



HAL
open science

Appropriation du contrôle de gestion dans les administrations de l'État : vocabulaire sans grammaire

Manel Benzerafa-Alilat, Nino Tandilashvili

► To cite this version:

Manel Benzerafa-Alilat, Nino Tandilashvili. Appropriation du contrôle de gestion dans les administrations de l'État : vocabulaire sans grammaire. *Politiques et Management public*, 2022, 39 (4), pp.563-585. 10.3166/pmp.39.2022.0031 . hal-04366275

HAL Id: hal-04366275

<https://hal.science/hal-04366275v1>

Submitted on 3 Jan 2024

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.

Appropriation du contrôle de gestion dans les administrations de l'État **Vocabulaire sans grammaire¹**

Manel Benzerafa-Alilat
Céros – Université Paris Nanterre

Nino Tandilashvili
ISC Paris Business School

Résumé

Les administrations d'État (AE) ont connu ces vingt dernières années des mutations considérables en termes d'instrumentation du contrôle de gestion (CDG) et de pilotage de la performance. L'ambition affichée était grande ! D'un point de vue technique, le vocabulaire du contrôle de gestion n'est plus tabou et ses outils ont été largement diffusés au sein de la sphère de l'État. Tableaux de bord, indicateurs, dialogue de gestion, contractualisation, calcul de coût... font désormais partie du vocabulaire administratif jusqu'au plus haut niveau de l'État, à l'image du baromètre des résultats de l'action publique. Mais fait-on pour autant du contrôle de gestion ? Les outils mis en place ont-ils permis les mutations structurelles et culturelles attendues pour une meilleure clarification des priorités ?

Cette recherche montre une exploitation partielle du CDG dans les administrations de l'État. Malgré une routinisation du dispositif, son appropriation est symbolique. Elle a permis à l'administration d'afficher une forme de modernisation tout en conservant son mode de raisonnement et de prise de décision traditionnel. Les succès demeurent à petite échelle. Ils sont fragiles, éphémères et reposent sur la bonne volonté. Les effets pervers de cette appropriation, telles que la centralisation de la décision, la réduction des marges de manœuvres, ou la bureaucratisation accrue sont discutés dans ce travail.

Abstract

Over the last twenty years, the state administration has undergone tremendous changes in terms of management control and performance management. The ambition was great! From a technical point of view, the vocabulary of management control is no longer taboo, and its tools have been widely disseminated within the central administration. Dashboards, indicators, management dialogue, cost control... are now part of the administrative jargon, right up to the highest level of the State, demonstrated with the Barometer of Public Action Results. But does this mean that management control is being truly used? Have the tools put in place allowed structural and cultural changes, expected for a better clarification of priorities?

This research shows a partial use of CDG in French central administrations. Despite the routinization of the system, its appropriation seems to be rather symbolic. It has not challenged the traditional mode of reasoning and decision-making in the state administration, a necessary element for successful appropriation of the CDG. Success stories remain fragile and ephemeral, as they often rely on goodwill and require considerable human and financial investment. Under these conditions, the choices made while introducing CDG in state administration led to perverse effects, such as centralisation of decision-making, reduction of room for manoeuvre at the deconcentrated level, or increased bureaucratisation, discussed in this work.

Mots clés

Appropriation, contrôle de gestion, apprentissage organisationnel, performance, administration de l'État.

Key words

Appropriation, management control, organisational learning, performance, state department.

¹Benzerafa-Alilat, M. & Tandilashvili, N. (2022). 04. Appropriation du contrôle de gestion dans les administrations de l'État : vocabulaire sans grammaire. *Politiques & management public*, 4, 563-585. <https://doi.org/10.3166/pmp.39.2022.0031>

Introduction

Les outils et le vocabulaire propres au contrôle de gestion (CDG) ont progressivement pénétré les administrations de l'État en France (AE) et la littérature administrative, réglementaire d'abord puis législative. L'époque où les unités (bureaux ou services) chargées de CDG dans différents ministères devaient se cacher derrière des appellations moins visibles comme "conseil en gestion" ou "aide à la décision" semble révolue. Les signes témoignant de l'installation de cette fonction au sein des AE sont nombreux. Les transformations subies par les administrations publiques au titre de l'introduction des outils de CDG se trouvent pourtant souvent au centre des critiques. Les observateurs et analystes des opérations d'instrumentation de contrôle de gestion au sein des AE en France se rejoignent pour dresser un bilan mitigé quant à l'efficacité des transformations introduites et leurs conséquences perçues souvent comme davantage négatives que positives sur les organisations et les individus. La littérature qui pointe ces effets est très abondante (ex. Milot, 2000 ; Desrosières et Kott, 2005 ; Gogue, 2008 ; Bartoli et Blatrix, 2015 ; Bezès *et al.*, 2016 ; Gibert et Thoenig, 2021²). Elle montre que les changements portés par un discours de transparence, d'efficacité et d'efficience se traduisent dans la réalité par une intensification de la bureaucratie voire l'émergence d'une nouvelle forme de bureaucratisation, une multiplication des critères de mesures de la performance de l'action publique plus ou moins pertinents, une faible autonomie et des formes de déviations des organisations et des individus : dans leurs adaptations à de multiples injonctions.

Les auteurs divergent cependant sur un point fondamental. Certains signalent un bouleversement profond dans le système de gouvernance de l'État et parlent d'une nouvelle forme de domination due à « *l'essor du gouvernement par les indicateurs de performance* » (Bezès *et al.*, 2016, p. 352) et l'appropriation de « la culture de résultat » (Gogue, 2008, p. 3). Ils expliquent les dérives constatées par un ralliement de l'administration française à une doctrine néolibérale et à un mouvement universel de réformes souvent classées sous la bannière du *new public management* (Boussard, 2008 ; Gogue, 2008 ; Hibou, 2012 ; Supiot, 2015 ; Bezès *et al.*, 2016). Ces travaux ont connu une croissance importante en France depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), sont souvent focalisés sur des outils de CDG (les indicateurs notamment et les contrats de performance dans une moindre mesure), ils concluent à un niveau d'appropriation très élevé du CDG.

