégions dans cet article l'étude cas (Yin, 1994) unique ou intrinsèque (Stake, 1994) aux unités d'analyses multiples. L'étude de cas enchâssés offre la possibilité au chercheur de multiplier les approches sur un même phénomène ou encore d'élargir aux autres unités les observations réalisées auprès d'une seule. L'objectif de cette démarche n'est pas d'établir des résultats à vocation universelle mais plutôt d'améliorer la compréhension d'une réalité donnée. (Thiétart et al, 2003). Le travail de recherche repose donc sur une étude de terrain de type ethnographique basée sur trois méthodes de collecte de données, à savoir l'observation participante par l'immersion dans le service sur une période d'un an (participation aux réunions de service et à certains comités opérationnels), la réalisation d'entretiens ouverts auprès d'une population de 11 contrôleurs de gestion d'unités et de leur responsable hiérarchique (Cf. Tableau 2) et l'analyse de documents internes et externes (fiches de poste, référentiel de gestion, notes de service, circulaires, etc.). L'entretien ouvert (ou libre) nous semblait être le plus approprié au caractère exploratoire de notre démarche. Dans cette perspective, nous avons souhaité laisser une grande liberté aux personnes interviewées afin d'éclaircir d'une part les concepts fondamentaux que nous avons identifiés et d'autre part afin de favoriser l'émergence d'éléments nouveaux et non envisagés dans la réflexion initiale (Lambert, 2005). Les entretiens ouverts se sont déroulés en deux temps :

- une première phase biographique dans laquelle le contrôleur revient sur sa formation initiale, sur ses choix de carrière et sur les fonctions qu'il a pu exercer jusqu'à présent
- une deuxième phase revenant plus en détail sur l'exercice effectif de la fonction de contrôleur, sur son évolution, sur l'expérience et les épisodes vécus ou encore sur le contexte relationnel.

Nous avons donc mené 12 entretiens ouverts auprès de chaque contrôleur de gestion d'unité et auprès du chef du service financier et contrôle de gestion du Commissariat à l'Energie Atomique et aux Energies Alternatives (CEA) de Marcoule. Les contrôleurs de gestion ont entre 29 et 52 ans et une formation initiale entre Bac + 3 et Bac + 5. L'équipe de contrôleur est répartie par unités dont les budgets annuels oscillent entre 10 et 170 millions d'euros et chaque contrôleur est rattaché fonctionnellement et géographiquement à son unité. Les entretiens ouverts avaient pour but de recueillir et de retranscrire les réalités vécues par les contrôleurs et de catégoriser des situations dans lesquelles ces derniers ont tenté de se légitimer. L'intégralité de notre population observée est décrite dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Caractéristiques de la population de contrôleur de gestion

	Ancienneté dans l'unité	Unité de rattachement	Métier de l'unité	Budget géré
CdG 1	1 an	Département de radiochimie des procédés	R&D	33 millions d'€
CdG 2	6 mois	Département d'études du traitement et du conditionnement des déchets	R&D	26 millions d'€
CdG 3	12 ans	Département des technologies du cycle du combustible	R&D	24 millions d'€
CdG 4	3 ans	Institut de chimie séparative	R&D	9 millions d'€
CdG 5	1 an	Département des projets d'assainissement démantèlement	Gestion de grands projets de déconstruction	130 millions d'€
CdG 6	12 ans			
CdG 7	1 an	Département d'exploitation des installations	Exploitation des infrastructures du site	170 millions d'€
CdG 8	3 ans	Département des unités de sécurité et de protection	Support en sûreté, santé, sécurité et environnement	24 millions d'€
CdG 9	12 ans	Direction de centre et unités de gestion	Direction, support en gestion (Finance et contrôle de gestion, commercial et RH), communication, juridique	10 millions d'€
CdG 10	5 ans	Unités de support technique	Support technique, logistique et informatique	67 millions d'€
CdG 11	6 mois			

2.2. Présentation du terrain

Le site du CEA Marcoule est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial, qui réunit 1.540 personnes (données 2010), pour un budget annuel d'environ 500 millions d'euros (486 millions d'euros pour l'année 2011). Rattaché structurellement à la Direction de l'Energie Nucléaire (DEN), le CEA Marcoule concentre à la fois des activités de recherche fondamentales, la réalisation de travaux de recherche appliquée aux problématiques industrielles (principalement autour de la gestion des déchets irradiés) et la conduite de chantiers d'assainissement et de démantèlement d'installations nucléaires. La diversité apparente des activités du site masque cependant les nombreuses corrélations pouvant exister entre ces dernières. La complexité des scénarios d'assainissement et de démantèlement des installations nucléaires permet en effet de voir émerger, de manière quasi-permanente, de nouvelles problématiques de R&D, conférant ainsi au site de Marcoule le statut de centre de recherche de référence sur l'aval du cycle du combustible nucléaire.

Pour reprendre la typologie de Mintzberg (2003), le CEA Marcoule est à ce jour une bureaucratie professionnelle fortement instrumentalisée dans laquelle on retrouve une coalition externe influente. La Direction de l'Energie Nucléaire joue un rôle prépondérant dans les grandes orientations du site (pilotage stratégique) alors que la direction de site intervient principalement au niveau opérationnel. Dans cette configuration, les membres de l'encadrement intermédiaires et de la technostructure sont donc amenés à rendre des comptes à plusieurs interlocuteurs situés à différents niveaux.

A la fois organisme public de recherche et site industriel en déconstruction, le CEA Marcoule est financé à partir de trois types de ressources : un financement public via une subvention de l'Etat, des revenus propres issus de la valorisation des travaux de recherche, de

partenariats industriels et de la vente de prestations de support (sécurité, radioprotection, etc.) aux entreprises présentes sur le site et enfin, un financement des opérations de démantèlement sous forme de fond dédié. En ce sens, l'activité du CEA Marcoule s'inscrit pleinement dans l'activité budgétaire publique et est rattachée au programme LOLF « Recherche dans le domaine de l'énergie » (programme 188). Ces différents modes de financement ainsi que la proximité des équipes de chercheurs avec les partenaires industriels ont donc poussé l'organisme à adopter un double raisonnement : d'une part, le CEA Marcoule doit « jouer » pleinement son rôle de centre de recherche en contribuant à la production et à la diffusion de connaissances, d'autre part, il doit adopter une posture économique consistant à valoriser son expertise auprès de ses clients-partenaires (AREVA, EDF, ...). Dans un contexte d'émergence de la performance publique qui est celui de la LOLF, de la rationalisation des coûts et de la recherche de ressources externes, le processus de contrôle de gestion et la fonction de contrôleur semble *a priori* être amenés à jouer un rôle déterminant. Cependant, le CEA a longtemps privilégié une logique de moyens en matière de gestion budgétaire fonctionnant principalement sous subvention publique. Inculquer une culture de gestion dans ce type d'organisme ne se décrète pas. Il s'agit plutôt d'un processus à mi-chemin entre la formalisation et l'accompagnement dans lequel les contrôleurs occupent une position ambiguë. Les spécificités du CEA, en tant que structure fortement professionnalisée, ont par ailleurs une influence notable sur la construction sociale des contrôleurs. La fonction se heurte en effet à des résistances plus ou moins marquées de la part des différentes catégories de professionnels (chercheurs, ingénieurs, experts) dont la vision étriquée d'un managérialisme envahissant et procédural limite clairement la structuration de la fonction de contrôleur. Nous ne sommes pas ici en présence d'une défiance vis-à-vis d'un présumé machiavelisme managérial (Gangloff, 2010) mais plutôt dans une sous-estimation des capacités de la fonction.

Le Service Financier et Contrôle de Gestion (SFCG) du CEA Marcoule est la résultante d'une fusion récente (2010) du service financier et du service contrôle de gestion (SCGA). La création de la fonction de contrôleur de gestion d'unité, en 2000, coïncide avec la disparition des groupes administratifs, composés de 10 à 15 gestionnaires, et qui assuraient le suivi financier, RH et commercial de chaque unité.

Verbatim sur la création de la fonction de contrôleur de gestion d'unité au CEA Marcoule

« Avant la création des postes de contrôleurs de gestion opérationnel, il y avait un groupe administratif dans chaque département. Dans ces groupes, il y avait des gestionnaires, des RH, des financiers, etc... Ces groupes étaient de l'ordre de 10 à 15 personnes par départements. Il existait également des services centralisés au niveau centre. Concernant les achats par exemple, les départements géraient eux-mêmes leurs achats et le service commercial du centre était consulté principalement pour les gros achats transverses à plusieurs départements. Jusqu'en 2000, on a eu cette dualité du système. A cette époque, les postes de contrôleur de gestion de département n'existaient pas.

En 2000, il y a eu une grosse réorganisation au niveau du CEA avec la création d'une direction de l'énergie nucléaire (DEN). Suite à cette réorganisation, la direction de site est passée d'une direction dite « hôtelière », c'est-à-dire en charge de certaines missions régaliennes mais non-opérationnelles, à une direction de site opérationnelle. Ces transformations ont permis un certain nombre de changements dont une mutualisation de ces groupes administratifs en différentes unités de support (service RH, service contrôle de gestion, service commercial, service financier). Pour les départements, ça a été un gros changement. Les chefs de départements, jusqu'alors habitués à être assistés dans toutes ces tâches administratives se sont retrouvés sans assistance locale. D'où la création de postes de contrôleur de gestion dans les départements. »

Chef du service financier et contrôle de gestion

3. Résultats

Au-delà de ce qui semble indiquer une crise du contrôle de gestion dans les organisations depuis maintenant plus de vingt ans (Lorino, 1995, Bollecker, 2010), c'est désormais la fonction de contrôleur de gestion qui suscite des interrogations, tant sur le plan académique qu'au niveau des praticiens. Or c'est bien de cette fonction en crise d'identité (Besson et Bouquin, 1991) que s'inspirent les organisations publiques afin de faire émerger leur propre modèle de contrôleur. Dans ces organisations à la dimension professionnelle souvent dominante, la légitimité de ces derniers gagne donc à être bâtit et maintenu à partir de leviers de légitimation. A partir du cadre conceptuel que nous avons mobilisé nous proposons une étude des différents leviers identifiés relevant à la fois d'une démarche proactive (3.1) mais également d'une approche instrumentale (3.2).

3.1. Des leviers proactifs

L'apparition de la fonction de contrôleur de gestion dans un environnement public jusqu'à présent soumis à une logique de pilotage peu affirmée voire inexistante constitue un contexte changeant et un climat exacerbé dans lequel les acteurs deviennent méfiants. Au CEA, la création des postes de contrôleurs de gestion d'unités symbolise la perte progressive de l'indépendance financière des départements opérationnels et la disparition de l'assistanat local.

«Ça n'a pas forcément été facile pour eux (les départements) parce qu'ils sont passés d'une proximité avec leurs correspondants en gestion à une remontée d'informations vers les « boîtes noires » qu'étaient pour eux les nouveaux services support. Du coup ça a également été difficile pour les contrôleurs de gestion qui se sont retrouvés être, d'un seul coup, la seule interface de gestion au sein du département. Le double rattachement département-service contrôle de gestion a aussi été difficile à appréhender pour les contrôleurs. Il y a donc eu tout un travail de positionnement de la fonction de contrôleur de gestion car malgré le fait que le contrôleur soit là pour de l'aide au pilotage ou du conseil auprès du département, il ne doit pas être assimilé à un super gestionnaire or au départ, c'était le risque. Il est arrivé qu'au départ, les chefs de département confondent le rôle du contrôleur avec celui de leur ancien assistant administratif (poste disparu au CEA Marcoule en 2000 suite à la réorganisation). Dès le départ, ils ont donc été sursollicités et pas forcément sur leurs vraies missions. Tout le travail des anciens responsables du service contrôle de gestion a donc été de légitimer la fonction auprès des directions de département afin que les contrôleurs soient considérés en tant que tel et de recentrer leurs missions. ».

Chef du service financier et contrôle de gestion

La légitimité du contrôleur semble donc être affectée par ces transformations organisationnelles et notamment par la centralisation des fonctions de support en gestion. Tornikoski et Newbert (2007) évoquent les stratégies de légitimité des individus qui, contrairement à la légitimité de conformité, poussent ces derniers à déterminer à l'avance les comportements qu'ils doivent adopter afin de faciliter leur accès aux ressources. Cette démarche proactive peut donc être examinée à la lumière des leviers de légitimation que nous avons identifiés dans notre cadre conceptuel. Il apparaît cependant délicat de traiter ces leviers de manière distincte tant leur complémentarité semble évidente. Au-delà des comportements stratégiques, nous nous intéressons ici à une stratégie de légitimation dans laquelle les trois leviers que nous allons évoquer doivent être rapprochés.

La transformation des représentations collectives

Conscients de l'impact modérateur (Mari et Petit, 2008) que les jugements et les *a priori* peuvent avoir sur leur légitimité, les contrôleurs de gestion d'unité du CEA Marcoule semblent s'engager dans une démarche proactive de **transformation des représentations collectives**. A la création de la fonction, les contrôleurs étaient le plus souvent perçus comme les espions de la direction ou bien comme des substituts des ex-assistants administratifs.

« Je me souviens de l'arrivée d'un ancien chef de département. C'était l'année de la création de la DEN. Le chef de département m'a regardé et son adjoint qui venait d'arriver aussi m'a dit : « Vous êtes l'espion ? »

CDG6

« Il y a quelques années, il arrivait que les contrôleurs de gestion soient traités d'espions Je pense qu'aujourd'hui les gens ont compris qu'on savait faire la part des choses entre ce qui est communicable et ce qui ne l'est pas. »

CDG3

Les jugements émis par les parties prenantes du contrôle de gestion opérationnel se conformaient principalement aux représentations et aux valeurs dictées par un référentiel passé amené à évoluer. Vecteur de cette évolution, le contrôleur de gestion tente donc de transformer ces jugements en proposant une image élargie de sa fonction. La transformation des représentations collectives passent donc par un éclaircissement et une présentation des rôles du contrôleur auprès de ses interlocuteurs. Même s'il ne l'est pas forcément, le contrôleur aime se présenter comme un partenaire, un facilitateur, un commerçant d'informations plutôt qu'un collecteur agréé par la direction. De ce fait, le contrôleur ne doit plus apparaître comme étant rattaché hiérarchiquement au service financier et contrôle de gestion mais bien comme étant membre à part entière de l'unité dans laquelle il est affecté.