D'autres auteurs expliquent les dérives en termes d'artificialisation de la mesure de la performance publique, d'excès de bureaucratisation et de réduction de marges de manœuvre des responsables publics, entre autres par les difficultés d'émergence du CDG dans les AE. Ces difficultés sont, selon eux, inhérentes aux organisations publiques et consubstantielles à l'exercice du pouvoir et sont largement documentées par la littérature en management public en France comme à l'étranger depuis plusieurs années (ex. Hussenot, 1983 ; Gibert et Bernard, 1977 ; Rainey, 1991). Elles sont devenues plus visibles depuis la généralisation du CDG à toutes les AE. Cette littérature met en avant des opérations d'instrumentation purement techniques et un manque de maîtrise de la conduite du changement nécessaire pour une mise en œuvre effective du CDG (Chatelain-Ponroy, 2010 ; Brunetière 2015 ; Benzerafa-Alilat *et al.* 2016). Loin d'une nouvelle gouvernance, ces travaux montrent un conservatisme des mécanismes traditionnels de l'administration (Joncour et Verrier, 2002) et révèlent, au contraire, un niveau d'appropriation du CDG insuffisant voire limité.

Cette divergence dans l'évaluation de l'appropriation du CDG par l'administration tient de manière essentielle à une différence dans la définition donnée par les auteurs à l'objet approprié, le CDG. Les uns réduisent le CDG au gouvernement par les nombres et au règne des indicateurs, les autres considèrent que cette réduction constitue une distorsion du sens du CDG liée à l'appropriation de cette discipline par l'administration. Or, le CDG est un objet plus large qui intègre une réflexion relative aux objectifs stratégiques et aux processus de changements qui seuls donnent sens à la démarche de CDG et aux outils qu'elle produit. De plus, le CDG est trop souvent perçu comme un outil de mesure énonciateur de faits incontestables. Or, il est d'abord un langage, un système de signes qui constitue une courroie de transmission des informations qu'il produit et reçoit (Burlaud et Simon, 2003, p.269), « *il n'est pas de contrôle de gestion, de pilotage d'une organisation sans un système d'information au service des "décideurs", sans un langage permettant à ces derniers de communiquer avec l'ensemble*

² Les numéros spéciaux de revues et ouvrages cités à ce niveau ne sont qu'une illustration d'une large littérature qui s'est développée en France aussi bien en management public qu'en sociologie, en sciences politiques, en histoire, etc.

de la hiérarchie » (Idem, p.267). Ce langage permet une représentation de l'organisation et de sa performance à un moment donné. Son appropriation permet des gains de temps et d'efficacité car les mots deviennent des « *macro-instructions* » (Ibidem, p.268) permettant d'unifier les comportements, de construire l'identité d'une organisation et de coordonner les actions de ses différents membres en forgeant des attitudes homogènes. Les sociologues ont bien montré qu'une langue porte en elle une « *vision du monde qu'adoptent nécessairement ceux qui la parlent* » (Rocher, 1970, p. 92). Pour autant, « *la fiction selon laquelle tous les membres d'une organisation parlent la même langue, n'est qu'une approximation plus ou moins acceptable (...). L'uniformité syntaxique peut masquer une tour de Babel sémantique* » (Pilhes, 1980, p. 67 cité par Burlaud et Simon, 2006). Au-delà du vocabulaire (des mots), la maîtrise linguistique requière une appropriation de la grammaire (art de parler et d'écrire correctement ou ensemble des règles de combinaisons qui déterminent un emploi correct de la langue parlée et écrite).

Par analogie, cet article a pour objectif de montrer que la généralisation des outils de CDG dans les AE visible à travers l'institutionnalisation des outils formels (les indicateurs de performance, les règles de calculs de coûts, les procédures, les délégations de pouvoir, etc.) ne permet pas de conclure à son appropriation effective entendue comme une modification des modes de raisonnement et de décision au sein des AE. L'appropriation est entendue ici au sens de « rendre propre à soi » et renvoie à l'idée de propriété (faire sien). Il s'agit d'un processus qui s'envisage dans le temps et concerne les interactions des acteurs avec l'objet à approprier : comment celles-ci façonnent, adaptent, voire distordent les caractéristiques techniques originelles de cet objet³.

Étudier l'appropriation du CDG nous mènera ainsi à présenter dans la première partie les contours du CDG en théorie ; à retracer dans les deuxième et troisième parties les deux grandes phases de son processus d'appropriation au sein des AE; et à exposer dans la quatrième partie les signes d'une appropriation que nous considérons comme limitée.

Cette recherche s'appuie sur une revue de littérature académique (recherches monographiques essentiellement) et de littérature administrative grise (rapports, guides méthodologiques, compte-rendu de réunions ou de séminaires dédiés au CDG, organigrammes, nomenclature des métiers, etc.). Nous inscrivant dans une perspective large du CDG, nous avons tenté d'aller au-delà des outils pour recueillir les perceptions de personnes occupant (ou ayant occupé) des postes de responsabilités pour apprécier le niveau d'appropriation du CDG dans le processus de prise de décision dans les AE. Des entretiens semi-directifs d'une durée moyenne de 2 heures et demie ont été réalisés avec dix hauts responsables au sein des AE et une consultante d'un grand cabinet de conseil. Le choix des interlocuteurs a été guidé par plusieurs objectifs : 1) *retracer des faits peu ou pas documentés* en sollicitant des acteurs ayant initié ou accompagné les premiers systèmes de CDG ministériels (fin des années 1960 jusqu'au début des années 1990) ; 2) *varier les profils* pour tendre vers un minimum de représentativité de la fonction publique de l'État : corps d'ingénieur, énarque, contrôleur de gestion issu du secteur privé, etc. ; 3) *croiser les perceptions* en sollicitant des acteurs issus à la fois de structures prescriptrices des outils de CDG (délégation interministérielle de la réforme de l'État, direction générale de la modernisation, direction du budget, direction interministérielle de la transformation publique) ou destinataire du CDG (préfecture, direction centrale, service déconcentré, établissement public (EP)) (voir annexe).

I. Un ou plusieurs contrôle(s) de gestion pour des administrations de l'État

On peut considérer que la définition la plus répandue du CDG est celle proposée par Anthony (1965) selon laquelle le CDG est un processus au service de la stratégie. Il s'exerce *a priori* pour orienter les efforts au sein d'une organisation vers la mise en œuvre de la stratégie souhaitée par les dirigeants de celle-ci ; et *a posteriori* pour s'assurer de l'atteinte des préalablement fixés.