« Un des grands facteurs de légitimité c'est que les opérationnels ne me considèrent pas comme un espion au service de la direction. »

CDG8

« Ma façon pour gommer cette image d'espion c'était de jouer gagnant-gagnant. Dès qu'ils me demandaient quelque chose je répondais même si c'était à la limite de mon rôle. Je servais de relai mais en retour si moi j'avais besoin d'eux, ils dégageaient du temps pour répondre à mes questions. »

CDG10

La compréhension du langage technique et l'assimilation des modes de fonctionnement et des valeurs propres à l'unité constituent pour lui une préoccupation majeure et un puissant facteur d'intégration. Or il ne s'agit pas ici de cacher un loup dans la bergerie mais bien d'éviter de figer les jugements et les perceptions des autres acteurs en se détachant de l'image rigide et purement financière de la fonction.

« Je viens d'une école d'ingénieur en chimie donc ça m'a fait plaisir, en arrivant, de comprendre ce qu'il se disait en réunion technique de R&D. »

CDG2

« Quand j'étais chef de projet, on répondait aux sollicitations du contrôleur de gestion mais on se tournait rarement vers lui non pas parce qu'on ne voulait pas mais plutôt par méconnaissance de ce qu'il pouvait nous apporter. (...) Je répondais aux sollicitations sur le budget parce que j'estimais que si elle m'interrogeait, par respect pour son travail je devais lui répondre mais ça n'allait pas plus loin que ça. J'ai cru pendant longtemps qu'elle était rattachée au département et qu'elle s'occupait de tout ce qui concernait la gestion. Pour moi le commercial, les RH et la finance, c'était la même chose. Le budget est resté pendant longtemps une boîte noire. »

CDG1, ancien chef de projet

« Pour ma part, la légitimité est une question de sensibilité humaine basée sur une relation de confiance. Lorsque je vais à la rencontre de quelqu'un qui ne me connaît pas encore, je tente d'instaurer une relation de confiance en lui expliquant ce que je peux lui apporter dans le cadre de nos échanges en plus de mes missions. (...) Dans contrôle de gestion, on trouve le mot contrôle. Et en français on associe vite le mot contrôle à la gendarmerie ou au fisc. Et lorsqu'on fait peur aux gens on perd sa légitimité. »

CDG7

« Eux (les ingénieurs-chercheurs) il vaut mieux qu'il se concentrent sur leurs programmes de recherche que sur les aspects budgétaires. Mon rôle c'est d'être un facilitateur. C'est l'avantage d'avoir une formation scientifique. Avec ça tu es plus à même de répondre à leurs attentes. Du moins c'est l'impression qu'ils ont. C'est pareil quand tu veux participer aux réunions. Ils ne sont pas choqués de voir un contrôleur de gestion à leurs réunions techniques. »

CDG1

« Je pense que d'avoir une formation scientifique et de maîtriser leur langage me sert beaucoup. Si tu ne maîtrise pas ce langage, ils t'apparentent vite à un simple gestionnaire. Tandis que là, ils se disent que s'ils ont mis à cette place quelqu'un qui parle le même langage qu'eux, il sera plus à même de comprendre leurs préoccupations, il ira peut-être plus loin dans la démarche. Il ne se contentera pas de dire : « bon qu'est-ce qu'on fait avec cette commande ? »

CDG2

La transition des rôles

La transition des rôles est un mécanisme de légitimation particulier qui justifie ici l'importance de coupler les entretiens menés aux observations que nous avons pu recueillir. S'il semble évident de dessiner les missions et les rôles des contrôleurs de gestion à partir des fiches de poste, la réalité de l'exercice semble en revanche être bien plus subtile et complexe qu'elle n'y paraît. Au CEA, le rapprochement entre les fiches de poste des contrôleurs de gestion et les rôles qu'ils sont amenés à exercer laisse apparaître de profondes disparités. Il est courant en effet que le contrôleur doive se positionner en tant qu'expert en gestion et en tant qu'homme de réseau afin de satisfaire les attentes de ses interlocuteurs. De ce fait, il entre dans des attributions qui sont propres à son unité.

« Les notes de nomination sont une amorce de légitimité mais ensuite c'est au contrôleur de construire sa propre légitimité dans son département. »

Chef du service financier et contrôle de gestion

Afin d'affirmer sa légitimité et de ne pas devenir invisible aux yeux des managers opérationnels (chefs de laboratoire, chefs de projet, chef de service), il est amené à élargir complètement son champ d'action. La peur d'être assimilé à un simple gestionnaire le pousse à adopter ici aussi une stratégie proactive consistant à ajuster ses rôles professionnels afin de s'adapter à son environnement. Vis-à-vis des parties prenantes au processus de contrôle, il transforme les rôles qui le caractérisent le plus et s'attribue donc des rôles supplémentaires, fabriquant ainsi un « contrôleur sur mesure » pour l'unité.

« Ce qu'ils nous demandent (les managers) c'est dans le cadre de notre travail, mais il faut parfois en faire un peu plus ou un peu en dehors pour qu'ils pensent ensuite à t'inviter à une revue de projet ou à d'autres réunions. C'est un peu du donnant-donnant. »

CDG5

« 80% de mon temps, je le passe à rechercher de l'information. J'essaie toujours de privilégier le donnant-donnant et ne pas jouer la carte de la pression hiérarchique. Il ne faut pas oublier que dans une boîte, le bouche à oreille fonctionne très vite donc lorsqu'un chef de groupe te sollicite pour récupérer une info ou une signature sur une demande d'achat auprès du chef de département par exemple, il faut être réactif et leur montrer que ton boulot ce n'est pas uniquement de leur demander des informations mais également parfois de leur rendre service. Le contre-exemple peut également se vérifier. Si tu les oublies un peu trop souvent sur des

sollicitations, tu te retrouves vite exclu de la boucle. La performance te permet donc d'être légitime. La physique nucléaire, ce n'est pas mon domaine, donc si je n'assure pas dans mon boulot, on va vite se demander ce que je fais ici, on va me zapper et je n'aurai pas l'information. »

CDG7

« Le plus dur pour moi au début, ça a été de montrer clairement mon rôle au chef de département. Il y avait beaucoup de tâches qu'il faisait tout seul de son côté que j'aurai pu lui faire. Ce n'était pas dénué d'intérêt puisque pour moi, ça me permettait également de rentrer dans les projets du département. ... Je n'ai pas cherché à en faire un peu plus mais plutôt à m'imposer dans le département. Depuis le départ à la retraite de l'ancien contrôleur, il y avait des tâches qu'ils avaient pris l'habitude de faire eux même. Il a donc fallu que je les récupère. Je pense qu'ils auraient peut être fini par me les reconfier mais j'ai quand même tenté de m'imposer pour légitimer ma place. J'avais besoin de me sentir acteur de mon département. »

CDG2

Le contrôleur est dépendant des informations qui lui sont transmises par les autres membres de son unité et privilégie la plupart du temps la logique du donnant-donnant. En ce sens, il assure une certaine pérennité de ses flux d'information par ces rôles supplémentaires qui viennent multiplier ses sources. Bien moins dénuée d'intérêt qu'elle n'y paraît, cette logique du donnant-donnant semble plutôt correspondre à une logique marchande dans laquelle l'offre d'information doit en permanence être ajustée à la demande afin d'échapper le plus possible aux rapports de force. Le contrôleur interagit en permanence avec les autres unités de support en gestion. Or ces unités sont considérées pour la plupart comme des « boîtes noires » par les collaborateurs des départements. Le manager opérationnel peut en effet se retrouver confronté à une situation de blocage qu'il juge trop technique sur le plan administratif. La démarche du contrôleur va donc consister à se positionner en amont en tant que référent direct pour ce type de problématique par des rôles étendus.

« Il m'arrive de jouer le rôle de médiateur entre le service commercial, qui lui est garant d'une politique de mise en concurrence, de passation de marché, etc.. et le service opérationnel qui travaille avec un fournisseur depuis 5 ou 6 ans et qui ne souhaite pas de mise en concurrence. Mon boulot là-dedans c'est de faire appliquer la politique de mise en concurrence avec d'autres fournisseurs tout en demandant au service commercial d'accélérer les choses pour que le service n'ait pas 6 mois à attendre avant de pouvoir passer commande. Il arrive même qu'on fasse appel à moi pour relire de cahiers des charges très techniques pour avoir des conseils sur ce qui pourrait faciliter la validation par le service commercial or ce n'est pas le boulot d'un contrôleur de gestion que de relire des cahiers des charges. Mais si je peux apporter mon conseil pour éviter que ça bloque derrière je le fais. »

CDG8

La participation au processus d'apprentissage organisationnel

Depuis les travaux de Simon dans les années 50, le concept d'apprentissage organisationnel a été abordé sous des angles multiples. Il constitue à ce jour une dimension stratégique (Pralhad et Hamel 1990) qui n'est pas négligeable surtout dans des organismes changeants et donc confrontés à l'incertitude. En 2002, Bollecker s'interrogeait afin de savoir si le contrôleur de gestion pouvait être l'acteur ayant au sein de l'organisation la légitimité et les compétences nécessaires pour assurer la coopération dans la décision et la gestion de l'expérience.

Le cas du CEA Marcoule démontre que la plupart des contrôleurs se positionnent en facilitateur et en force de proposition auprès des décideurs sans pour autant marquer de leur empreinte les décisions finale. Ils ont tout de même conscience de leur influence et du poids de leur avis. Rattachés fonctionnellement au chef de service, ils sont souvent sollicités en

appui des décisions mais peuvent également être à l'initiative de l'amélioration des formats de reporting. La participation au processus d'apprentissage prend ici la forme de l'élaboration et de l'amélioration de documents financiers à destination de la direction de département. En jouant un rôle oscillant entre technicien et consultant local, le contrôleur inscrit donc son action dans une dynamique d'apprentissage qui semble trouver preneur auprès du chef de département.

« Je restitue les éléments au chef de département pour que lui prenne une décision. Après j'ai le choix. Soit je me limite à dire : cette dépense n'est pas prévue et point final, soit j'essaie d'argumenter en disant : ce n'est pas prévu mais on a de la marge là-dessus donc on pourrait faire en sorte que ... Mais la décision finale elle est chez le chef de département. »

CDG1

« J'ai conscience que mon rôle se limite à de l'aide à la décision et que mon intervention dans le processus décisionnel est restreinte. D'ailleurs, certains opérationnels l'ont bien compris cependant, si je veux gagner en légitimité, à moi de faire comprendre à ces personnes que je suis une force de proposition et que s'ils sont suffisamment malins pour me convaincre, à mon tour je pourrais être assez malin pour essayer de convaincre. »

CDG7

« Le chef de département est preneur des propositions d'évolution du système de reporting que je peux proposer. S'il y trouve un intérêt, il dira OK et il va suivre. »

CDG1

« Malgré ça j'ai réussi à mettre en place des cibles budgétaires par service, donc petit à petit y'a une culture budgétaire qui s'installe. Après il faut être pédagogue, il ne faut pas prendre les gens de front. Il faut faire avec le caractère de chacun. Il vaut mieux jouer le caméléon que le dinosaure. »

CDG10

Le contrôleur se positionne également en tant que coordinateur entre la dimension technique et financière.

« Pour moi c'est vraiment son rôle. En tant que chefs du SFCG, on (le chef de service et son adjoint) insiste beaucoup sur la notion de contrôleur de gestion pédagogue. Le but du contrôleur, ce n'est pas de dire : « voilà la règle et voilà comment il faut l'appliquer » mais plutôt de faire en sorte que le département comprenne la logique qu'il y a derrière. Par exemple, lorsqu'un contrôleur arrive à expliquer l'articulation entre un budget annuel, un plan moyen-long terme, un contrat de performance tri-annuel, des scénarios de démantèlement planifiés sur plus de 10 ans, j'estime qu'il inculque et diffuse une forme de culture de gestion. »

Chef du service financier et contrôle de gestion

L'exemple le plus frappant est sans doute le pilotage des projets qui est appuyé depuis 3 ans par un système de reporting formalisé (les Fiches d'Avancement de Projet). Ce système combine un suivi budgétaire à un avancement physique des 60 projets pilotés sur Marcoule dans lequel les contrôleurs de gestion ont joué le rôle d'architectes et de formateurs. Le contrôleur de gestion fournit donc aux membres de l'encadrement intermédiaire les outils de reporting mesurant les écarts entre un référentiel et une réalisation qui ne semblent cependant pas être utilisés dans une dynamique d'apprentissage. Les chefs de projets ne recherchent pas en effet à exploiter les données de ces fiches d'avancement de projets pour en extraire des connaissances expérientielles et mettre en place des actions de correction, mais plutôt à s'appuyer dessus afin de justifier et défendre leurs résultats. Les contrôleurs semblent donc tirer leur légitimité auprès des chefs de département en participant activement à l'amélioration des systèmes de reporting et en jouant pleinement leur rôle d'aide au pilotage. Cependant, ce constat semble plus mitigé auprès des managers opérationnels qui ne s'appuient pas sur les contrôleurs dans une perspective d'apprentissage. La sensation d'ingérence semble pousser

ces managers à reconsidérer les contrôleurs et à remettre en question l'étendue de leurs missions.

« Même si je suis leur conseillère privilégiée, je ne pense pas qu'ils se tournent vers moi pour que je leur inculque une culture de gestion. Je pense qu'ils viennent me voir pour se décharger de tâches qu'ils avaient à faire. »

CDG2

L'effet de ce levier sur la légitimité des contrôleurs reste donc modéré, voire faible, et soulève la question fondamentale de la méfiance de la sphère opérationnelle vis-à-vis des « administratifs ».

3.2. Des leviers instrumentaux

Le pouvoir structurel, délégué et de surveillance

Le pouvoir des contrôleurs de gestion constitue une dimension de la fonction encore occulte en sciences de gestion. La plupart des travaux abordent le pouvoir décisionnel limité des contrôleurs mais dans les faits, la particularité de la fonction nous pousse à raisonner de manière plus étendue. Nous allons ici nous intéresser à trois composantes du pouvoir du contrôleur opérationnel à partir des différentes parties prenantes au processus de contrôle.