Comme tous les systèmes de contrôles organisationnels, le CDG comporte une forte dimension technique et formelle. L'élaboration des instruments de CDG requièrent le respect de certaines règles et principes plus ou moins sophistiqués. Cette dimension instrumentale des systèmes de CDG occupe une place prépondérante dans le débat et occulte souvent la finalité de ceux-ci. Ces systèmes sont destinés à assurer la maîtrise du fonctionnement des organisations, ils reflètent les valeurs

³ Voir Vaujany [de](2005), Grimand (2012) pour approfondissement et Drevet (2022) pour une synthèse de la littérature relative à l'appropriation.

fondamentales des dirigeants celles-ci (Gibert & Bernard, 1977) : progresser vers une situation idéale mais lointaine, atteindre des résultats immédiats mais moins ambitieux, assurer une forte cohésion interne, réduire les coûts de fonctionnement, etc. Dès lors il n'existe pas un mais plusieurs systèmes de CDG allant de l'autocontrôle mis en place de manière volontariste dans un but de vérification continue de l'adéquation des actions aux objectifs aux mécanismes de redevabilité imposés par une autorité centrale pour l'assurer de la bonne mise en œuvre des actions par les unités périphériques. La recherche en gestion a fait émerger depuis les années 60 certaines configurations typiques des systèmes de CDG selon les caractéristiques de chaque organisation. Mais ces travaux montrent avant tout que les facteurs dont il faut tenir compte pour construire, au cas par cas, un contrôle efficace sont nombreux : la technologie, la taille, la diversité des activités, leur complexité, leurs interactions, les cultures des personnels et des dirigeants, la traçabilité des flux internes, l'horizon de la prévision possible, la réversibilité des choix, la nature des risques encourus, etc. (Bouquin, 2008).

La question de la pertinence des concepts gestionnaires comme le CDG dans les AE est d'autant plus délicate que celles-ci sont très hétérogènes, susceptibles de combiner des activités marchandes à des prestations « régaliennes », ont des statuts juridiques différents et des réalités socio organisationnelles multiples.

Les AE englobent des administrations centrales (AC) (qui coordonnent l'ensemble des actions du ministère et en définissent les grandes orientations) et des services extérieurs ou déconcentrés (SD) (unités territoriales déconcentrées, directions régionales ou départementales...) qui appliquent sur le terrain la politique nationale. Localement, les SD sont coordonnés et orientés par le Préfet du département ou de région, qui a pour mission, outre son rôle de direction du service déconcentré du ministère de l'Intérieur, d'assurer une « inter-ministériarité » cohérente au plan local. La révision générale des politiques publiques (RGPP), initiée en 2007 et la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) entre autres ont modifié l'organisation de ces services. Les regroupements opérés ont quelque peu brouillé la lisibilité de l'administration territoriale de l'État.

L'AE comprend d'autres organismes qui disposent d'un degré d'indépendance supérieur à celui des SD, entre autres les autorités administratives (ou publiques) indépendantes (AAI, API, ex. la CNIL). Un concept financier générique celui des « opérateurs » a été créé pour désigner les organismes dotés de la personnalité morale, distincts de l'État et exerçant pour celui-ci des missions d'intérêt général. Le statut juridique de ces opérateurs est varié : établissements publics administratifs (EPA), établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), groupements d'intérêt public (GIP), associations... Les opérateurs concentrent un grand nombre de travaux de recherche en sciences de gestion (en contrôle de gestion notamment) car ils se distinguent des ministères par un objet social et un périmètre nettement plus circonscrit ce qui facilite l'analyse ; c'est le cas pour les établissements hospitaliers et les universités.

De statuts juridiques variés, les AE sont des organisations différenciées aussi d'un point de vue humain et social. Elles se distinguent les unes des autres par des caractéristiques d'ordre socio organisationnelles que les travaux en sociologie de l'administrations et sociologie de l'action publique ont largement étayées⁴. Certaines AE sont davantage proches de bureaucraties mécanistes au sens de Minzberg (1989) avec une forte intégration hiérarchique (ex. ministères des armées) alors que d'autres le sont plus des bureaucraties professionnelles (éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, santé et solidarité). Malgré une volonté d'harmonisation et des vagues de fusions, l'existence d'une pluralité de corps de fonctionnaires qui dominent les emplois d'encadrement supérieur des ministères et qui ont chacun une identité sociologique propre est aussi source de différences culturelles, voire de hiérarchisation entre les AE, la culture d'une institution se confondant pour l'essentiel avec la culture professionnelle du corps qui la peuple ou la domine (Eymeri-Douzans, 2000). Il arrive enfin qu'une même AE soit animée par plusieurs logiques professionnelles (corps préfectoral et policiers au ministère de l'Intérieur, magistrats du siège et du parquet à la Justice, etc.).

⁴ On pense bien évidemment aux analyses fondatrices de Max Weber concernant les types d'autorité et en particulier l'administration bureaucratique mais aussi aux travaux de Crozier et Friedberg et de Thoenig et Mény qui ont largement aidé à la compréhension du fonctionnement des organismes publics et mettant en avant l'impact des spécificités locales sur les processus de décision et la mise en œuvre des politiques publiques.

Ces spécificités influencent considérablement l'appropriation d'instruments de gestion. Or lorsque l'État décide d'introduire un nouvel outil de gestion, il le fait le plus souvent sur la base de critères administratifs et juridiques, suivant un mode opératoire souvent descendant et unique et avec peu, ou quasiment pas, de prise en compte des facteurs de contingence déterminants dans la réussite de ces réformes. Ainsi, la loi organique relative aux lois de Finances (Lof) et sa flotte d'instruments (volet de performance, justification au premier euro, comptabilité d'analyse de coût, etc.) ont été introduits au sein de l'ensemble des ministères sans distinction de taille, de culture, de moyens ou encore moins de maturité en matière d'instrumentation de gestion (Benzerafa, 2007). De même pour les dispositifs de conventionnement ou de contractualisation qui ont trait à la distribution du pouvoir et des ressources à un niveau élevé de la décision. Selon le type d'AE ces deux variables peuvent être très différentes. Les établissements publics qui jouissent d'une personnalité morale propre et d'une autonomie financière relative, ont, en théorie, davantage de latitude en la matière que les services déconcentrés. L'analyse de l'appropriation du CDG dans les AE permet de distinguer deux étapes distinctes. La première étape allant des 1960 à l'an 2000 est caractérisée par l'introduction de différents outils du CDG dans certaines administrations suite à des initiatives ad hoc et localisées, favorisées par les contextes et facteurs locaux. La deuxième étape, à partir de 2000, est caractérisée par la généralisation du CDG dans l'ensemble des administrations de manière descendante. La figure 1 résume les grandes lignes de ces deux étapes que nous détaillons dans les parties II et III.

II. L'appropriation du CDG chez les pionniers (des années 1960 à 2000) : initiatives localisées visant l'efficacité et le pilotage opérationnels

La mise en place des outils de CDG a tout d'abord consisté en l'élaboration de systèmes de surveillance, de comptabilités analytiques, tableaux de bord, statistiques de gestion confiés à des équipes de spécialistes, contrôleurs, conseillers, analystes de gestion et dont l'expérimentation dans un petit nombre de services a été suivie de tentatives de généralisation plus ou moins abouties.

II.1. Des similitudes chez les précurseurs

Le développement du CDG chez les précurseurs s'explique souvent par un contexte et des besoins propres à chaque administration. L'enquête réalisée par Hachmanian et Hussenot en 1985 montre que les AC et leurs SD étaient précurseurs en matière de mise en œuvre du CDG par rapport aux établissements publics (et aux collectivités territoriales). Les personnes que nous avons interrogées pointent par ailleurs quelques traits communs chez les précurseurs : des AE proches d'unités de production (de biens tangibles notamment : construction d'équipement, délivrance de titres administratifs, etc.) ; dotées d'une culture technique (forte présence des ingénieurs par exemple) et (ou) ayant un mode de gestion de type projet. Figurent parmi ces entités les ministères (ou ex-ministères) chargés des postes et des télécommunications, de l'économie et des finances, de l'équipement, des transports, de l'agriculture, de l'intérieur et de la défense (des armées selon l'actuelle appellation). La culture d'ordre et de discipline qui caractérise ce dernier ministère semble favorable à une mise en œuvre plus rapide du CDG. D'autres ministères, comme le ministère de l'éducation, sont moins connus comme étant des précurseurs en la matière, pourtant l'existence d'un CDG au niveau déconcentré essentiellement (des rectorats d'académie par exemple) remonte aussi à la fin des années 1960 (Hussenot, 1983).

II.2. Quelques facteurs communs...

L'intérêt à l'égard du CDG a été suscité, dans plusieurs administrations, par l'introduction de la démarche de rationalisation des choix budgétaires (RCB). Inspirée de l'expérience américaine du *planning, programming, budgeting system* (PPBS), la RCB est officiellement lancée en 1968 comme outil d'aide à la décision notamment sous l'impulsion de Michel Debré ministre des Finances. « *La RCB a conduit au développement d'outils permettant d'assurer l'adéquation entre moyens (personnel et budget) et les missions donnant lieu au développement d'objectifs et d'indicateurs notamment au niveau des services déconcentrés (directions départementales)* » (entretien 1).

D'autres facteurs ont favorisé le cheminement de certaines AE vers le CDG comme la loi 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue, qui exprime une certaine prise de conscience au niveau de l'État de l'importance de former les agents en fonction et de moderniser leurs méthodes de travail, le choc pétrolier qui a marqué la fin des Trente Glorieuses et l'importance pour l'État d'avoir une gestion plus rigoureuse de ces ressources, l'arrivée de l'informatique et de la bureautique, ou encore la circulaire Rocard du 23 février 1989 relative au

renouveau du service public qui fera de la « *définition rigoureuse d'objectifs mobilisateurs* », un des fondements des projets de service et de la déconcentration au sein des administrations de l'État.

Ces développements ont suscité une évolution des besoins de formation en CDG au sein des ministères et par conséquent de l'émergence de « *plusieurs formations au management à cette période destinées à des fonctionnaires des AE* » (entretien 4).

II.3. ... mais un contexte local spécifique et déterminant

Les fortes divergences entre les AE en matière de maturité des systèmes de CDG se justifient davantage par des facteurs locaux. Nos interlocuteurs s'accordent sur le fait que le CDG n'est pas une activité naturelle, et que son inscription à l'agenda d'un ministère est due à des facteurs très précis. Ainsi les lois de décentralisation successives ont procédé à d'importants transferts de compétences vers les collectivités territoriales dans la sphère d'intervention du ministère de l'équipement. Ces transferts ont conduit à une réorganisation des SD du ministère et ont poussé la direction générale des routes à renforcer son action de pilotage de ces services par le biais de nouveaux outils (MAP, 2007, p.9). Cependant, "*l'engouement envers le CDG est surtout né de la promesse faite par le ministre en 1986 aux présidents des conseils généraux que dans un délai de 18 mois ils y verraient un peu plus clair dans les comptes des directions départementale de l'équipement (DDE)*" (entretien 1). Le ministère s'est alors engagé dans la voie du CDG sous l'impulsion de Serge Vallemont. Ainsi, des outils de planification stratégique ont été introduit (ex. définition d'objectifs en 82 points), qui obligent chaque service à donner ses axes d'efforts au travers d'une quinzaine de domaines d'activités. Un lien a été établi entre cette planification d'une part et les moyens et mesures d'activités d'autre part (outil adéquation mission-moyen). Enfin, un instrument permettant de mesurer la production quotidienne des différents services a été créé permettant d'instaurer un dialogue de gestion avec les directeurs départementaux et d'établir des conventions avec les présidents des conseils généraux. Progressivement une culture de dialogue s'est instaurée sur la base des indicateurs produits par le CDG entre le niveau central et local (SD et collectivités). « *Le CDG a [aussi] permis d'instaurer de véritables dialogues stratégiques entre le ministère tutelle et les organisations syndicales* » (entretien 5).