Dans ses attributions initiales, le contrôleur de gestion collabore avec le chef de l'unité dans laquelle il est affecté et bénéficie de ce fait d'un double rattachement, l'un hiérarchique, l'autre fonctionnel. Si initialement ce rattachement suscitait une méfiance de la part des chefs de département et/ou de leur adjoint, il apparaît clairement que désormais, après plus de 12 ans de présence dans les unités, la légitimité des contrôleurs n'est plus contestée par le sommet hiérarchique des départements. En revanche, le constat est plus nuancé auprès des responsables opérationnels de l'unité qui semblent assimiler le contrôleur à un envoyé de la direction en s'appuyant sur la position ambiguë de la fonction. Cette suspicion prédominante chez les responsables opérationnels les pousse parfois à considérer le contrôleur comme un prestataire, qui de facto n'aurait aucun pouvoir sur eux. Dans ce contexte, le contrôleur cherche donc à se fondre le plus possible dans son unité et à affirmer son appartenance au département plutôt que de manifester une quelconque autorité structurelle.

« Je pense qu'on (les contrôleurs de gestion) est plus proche du département que de la cellule contrôle de gestion. Notre position nous force à choisir notre camp. Tu te dois d'être plus proche de ton département, à l'écoute des demandes et des besoins. »

CDG1

Le **pouvoir structurel** est une dimension sous-jacente à la fonction, pourtant privilégié dans la construction de la légitimité des fonctions fortement hiérarchisées, qui paraît ici inefficace voire contre-productive en tant que levier de légitimation.

« Les chefs de projets ont chacun leur façon de travailler. Il y'en a qui s'en sortent tout seul et qui ne feront jamais appel à toi, il y a ceux qui ont l'habitude de te solliciter et d'autre qui te considère un peu comme un prestataire. Il s'agit vraiment de leur façon de travailler. Ils étaient comme ça avec mon prédécesseur et ça n'a pas changé à mon arrivée. De mon côté je n'ai pas envie d'essayer de les changer. C'est leur personnalité et ça je ne peux pas y toucher. »

CDG1

« Je ne sais pas comment cela se passe dans les autres départements, cependant dans mon département, compte tenu de l'aspect très « terrain », les tableaux Excel, les demandes liées au budget, etc, ne sont pas un facteur de communication permettant l'instauration d'une relation

saine. Récemment j'ai demandé qu'on me transmette une liste de marchés supérieurs à 150K€. Je n'ai eu en retour que la moitié des tableaux. Il va donc falloir que je me déplace afin de leur expliquer le fonctionnement du tableau, je vais devoir mettre le pied à l'étrier sinon je ne recevrai rien. S'ils sentent que je viens de la part de la direction, ça bloque. »

« Certains ne cernent pas l'aspect collaboratif de la chose. Ils considèrent que le contrôle de gestion est là pour leur soutirer des informations et c'est tout. En termes de retour, ils n'ont pas vraiment compris l'intérêt. Il faut donc éviter absolument de montrer que tu es rattaché au financier. »

« 80% de mon temps, je le passe à rechercher de l'information. J'essaie toujours de privilégier le donnant-donnant et ne pas jouer la carte de la pression hiérarchique. »

CDG7

Ne répondant pas au rattachement hiérarchique ni au rattachement fonctionnel, l'exercice de l'autorité du contrôleur semble puiser ses origines dans d'autres formes de pouvoir. La légitimité par le **pouvoir délégué** dépend du pouvoir formel et informel qui est confié au contrôleur soit par sa hiérarchie directe soit par sa hiérarchie fonctionnelle. Utilisé de manière réactive, le pouvoir délégué peut conduire les contrôleurs à exercer une autorité coercitive auprès de leurs interlocuteurs dans l'unité. Les contrôleurs de gestion du CEA manifestent ce pouvoir délégué principalement en situation de blocage ou lorsque les conditions d'ajustements aux procédures financières ne sont pas réunies. Ils disposent en effet d'une délégation de signature pour toutes les commandes supérieures à 20K€ qui contraint les managers opérationnels à leur soumettre les demandes d'achats. Dans cette configuration, le contrôleur peut alors choisir d'utiliser cette source de pouvoir, déléguée par la direction financière, pour avoir accès à certaines ressources ou pour garder une maîtrise des négociations avec ses interlocuteurs. La manifestation directe de cette forme d'autorité reste cependant exceptionnelle et les contrôleurs ne semblent pas réellement à l'aise avec la notion de pouvoir. Ils préfèrent utiliser cette délégation de signature comme un instrument dissuasif de légitimation.

« Il m'est déjà arrivé de ne pas avoir été mis dans la boucle concernant une dépense qui n'apparaissait pas dans le budget. J'ai donc demandé à être mis au courant de ce genre de dépenses quoi qu'il arrive et quand on est en situation où l'on est amené à bloquer les commandes, là les gens t'écoutent car ils savent qu'ils ne veulent pas en arriver là. »

CDG8

« Il m'est arrivée d'être appelée l'œil de Moscou. Et avec les personnes qui me considéraient comme tel, je devais agiter mon pouvoir de signature pour faire avancer les choses. Je devais faire comprendre que plus la personne me communiquait d'infos, plus je signerais rapidement ses demandes d'achats. »

CDG4

« Je ne pense pas faire preuve d'une quelconque autorité sur qui que ce soit dans mon département. On est un passage obligé pour les demandes d'achats ou pour d'autres signatures mais je ne le ressens pas comme du pouvoir. On est plus considérés comme un garant. Pour eux, s'ils sont passés par le contrôleur de gestion, ils sont tranquilles. On doit leur apporter une certaine garantie. Pour moi le pouvoir n'est que hiérarchique. Tu as du pouvoir que si hiérarchiquement tu peux faire quelque chose. J'ai éventuellement du pouvoir qui m'est délégué par le chef de département. Il aura tendance à dire : Vous voyez avec XXX et si elle le valide c'est bon. Mais j'ai encore du mal à considérer ici encore qu'il s'agit d'une certaine forme de pouvoir. »

CDG1

« Le terme de pouvoir me dérange un peu. De par nos missions, nous (les contrôleurs de gestion) sommes dans la boucle dès lors qu'il s'agit de signer des demandes d'achat supérieures à 20K€. Donc typiquement si l'on ne signe pas, la commande ne se fera pas. On peut donc considérer qu'il s'agit d'une forme de pouvoir. En revanche je préfère parler de confiance et de compétence. Bien entendu que si le contrôleur de gestion ne signe pas la demande d'achat, le chef de département

refusera également de signer mais ce n'est pas par rapport au pouvoir, plutôt en fonction d'une norme définie par le service financier. »

CDG3

La légitimité des contrôleurs peut également dépendre du **pouvoir de surveillance** qui leur est attribué. S'il est le garant de l'exécution et de l'engagement budgétaire, il est aussi également celui qui contrôle la mise en œuvre des stratégies au niveau local et qui en assure le suivi et le reporting. Dans une structure comme le CEA où le contrôleur est confronté en permanence à des résistances de la part des différentes catégories de professionnels, l'affirmation de cette source de pouvoir semble lui permettre de réaffirmer au quotidien sa légitimité dans le suivi budgétaire, cœur de métier autour duquel il semble se construire tant techniquement que socialement.

« Aujourd'hui, je pense que le contrôleur de gestion est complètement légitime au niveau du suivi budgétaire compte tenu du fait qu'il est le seul à pouvoir le faire. En revanche pour l'élaboration budgétaire, il en reste certains qui montent leur budget sans l'aide du contrôleur. »

CDG1

L'environnement de l'action du contrôleur au CEA est caractérisé par une double spécificité consistant à rendre compte à deux interlocuteurs différents. Le CEA Marcoule est en effet structuré de manière matricielle, croisant une organisation fortement hiérarchisée à une logique projet. En ce sens, le contrôleur se voit attribuer un rôle de surveillance pour le compte de la direction de centre, dont le relai est le SFCG mais également à destination des directions d'objectifs, via la direction de département et les chefs de projets. Le pouvoir de surveillance est donc enclavé dans cette double configuration et implique une certaine flexibilité de la part des contrôleurs.