Au ministère de l'intérieur, historiquement, les larges compétences interministérielles dont étaient dotées les préfetures avant les lois de décentralisation, les obligeaient à avoir des outils de suivi techniques et budgétaires chiffrés. Plus que les lois de décentralisation c'est l'expérimentation de la globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement des préfetures mise en place dès 1999 qui a favorisé l'émergence du CDG. Cette réforme a accordé au préfet la possibilité d'organiser les services déconcentrés de l'État. Elle a alloué aux préfetures un budget rassemblant l'ensemble des moyens, humains et financiers, concourant à l'exercice de leurs missions (outil Budget Global). Ce budget était hors gel pendant trois ans et assorti de la possibilité d'assurer le passage d'une masse financière à l'autre. L'expérimentation supposait l'élaboration, par le préfet, d'un projet territorial de l'État dans chaque département, sur la base d'un diagnostic de la situation du département. Les priorités d'action et les moyens de les mettre en œuvre sur 3 ans devaient être déterminés. "*Le préfet voit ainsi son rôle s'accroître. Il était donc évident que de nouvelles méthodes de gestion des préfetures devaient accompagner ces modifications*" (Guyot, 2000). Cette réforme a été accompagnée d'un dispositif de CDG, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2000, comprenant près de 100 indicateurs couvrant la douzaine de missions conférées au préfet (7 grandes missions de préfeture et 5 grandes fonctions logistiques). Ces indicateurs avaient une double finalité : au niveau déconcentré, équiper les préfetures d'un outil de pilotage des moyens et des activités et, au niveau central, doter le ministère d'un outil de contrôle, de reporting et de comparaison des différentes préfetures. « *Le développement de ces indicateurs a donné lieu à des réflexions intéressantes sur la manière de représenter la production d'une préfeture et le rôle d'animation interministérielle du préfet... Ces indicateurs devaient servir au dialogue de gestion avec le ministère qui s'apparentait davantage à des audiences* » (entretien 2).

Le ministère des finances n'a pas été directement touché par les lois de décentralisation mais c'est plutôt l'importante grève de 1989 des agents des recettes des impôts contre les réductions des effectifs qui a suscité la remise en question de son modèle managérial. Ce mouvement social a été marqué par plusieurs journées nationales et départementales de mobilisation des agents contre le manque de reconnaissance de leur travail (Sénat, 1989). Archaique et très centralisé, le ministère a été considéré

comme étant, en partie, à l'origine de ce choc social. La grève a entraîné un véritable choc exogène et a conduit les responsables de ces services à reconsidérer l'organisation et le fonctionnement de ses grandes directions. Elle s'est traduite à la direction générale des impôts (DGI) par une déconcentration très poussée des responsabilités et la mise en place d'un outil de mesure de la performance. Elle a soulevé la question de la définition de la performance et de l'outil de pilotage et d'évaluation (Grapinet, 2000). Les statistiques très quantitatives de charges et d'activité tenues auparavant se sont avérées insuffisantes face aux nouveaux besoins de la DGI. La direction a ainsi bâti un nouveau modèle d'organisation ainsi qu'un système de contractualisation basé sur le CDG.

Au ministère de la Défense, c'est la professionnalisation des armées en 1996 décidée par le Président Chirac qui a généré le besoin en outils de pilotage centralisés mis en place par le contrôle général des armées au niveau des ressources humaines d'abord puis élargis à l'ensemble des composantes du ministère au travers de la généralisation d'un outil de reporting baptisé « cartes stratégiques » largement inspiré des *Balanced Scorecards* de Kaplan et Norton (1992). « *Au ministère des armées, c'était la culture de performance. À l'époque [fin des années 1990], on avait mis en place la rémunération des grands chefs à la performance à l'aide de tableaux de bord* » (entretien 10). La généralisation des cartes stratégiques et plus largement, ensuite, d'autres outils de CDG a été facilitée par les caractéristiques du ministère (culture de l'ordre et de la transversalité). Si certaines composantes du ministère se sont limitées à l'exploitation de ces cartes comme format de remontée des données au ministre, d'autres en ont profité pour mettre en place des outils de pilotage propre (Benzerafa, 2007). « *La logique du contrôle était déjà très forte. Notre correspondant aux réunions interministérielles [du CDG] disait que nous étions là plus pour présenter nos réalisations que pour apprendre sur les pratiques des autres ministères* » (entretien 10).

II.4. Profils, positionnement et périmètre de responsabilité des contrôleurs de gestion

Les unités dédiées aux CDG existaient dès les années soixante même si elles n'apparaissent pas en tant que telles sur les organigrammes mais sous des dénominations différentes : « gestion », « analyse de gestion » ou « finances-budget ». Ces unités bénéficiaient d'un rattachement à un niveau élevé de la hiérarchie : direction générale (politique ou administrative), secrétariat général et direction financière. Le corollaire immédiat de cette position privilégiée se mesurait par la participation du contrôleur de gestion aux réunions de direction, L'enquête de Hachmanian et Hussenot (1985) montre aussi l'importance de la fonction CDG : plus du tiers des contrôleurs de gestion était à temps plein et près 80% passaient plus de la moitié de leur temps aux activités de CDG. Aucun profil dominant des premiers contrôleurs de gestion ne se dégage. Ils étaient soit des volontaires, des curieux ou des « désignés par défaut ». La fonction semble avoir été davantage déterminée par le profil dominant de l'administration d'appartenance. Les recrutements de contrôleurs de gestion provenant du secteur privé sous un statut contractuel s'est surtout accru pendant les années 1990. Le recours à la formation continue et à l'expertise externe (consultants) était donc fréquent surtout du fait que les voies de formations principales d'accès à la fonction publique ne préparaient pas à l'exercice de cette fonction. Cette observation est partagée par nos interlocuteurs : « *Les profils étaient divers et erratiques : les postes étaient ouverts, dans la bourse d'emplois, mais les nominations se faisaient souvent sur des critères traditionnels de GRH : recherche de mobilité géographique, affectations à la suite de réduction d'effectifs d'un bureau ou d'un service, intégrations d'agents venant de services défonctionnalisés : exemple : les agents fonctionnaires ayant choisi de quitter l'administration de France télécom ou de la poste, après la transformation irréversible de leur ministère d'origine* » (entretien 3).

L'étendue importante du périmètre couvert par le CDG dans les années 1960-1970 est à signaler, une majorité des contrôleurs de gestion couvre alors l'ensemble de la gestion de leurs administrations (83% dans les établissements publics, 63% dans les administrations centrales). Le CDG est soutenu par un réseau de correspondants à l'intérieur de l'organisation (au niveau régional, départemental ainsi qu'au niveau des unités opérationnelles et fonctionnelles). Sans être systématiquement sous l'autorité hiérarchique directe du contrôleur de gestion central, ces relais dont le nombre croît avec la taille de l'administration sont chargés de l'aider dans l'exercice de ces missions. D'autres unités sont signalées comme exerçant le CDG parallèlement à l'unité centrale sur une partie de l'organisation. Il s'agit principalement de services économiques et financiers, d'agences comptables ou d'unités chargées de l'inspection des services.

Les missions les plus fréquemment portées par le CDG selon Hachmanian et Hussenot (1985) sont la production d'information ou de systèmes d'information permettant une meilleure connaissance des activités et des coûts, aide au suivi de la programmation, préparation et suivi du budget. L'analyse des performances et la planification stratégique sont moins fréquentes. L'enquête pointe une évolution de ces missions et des outils du CDG dès les années 1980 : participation à la fixation d'objectifs de gestion, élaboration de tableaux de bord, de guides de comptabilité analytique, de bilans statistiques, etc. Ces missions prédominent cependant sur le développement d'activités relationnelles avec les services. Les auteurs soulignent le décalage entre la représentation de la fonction par les contrôleurs de gestion et les modalités effectives de leur intervention. Celles-ci s'apparentent davantage à de la vérification qu'à l'animation.

L'appropriation du CDG dans les AE exposée ci-dessus montre un processus souvent incomplet. La littérature distingue en effet plusieurs étapes pour décrire une appropriation de l'innovation managériale. Brewer (1996) propose l'enchaînement suivant : initiation, adoption, adaptation, acceptation, routinisation et intégration. Selon notre analyse, les phases d'initiation, d'adoption et d'adaptation sont bien présentes. Les outils ont été initiés et développés en adéquation avec des besoins locaux. Cette appropriation ne semble pas relever d'une volonté de projeter l'image d'une organisation bien « gérée » (Chatelain-Ponroy, 2010) ou d'un simple processus de conformisme (isomorphisme). Nos interlocuteurs confirment l'utilisation du CDG comme un outil d'aide à la décision au sens d'Anthony *et al.* (1992). Toutefois l'expérience montre que le CDG est accepté et utilisé dans son ensemble tant qu'il est adossé à la direction générale et porté par un innovateur. Une fois l'innovateur amené à quitter l'organisation ou à céder sa fonction à un successeur n'ayant pas la même appétence pour le CDG, les outils mis en place se trouvent abandonnés ou réduits à une simple fonction de reporting. « *Après mon départ, je n'ai pas été remplacé tout de suite. Donc ce que j'avais monté s'est écroulé. Il n'y avait personne pour le maintenir, alors que ça supposait quand même un peu d'attention. C'était un système qui n'avait que 3 ans d'âge, donc encore fragile. Plus tard j'ai été remplacé par quelqu'un qui n'avait aucun goût pour ça* » (entretien 1).

III. L'institutionnalisation du CDG avec l'arrivée de la Lolf à partir des années 2000

III.1. La généralisation du CDG au sein des services de l'État sous le prisme d'un isomorphisme coercitif endogène

La fin des années 1990 marque un tournant en matière d'appropriation du CDG suite à la création du Comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE) en 1995 et de la délégation interministérielle de réforme de l'État (DIRE) en 1998 pour impulser une série de réformes dont la mise en place du CDG dans les AE. Placée sous l'autorité du Premier ministre, la DIRE était mise à la disposition du ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation (décret n° 98-573).

Elle fut marquée aussi par la publication de la circulaire du 21 juin 2001, quelques semaines avant le vote de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) le 1^{er} août 2001, invitant l'ensemble des AE à se doter d'un système de CDG. Le CDG y est défini comme un système de pilotage mis en œuvre par un responsable pour assurer *a minima* une et au mieux deux adéquations. La première entre les moyens engagés et l'activité développée. La deuxième entre ces mêmes moyens et les résultats obtenus. Le texte décline les grands principes du CDG : nombre limité d'objectifs et d'indicateurs, segmentation homogène des activités, pilotage stratégique des services par fixation des cibles, évaluation en cours de l'exercice et *a posteriori*, mesures correctives y compris, éventuellement application de sanctions positives et négatives. Il signale par ailleurs la dépendance du CDG au regard d'un système d'information stable et évolutif.

Cette forme d'appropriation du vocabulaire du CDG par l'État sera renforcée par la Lolf qui a imposé, de manière uniforme à l'ensemble des AE, un mode de structuration du budget de l'Etat (découpage en missions et en programmes) et des outils de redevabilité vis-à-vis du Parlement : volet de performance, objectif, indicateur, comptabilité d'analyse de coût (CAC)⁵, justification au premier euro, etc.

Ces injonctions ont renforcé la nécessité pour les AE de se mettre concrètement au CDG. Le début des années 2000 connaîtra une grande effervescence autour de cet objet sous l'impulsion de la DIRE (direction interministérielle de la réforme de l'État), la direction de la réforme budgétaire (DRB) et la direction du budget (DB) : émergence et animation du réseau interministériel des contrôleurs de

⁵ Depuis supprimée.

gestion ministériels, organisation de journées d'études, publication d'un premier guide du CDG en 2002. Elle connaîtra aussi une augmentation de l'offre de formation et le recours aux universitaires et aux cabinets de conseil, surtout pour élaborer des tableaux de bord et préparer les premières moutures des projets annuels de performance. Ce dynamisme qui a duré entre 1998 et 2002 s'est peu à peu essoufflé. La faible technicité de la DIRE, qui ne comptait aucune spécialiste de CDG, et la perte de sa compétence interministérielle en 2003 a fait progressivement glisser le CDG dans le portefeuille de la DRB intégrée dans la direction de la modernisation de la gestion publique (DGME) en 2005 puis celui de la DB en 2008. Le glissement du CDG vers le ministère des finances, tout comme le portefeuille de la réforme de l'État à cette époque, n'est pas sans conséquence sur la finalité de cette fonction désormais perçue comme davantage tournée vers les économies et l'efficience organisationnelle : *« l'intérêt de la réforme de l'État à Bercy est de juxter deux procédures : la réforme et la procédure budgétaire. On est fort à Bercy quand on est dans la procédure. La procédure budgétaire est cadrée, organisée, ça doit délivrer. Quand c'est à la fonction publique ça ne débouche pas sur une procédure »* (entretien 8).