« Il arrive que certains chefs de service attendent de toi un peu plus qu'un rôle de conseiller. Certains te demandent un peu de décider pour eux. ... En ce moment, notre budget de frais de mission commence à être légèrement dépassé donc là où auparavant ils avaient juste besoin de savoir où ils en étaient, désormais ils m'appellent et me demande clairement « qu'est-ce qu'on doit faire ? »

CDG2

La stratégie du CEA Marcoule est pilotée à partir d'un plan moyen long terme (PMLT) qui détermine pour les 9 années à venir les moyens humains (ETPT) et budgétaires en fonction des grandes orientations stratégiques définies par l'échelon central. Le PMLT détermine ainsi les référentiels budgétaires de chaque projet devant être suivis et consolidés dans les fiches d'avancement projet (FAP). En jouant l'interface entre les chefs de projet et la direction, les contrôleurs veillent en ce sens au respect des engagements annuels pris dans le PMLT.

« Notre rôle à nous se situe entre le besoin et l'arbitrage. Tu dois à la fois écouter le besoin du service et écouter les décisions qui sont prises au niveau stratégique. On est en permanence en train de faire le grand écart. »

CDG10

Dans une autre mesure, le CEA s'est engagé dans un plan d'économie visant à réduire certaines natures de dépenses (frais de missions, dépenses d'intérim, etc.) et dans lequel le CdG est chargé de contrôler l'application des grandes orientations. Le pouvoir de surveillance consiste donc, pour les contrôleurs, à représenter une autorité financière et budgétaire qui leur confère le droit de contrôler des procédés, des pratiques ou des politiques relatives à l'activité

dont la responsabilité appartient à d'autres départements (Koontz et O'Donnell, 1974 dans Lambert, 2005), sans pour autant apparaître comme un contrôleur-sanctionneur. L'image de « flic » déplaît énormément au contrôleur et vient fragiliser les relations de confiance qu'il a pu bâtir.

« C'est inscrit dans les procédures donc je suis plus le garant de cette procédure. Je dois institutionnaliser le contrôle de gestion. »

CDG1

« Dans contrôle de gestion, on trouve le mot contrôle. Et en français on associe vite le mot contrôle à la gendarmerie ou au fisc. Et lorsqu'on fait peur aux gens on perd sa légitimité. »

CDG7

Si le pouvoir de surveillance ne semble pas constituer un levier actif de légitimation, il représente en revanche un puissant levier cognitif qui gagnerait à être observé plus en détail auprès des parties prenantes au processus de contrôle.

La légitimité par l'expertise

L'expertise du contrôleur de gestion est difficile à définir clairement tant la mesure des performances de la fonction et la représentation des missions qui lui incombent apparaissent complexes. La notion d'expertise peut vite se révéler subjective compte tenu des nombreux tiers qui jugent et évaluent le travail des contrôleurs. Nous allons donc nous focaliser sur deux domaines dans lesquels le contrôleur d'unité intervient et dans lesquels son expertise se manifeste.

Le premier est constitué de l'ensemble de ses missions « régaliennes » à savoir la planification et le suivi budgétaire, le reporting à destination de la direction de centre ou de la direction de département et le suivi des achats. Dans ce domaine, les contrôleurs de gestion disposent d'une expertise compte tenu de leur ancienneté au CEA, que ce soit sur un poste de contrôleur ou sur d'autres fonctions. Le contrôle de gestion du CEA répond à des spécificités propres à l'organisation et nécessite une connaissance des modes de fonctionnement et des procédures de gestion publique. Les contrôleurs puisent donc une légitimité d'expertise, pouvant se confondre avec le pouvoir impersonnel et bureaucratique évoqué par Gervais (2000 dans Bollecker, 2010) et qui trouve grâce aux yeux des autres membres de l'unité par la maîtrise de ce langage obscur et de ces procédures standardisées.

« Dès lors qu'on amenait les chefs de projet devant des commissaires aux comptes, ils étaient content d'avoir des contrôleurs de gestion à leurs côtés. »

« On pense souvent à moi quand on sait que ça va parler de chiffres. »

CDG1

Dans ce type d'organisation fortement professionnalisée et depuis peu confrontée à une logique de contrôle de gestion, les managers opérationnels préfèrent se décharger de ce type de tâches et s'appuient sur le contrôleur afin de s'assurer de la cohérence des formats de reporting. Dans cet environnement peu financiarisé, le contrôleur de gestion mobilise donc cette capacité à savoir faire parler les chiffres, à savoir manipuler les résultats dans une perspective de légitimation (Lambert et Sponem, 2003). Peu de managers semblent en effet se préoccuper du processus de contrôle dans son ensemble et préfèrent laisser au contrôleur le soin d'en maîtriser tous les aspects. Ils considèrent que les contrôleurs sont là pour leur fournir les informations en temps et en heures. De ce fait, tant que le contrôleur joue son rôle, il cultive son expertise aux yeux de ses interlocuteurs et renforce sa légitimité.

« Même si je suis leur conseillère privilégiée, je ne pense pas qu'ils se tournent vers moi pour que je leur inculque une culture de gestion. Je pense qu'ils viennent me voir pour se décharger de tâches qu'ils avaient à faire. »

CDG2

« Il(le) contrôleur de gestion est présent physiquement dans un département, il participe à toutes les réunions de département et il doit y porter tous les enjeux de gestion et de pilotage, c'est-à-dire conseiller, aider le département à défendre son budget, l'informer du contexte global, l'aider à présenter des chiffres. »

Chef du service financier et contrôle de gestion

Le second domaine dans lequel le contrôleur manifeste son expertise correspond aux activités de recherche de ressources externes et à la pérennisation des ressources existantes. Le contexte économique et institutionnel incitant chaque organisme public à rechercher des financements externes afin d'anticiper la réduction des subventions publiques conduit à redéfinir les finalités de la fonction contrôle de gestion. Dans les différentes unités du CEA Marcoule, et plus particulièrement dans les départements de R&D, les contrôleurs n'hésitent pas à faire valoir leurs compétences afin d'être associés à la recherche de crédits incitatifs ou d'autres sources de financement. Ils sont ainsi fréquemment mobilisés pour l'élaboration de devis de candidature à des projets de recherche nationaux (ANR) ou européens (PCRD, FEDER) ou encore lors de la recherche de partenariats industriels. En se positionnant en tant qu'expert en ressources clés (Bouquin et Fiol, 2007), le contrôleur rend donc son action difficilement contestable et substituable mais risque également de limiter le processus d'acculturation sous-jacent à la doctrine LOLF. Une légitimité d'expertise trop marquée pourrait en effet conduire à professionnaliser de manière excessive la fonction et qui pourrait ainsi se révéler antagoniste à la diffusion d'une culture de gestion au CEA.