III.2. La prégnance, la technicité et l'uniformité au service de la redevabilité

L'uniformité imposée à l'ensemble des ministères par l'architecture de la Lolf et ses outils, a permis de construire en quelques années un des systèmes de reporting de performance à destination du Parlement des plus perfectionnés d'Europe (OCDE, 2018). L'exercice était pourtant loin d'être intuitif pour certains ministères dont l'activité était difficilement quantifiable comme les missions régaliennes (Défense, action extérieure de l'État, etc.) : *« Parler de performance avec les diplomates n'était vraiment pas évident. Ils étaient tous polis, courtois mais foncièrement non convaincus »* (entretien 6), *« Globalement, les petits ministères quand on leur parlait de contrôle gestion, nous regardaient avec des yeux ronds parce qu'ils n'ont pas la taille critique pour ça »* (entretien 7), *« Je me souviens dans certains ministères c'était une vraie révolution culturelle. Je ne voudrais pas stigmatiser quiconque, mais, je crois que, notamment à la culture [ministère], la culture de performance a été un peu un changement du monde »* (entretien 10), *« Tout le monde n'a pas besoin des mêmes indicateurs. Et puis les indicateurs ne sont pas forcément une mesure du succès. Quand Sarkozy, ministre de l'Intérieur faisait des réunions entre ceux qu'on appelait « les meilleurs » et « les moins bons », on avait nos statistiques d'activité et de résultats et il savait qu'il y avait des différences d'un département à l'autre »* (entretien 5).

La patte de la DB s'observera progressivement à partir de 2008 au travers de la densification, la forte technicité et la professionnalisation des projets annuels de performances (PAP) et des rapports annuels de performances (RAP). Les améliorations techniques seront accompagnées d'une forte stabilisation et d'une standardisation du contenu favorables à la comparaison et signes d'une routinisation de cet exercice de reporting vis-à-vis du Parlement. *« La DB a beaucoup poussé pour le développement d'indicateurs transversaux sur les fonctions support avec les directions financières des ministères qui en tirent un argument pour trouver des économies au sein de programmes de soutien qui sont plafonnés. Toute économie sur ces fonctions de soutien est bonne à prendre pour des redéploiements », « ce qui est intéressant à la fois pour la direction du budget et les directions financières, c'est de benchmarker ces fonctions supports. On essaie de les normaliser même si c'est très difficile car on a des fonctions supports très différentes »* (entretien 7).

Les dispositions de la Lolf ont été complétées par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012. Le guide de contrôle de gestion a été mis à jour en 2015. La deuxième version est plus étoffée et plus technique. Elle définit le CDG comme *« fonction d'aide au pilotage et à la décision pour optimiser la performance globale d'une entité, d'une structure, d'une fonction ou de processus avec pour objectif d'optimiser les performances des services et d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus »* (guide CDG, 2015, p. 13). Le guide précise le vocabulaire et distingue le CDG des fonctions connexes (évaluation des politiques publiques, audit, contrôle interne, qualité, etc.). Il clarifie l'environnement du CDG et décline les différentes pratiques ministérielles en mettant en avant leurs points de convergence. La nouvelle version du guide, en cours de préparation par la DB, permet d'observer les différentes formes d'intégration dans les structures de l'État. Deux principales formes se dégagent :

- un *CDG en mode Lolf* (ou CDG des programmes) : au niveau central comme au niveau déconcentré, ce CDG est chargé d'accompagner la déclinaison de la stratégie, l'organisation de son

pilotage, le rendu compte de ses réalisations et la justification des activités et des ressources allouées (DB, 2022, p.11). Le guide signale la nécessité de ce CDG pour chacun des niveaux de responsabilité budgétaire mis en place par la Lolf : responsable de programmes (RPROG), responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) et responsable d'unité opérationnelle (RUO). Il ne précise cependant pas l'incarnation systématique de ce CDG par un emploi dédié au sein des AE ; et

- un CDG *par fonction* (ou CDG ministériel) qui se décline sur les différentes fonctions de soutien et opérationnelles/métiers avec un référent ministériel généralement identifié au sein du secrétariat général (décret du 24 juillet 2004). Ce ne sont pas nécessairement des emplois dédiés, identifiés sous forme de postes au sein des entités. En fonction des enjeux, les attributions du contrôleur de gestion peuvent être exercées par des agents en charge d'apprécier la performance de l'organisation, des processus et des activités menées dans chaque entité (Ibidem).

La mise en œuvre de la Lolf a donné lieu à une vague de recrutement (de contractuels en provenance du secteur privé notamment) et de reconversions au CDG au gré de la bonne volonté, de la curiosité, et du hasard dans certains cas. Les questions qui se sont posées au début des années 2000 sur un éventuel statut particulier des contrôleurs de gestion ont été tranchées par un rejet. Le CDG fait désormais partie du répertoire interministériel des métiers de l'État dans le domaine fonctionnel "gestion budgétaire et financière" (fiche emploi-référence FP2GBF08). Il se réduit officiellement à une fonction support.

III.3. La multiplication des systèmes de mesure de la performance publique au niveau central sur fond de coopération interministérielle

Parmi les récentes évolutions, trois méritent d'être signalées.

Il s'agit en premier de la suppression de la comptabilité analytique des coûts (CAC) en 2018. La CAC s'apparentait à une comptabilité budgétaire par destination inspirée de la méthode des sections homogènes reposant sur la ventilation des dépenses (personnel, fonctionnement et investissement) des actions et programmes « supports » sur les actions et programmes « métiers ». Malgré son enjeu pour le contrôle de dépenses publiques par les parlementaires, la lourdeur et la complexité de ce dispositif ont fortement réduit son intérêt pour éclairer la décision publique. Les ministères ont désormais la possibilité d'élaborer leur propre système de comptabilité analytique via le système d'information Chorus qui assure l'exécution des dépenses et la tenue de la comptabilité de l'État (le ministère des armées est à ce jour le plus avancé en la matière) ; ou d'avoir recours à des solutions moins sophistiquées pour réaliser des analyses de coûts ponctuelles sur des objets pertinents pour la prise de décision. Des estimations du coût complet de certaines politiques publiques existent, mais elles sont fragiles et partielles car elles ne tiennent généralement pas compte des coûts supportés par les organismes autres que l'État qui concourent à la mise en œuvre de ses politiques, en particulier ses opérateurs. Après deux années de "quoi qu'il en coûte" la DB compte faire de ce sujet une de ces priorités.