« Mon poste actuel aborde moins d'aspects financiers que mes postes précédents. J'essaie donc de me positionner sur des créneaux porteurs tels que les ventes (chiffage de devis ANR, LABEX, crédits européens, etc.). C'est un peu comme ça que je me démarque. Je pense que ce qui m'a donné de la crédibilité sur ces dossiers c'est que j'ai su de suite répondre à la demande et aussi parce qu'il n'y avait personne d'autre pour le faire. »

« Je ne suis pas sûre que toutes les personnes des labos aient compris ce à quoi servait le contrôle de gestion, mais en me positionnant clairement sur l'aspect ressources de la R&D (contrats ANR, LABEX, etc.), je pense qu'ils m'associent principalement à cela. »

CDG4

« Je savais, quand j'ai commencé, que je m'occuperai des aspects budgétaires puisque c'est écrit dans ma fiche de poste. Cependant, je ne me serai jamais douté avoir à traiter des aspects RH comme le suivi des stagiaires, des post-docs, etc. »

CDG2

4. Conclusion et perspectives

La finalité de cet article consistait à proposer un cadre d'analyse des stratégies de légitimation des contrôleurs de gestion du secteur public à partir de différents leviers identifiés dans la littérature. Nous souhaitions en effet apporter un éclairage sur une thématique encore peu explorée en sciences de gestion et qui offre cependant des perspectives managériales ne pouvant pas être occultées. Le cadre conceptuel étendu que nous proposons vise principalement à cerner l'aspect pluridisciplinaire que revêt la notion de légitimation et à mettre en évidence les déterminants de la légitimité du contrôleur de gestion dans le secteur public. Les résultats issus de notre étude de cas permettent d'identifier différents leviers de

légitimation pouvant être mobilisés de deux manières distinctes. La transformation des représentations collectives, l'évolution des rôles et la participation à l'apprentissage organisationnel proviennent en effet d'une démarche stratégique proactive alors que l'utilisation des sources de pouvoir et de l'expertise du contrôleur intervient de manière plus réactive et instrumentalisée.

Ces leviers de légitimation, qu'ils soient proactifs ou instrumentaux, apparaissent ici comme indispensables dans la construction identitaire de ce contrôleur, handicapé par les complexes que sous-tendent les caractéristiques historiques de la fonction. Certains de ces leviers semblent cependant être mobilisés avec une relative prudence, symptômes d'un contrôleur de gestion encore confronté au défi de son intégration dans le secteur public.

Peu à l'aise avec les sources de pouvoir qui le caractérisent et dont il a malgré tout connaissance, le contrôleur mobilise de manière discrétionnaire les déterminants de son autorité. Son pouvoir structurel et son pouvoir de surveillance semblent constituer pour lui une « composante génétique » de la fonction, qui depuis douze ans maintenant est rattachée fonctionnellement à l'unité. Concernant son pouvoir délégué, ici également la discrétion lui confère l'assurance de ne pas apparaître comme ce contrôleur-sanctionneur qui pénaliserait l'image de partenaire d'information que ce dernier tente de bâtir.

D'autres leviers sont également à nuancer, comme notamment celui de l'expertise qui semble plus relever du désintérêt des différentes catégories de professionnels pour les procédures financières lourdes et bureaucratiques que d'une réelle légitimité issue de la connaissance qu'a le contrôleur de gestion du fonctionnement de l'organisation. Ce constat nous pousse donc à nous interroger sur cette légitimité d'expertise que Bollecker rapproche paradoxalement de la légitimité des fonctionnaires wébériens (Bollecker, 2010). Doit-il cultiver cette expertise en normes (Besson et Bouquin, 1991) au risque de gripper son image et de stéréotyper la fonction ?

Symbole d'un contrôleur de gestion dont l'identité reste confuse et à construire, la transformation des représentations collectives et l'évolution des rôles nous sont apparus au fil de nos entretiens comme des déterminants de légitimité sur lesquels les contrôleurs s'appuyaient fortement. Ils démontrent l'importance que le contrôleur accorde à l'image qu'il renvoie qui, au demeurant, diffère bien souvent de l'image perçue par ses interlocuteurs (Morales, 2012). Le contrôleur semble alors être ce caméléon complexé par la couleur qu'il adopte et qui tente de convaincre ses interlocuteurs de sa place et de l'intérêt de ses missions.

Le caractère exploratoire de notre démarche limite cependant la portée de nos résultats et ouvre des perspectives pour des travaux complémentaires. Les leviers de légitimation, notamment ceux que nous qualifions d'instrumentaux, gagneraient à être étudiés à partir d'entretiens réalisés auprès des parties prenantes du processus de contrôle. A ce jour, il apparaît difficile de croire que la légitimité du contrôleur de gestion est acquise dans les organismes publics. Le manque de recul et de retours d'expériences suite à l'application de la doctrine LOLF limite les possibilités de comparaison. Nos observations nous permettent cependant de constater qu'au sein des unités du CEA Marcoule, le contrôleur mobilise des leviers de légitimation d'une part pour se conformer aux valeurs et aux attentes de son environnement mais également pour construire techniquement et socialement sa fonction.

Références

- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in comparative perspective*, Montreal: Institute for Research and Public Policy.
- Becquart-Leclercq, J. (1977), Légitimité et pouvoir local, *Revue française de science politique*, 27^e année, n°2, 1977. pp. 228-258.
- Berland, N. (2009), *Mesurer et piloter la performance*. Editions de la Performance, PricewaterhouseCoopers.
- Bessire, D. (1995), Le contrôleur de gestion : acteur stratégique et vecteur de changement, *Revue Française de Gestion*, novembre-décembre, pp. 39-45.
- Besson, P., Bouquin, H. (1991), Identité et légitimité de la fonction contrôle de gestion. *Revue française de gestion*, n° 82, janvier-février 1991.
- Blais, M., Martineau, S., (2006), L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches qualitatives*, 26(2), 1-18.
- Bollecker, M. (2000). Contrôleur de gestion : une profession à dimension relationnelle ? Actes du 21^{ème} congrès de l'AFC, Angers.
- Bollecker, M. (2001), Les contrôleurs de gestion: des hommes de liaison? *La Revue des Sciences de Gestion : Direction et Gestion*, 2001; n°188-189, p.57.
- Bollecker, M. (2009), Contrôleurs de gestion: une fonction en danger, Acte du 30^{ème} congrès de l'AFC, *La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit*, Strasbourg : France (2009).
- Bouquin, H., Fiol, M., (2007), Contrôleur de gestion, repères perdus, espaces à retrouver. 28^{ème} Congrès de l'AFC, Poitiers.
- Burns, J., Vaivio, J. (2001), Management Accounting Change. *Management Accounting Research* 12(4).
- Busson-Villa, F., (1999), L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales. *Finance Contrôle Stratégie*, 2(1) : 5-25.
- Charreaux, G., (2000), La théorie positive de l'agence : positionnement et apports. *Revue d'économie industrielle*, Vol. 92. 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2000. pp. 193-214.
- Chatelain-Ponroy, S. (2008), Le contrôle de gestion dans des bureaucraties professionnelles non lucratives. Une proposition de modélisation. Note de synthèse des activités de recherche en vue du diplôme d'Habilitation à Diriger des Recherches (HDR).
- DiMaggio P.J., Powell W. (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, (48): 147-160.
- Dupuy, J.P. (2001), *Pour un catastrophisme éclairé*. Paris : Editions du Seuil.
- Durat, L., Bollecker, M. (2012), La légitimité managériale : le cas des directeurs généraux des services. *Politiques et Management Public* 29(2) : 145-165.
- Eggrickx, A. (2012), Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF. *Management & Avenir* 54(4) : 61-82.
- Fargeon, V., Minvielle, E., Valette, A. (2001), La création des ARH; bouleversement ou aménagement du dispositif de régulation. 11^{ème} colloque politique et management public.
- Finkelstein, S. (1992), Power in top management teams: dimensions, measurement and validation, *Academy of Management Journal*, 35(3) : 505-38.
- Friedman, A.L., Lyne, S.R. (1997). Activity-based techniques and the death of the beancounter. *The European Accounting Review* 6(1): 19-44.

- Fornerino, M., Godener, A. (2006), Etre contrôleur de gestion en France aujourd'hui : conseiller, adapter les outils...et surveiller. *Finance Contrôle et Stratégie* 9(1) : 187-208.
- Gangloff, F. (2009), Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle, *La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit*, Strasbourg, 2009
- Gauche, K., Eggrickx, A. (2012), Pilotage de la recherche à l'université: premiers résultats d'une étude de cas enchâssés, *33ème Congrès de l'AFC*, Grenoble, France (2012)
- Huault, I. (2009), Paul DIMAGGIO et Walter W. POWELL Des organisations en quête de légitimité. In *Les grands auteurs en management* (Eds, Charreire-Petit, S., Huault, I.). Cormelles-le-Royal : EMS, 119-134
- Jeannot, G., Guillemot, D. (2010), Réformer par les outils ou par les hommes ? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion » de l'Etat. *Politiques et management public* 27(4).
- Jensen, M.C., Meckling, W.H. (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305-360.
- John-Ayhee, S. (2012), La stabilité des activités des contrôleurs de gestion est-elle paradoxale ?, *33ème Congrès de l'AFC*, Grenoble, France (2012)
- Jordan, H. (1998), Planification et contrôle de gestion en France en 1998. Cahiers de recherche du Groupe HEC, n° 644
- Kettl, D. (1997), The Global Revolution in Public Management, *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-62.
- Lambert, C. (2005), La fonction contrôle de gestion : contribution à l'analyse de la place des services fonctionnels dans l'organisation. Doctorat en sciences de gestion, Paris: Université Paris Dauphine.
- Lambert, C., Sponem, S., (2003), « Corporate governance and profit manipulation: a French field study », *Critical Perspectives on Accounting*, Aug, Vol. 16, Issue 6, p. 717-748.
- Lambert, C., Morales, J. (2009), Les pratiques occultes des contrôleurs de gestion: une étude ethnographique du « sale boulot ». *Finance Contrôle Stratégie* 12(2): 5-34.
- Lambert, C., Sponem, S., Raguideau, P. (2010), Le contrôleur de gestion, un business partner ? In *Le contrôle de gestion en mouvement État de l'art et meilleures pratiques* (Eds, Berland, N., Simon, X.). Edition des organisations, 157-171.
- Lambert, C., Pezet, E. (2007), Discipliner les autres et agir sur soi : la double vie du contrôleur de gestion, *Finance Contrôle Stratégie*, 10(1), 183-208.
- Lambert, A., Migaud, D., (2006), La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat. *Revue française d'administration publique* 117(1) : 11-14.
- Lamoureux, J. (1996), Naissance et transformation des institutions: apports de la théorie de la régulation, de la théorie des conventions et de J.R. Gommans. Cahiers de recherche du CRISES n°9608, Montreal.
- Laufer, R., Burlaud, A. (1980), *Management public : gestion et légitimité*, Dalloz, Paris, 1980, collection Dalloz Gestion
- Laufer, R. (1996), Quand diriger, c'est légitimer. *Revue française de gestion* n°111 : 12-37.
- Martin-Canizarès, C., Baubion-Broye, A. (2007), Transition professionnelle et orientation de rôle dans la fonction de cadre. *Relations industrielles / Industrial Relations* 62(4) : 641-663.
- Lorino, P. (1995), *Le contrôle stratégique des coûts*, Editions Dunod, 1996.
- Mintzberg, H. (2003), *Le pouvoir dans les organisations*, Editions d'organisation
- Nicholson, N. (1984), A Theory of Work Role Transitions. *Administrative Science Quarterly* 29(2) : 172-191.

- Morales, J. (2012), Le projet professionnel des contrôleurs de gestion : analyser des données pour aider les managers à prendre des décisions rationnelles ?, Acte du 33^{ième} congrès de l'AFC, *Comptabilité et innovation*, Grenoble, 2012
- Naro, G. (2010), *Perspectives critiques en comptabilité: le "Nouveau Management Public" en question(s)*, In Management, mondialisation, écologie. Regards critiques en sciences de gestion. (Eds Palpacuer F., Leroy M., Naro G.), Editions Hermes Science Publications, Paris, p. 185-209.
- Nobre, T. (1998), L'évolution du contrôle de gestion : analyse à partir de l'étude des offres d'emplois. 19^{ème} Congrès de l'Association Française de Comptabilité, Nantes.
- Nobre T. (1998), Management de la valeur et pouvoirs dans l'hôpital, *Finance contrôle et stratégie*, vol 1 N°2, pp 113-137.
- Nobre T. (1999), L'hôpital: le modèle de la bureaucratie professionnelle revisité à partir de l'analyse du coût des dysfonctionnements, 20^{ème} congrès AFC Bordeaux, pp 113-137.
- Perret, B. (2006), De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). *Revue française d'administration publique* 117(1) : 31-41.
- Petit, V., Mari, I. (2009), La légitimité des équipes dirigeantes : une dimension négligée de la gouvernance d'entreprise. Cahier de recherche de l'EDHEC.
- Prahalad ,C.K., Hamel, G. (1990), The Core Competencies of the Corporation. *Harvard Business Review* 68(3).
- Rallet, A. (1993), La théorie des conventions chez les économistes. *Réseaux*, volume 11 n°62. pp. 43-61.
- Osborne, S. (2006), The New Public Governance ? *Public Management Review* 8(3): 377-387
- Stake, RE. (1994), Case Studies. In *Handbook of Qualitative Research* (Eds, Denzin, N.K., Lincoln, Y.S.). Thousand Oaks: Sage Publications, 236-247.
- Suchman M.C. (1995), Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches, *Academy of Management Review*, Vol.20, n°3, p.571-610.
- Thietart, R.A. et al. (2003), *Méthodes de Recherche en Management*, Paris, Dunod.
- Tolbert, P. S., Zucker, L. G. (1996), The institutionalization of institutional theory, In *Handbook of organization studies* (Eds, Clegg, S.R., Hardy, C., Nord, W.R.). London: Sage Publications, 174-190.
- Tornikoski, E., Newbert, S. (2007), Exploring the Determinants of Organisational Emergence: a Legitimacy Perspective, *Journal of Business Venturing* 22(2): 311-335.
- Yin, R.K. (1994), *Case study research, Design and methods*, (2nd ed.), Newbury Park: Sage Publications
- Zampicoli, L. (2009), Le développement des pratiques de gestion au sein des collectivités territoriales. *Gestion et Management Publics*, vol.7, Juillet 2009.
- Zimmerman, M., Zeitz, G.J. (2002), Beyond Survival: Achieving New Venture Growth by Building Legitimacy. *Academy of Management Review* 27(3): 414-431.