La seconde évolution se rapporte à l'effort de la DB pour accroître la lisibilité du volet de performance par : 1/ la poursuite de la réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs réclamée par les parlementaires par la suppression ou le regroupement d'indicateurs; 2/ la désignation, depuis 2010, d'objectifs et d'indicateurs considérés comme les plus représentatifs de la mission. Ces indicateurs sont soit des indicateurs de programmes repris au niveau de la mission, soit des indicateurs exclusivement de mission qui résultent parfois de l'addition d'indicateurs de programme (exemples sur la mission Sécurités pour faire la synthèse Police / Gendarmerie) ; 3/ le développement d'indicateurs transversaux (ex. efficacité bureaucratique, efficacité de la gestion RH, efficacité de la fonction achat, etc.) permettant des comparaisons entre les fonctions support au niveau interministériel ; 4/ la publication, depuis 2015, d'une synthèse intitulée « les données de performance » qui expose les résultats des missions du budget de l'État (www.budget.gouv.fr); 5/ l'ouverture, depuis 2020, des données de performance publique permettant une exploitation plus aisée des données budgétaires (data.economie.gouv.fr).

Depuis janvier 2021 la DB et le ministère des finances ne détiennent plus le monopole de la production de données interministérielles relatives à la performance publique avec la mise en place par la ministre de la transformation et de la fonction publiques de deux outils de « *pilotage des politiques prioritaires par la donnée pour répondre à la demande du premier ministre* » (entretien 9). Le

premier, destiné au grand public, le baromètre des résultats de l'action publique, comprend une série de mesures par politiques prioritaires suivies à l'aide d'indicateurs aux niveaux national, régional et départemental. Cet outil permet de suivre l'avancée et les résultats de 36 réformes prioritaires autour de 10 thématiques essentielles du quotidien. Le deuxième outil est le tableau de bord (TDB) interministériel et territorial, à l'usage interne de l'administration d'État qui permet de restituer les résultats de l'ensemble des 83 réformes prioritaires du gouvernement aux niveaux national, régional et départemental. D'après le guide du préfet et des services déconcentrés (2021), la mise en œuvre de ces réformes prioritaires s'appuie sur un système de responsabilisation et de redevabilité selon lequel chaque réforme prioritaire est confiée à un chef de projet en administration centrale et chaque ministre doit rendre compte de ses résultats en conseil des ministres. La déclinaison territoriale de l'ensemble des réformes prioritaires est confiée au préfet en privilégiant l'échelon départemental.

La troisième évolution est la multiplication des guides produits par les départements ministériels et leurs démembrements dédiés au CDG et à la démarche de performance ainsi que des espaces d'échange (ministériels et interministériels) physiques (réseau des contrôleurs de gestion ministériels) et numériques (ex. budgetplus). Les évolutions du numérique et la volonté de transparence ont favorisé par ailleurs l'ouverture des données de performance aussi bien de la part du ministère des finances que de celui de la transformation et de la fonction publique permettant l'accès et donc l'exploitation des données de performance publique.

Cette institutionnalisation du CDG de manière descendante est assimilable à un isomorphisme coercitif qui tient peu ou pas compte des particularités de chaque AE. Si la routinisation des outils dans le cadre du processus budgétaire notamment est un fait difficilement contestable, le recours à ces outils ne semble cependant pas avoir abouti à une hybridation entre le modèle de management que ces outils sont supposés véhiculer et celui toujours dominant au sein de l'administration. Malgré leur abondance les outils développés ne semblent pas peser dans le débat sur l'orientation de l'action publique. Il est ainsi courant que des contreperformances apparaissent (dans les PAP et les RAP) sans qu'elles ne soient suivies d'actions correctives ou de mesures de redressement ; que des indicateurs dont les valeurs cibles ont été largement atteintes soient encore maintenus sans accroissement de leur niveau d'ambition ; que les mêmes indicateurs soient conservés plusieurs années malgré l'évolution des contextes économique et social voire malgré un changement d'orientation politique du gouvernement (Brunetière, 2010 ; Benzerafa-Alilat *et al.*, 2016).

Le socle juridique mis en place permet une stabilité des dispositifs de CDG au sein des AE mais tout se passe comme si ces dispositifs fonctionnent en périphérie de la décision publique. Au mieux, ils répondent à des exigences de transparence et de redevabilité, au pire ils justifient l'usage des moyens mais peinent à orienter les comportements en incitant l'autocontrôle, la responsabilisation et la prise d'initiative : « *La fonction [de CDG] est un simple habillage pour montrer que les consignes sont mises en œuvre* » (entretien 3).

IV Une appropriation sur fond de routinisation procédurale et de bureaucratiation

Les conclusions que l'on peut tirer en matière d'appropriation sont très mitigées. Le CDG comme outil de décision et d'animation semble avoir investi quelques administrations davantage sous l'effet de l'impulsion interne d'un responsable convaincu que certains appelleraient « un esprit déviant » que sous l'effet des injonctions des tutelles et des réformes interministérielles. Des expériences réussies existent (Benoit & Chatelain-Ponroy, 2019, par exemple) mais elles demeurent fragiles car elles reposent souvent sur des initiatives localisées, requièrent au-delà du coût financier un investissement humain considérable et s'essouffent au moindre *turnover* qui touche leurs initiateurs (Benzerafa, 2007).

Les choix faits en matière d'introduction du CDG dans les AE en France ont produit des effets pervers dont trois principaux.

IV.1. L'hyper centralisation de la décision et la persistance de la culture administrative

Depuis la mise en œuvre de la Lolf, les règles de gestion financière ont été assouplies et les pouvoirs des gestionnaires de crédits ont été augmentés (comme la possibilité de transfert des crédits au sein d'un même programme sous certaines conditions ou la liberté de répartir selon les besoins de l'action publique le volume des équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans un plafond d'emplois rémunérés

par l'État)⁶. Ces gestionnaires souffrent cependant d'importantes contraintes à cause de la persistance du contrôle budgétaire *a priori*. Les crédits délégués aux responsables territoriaux sont encore trop souvent fléchés vers une affectation définie par le niveau central. Les responsables de programmes (RPROG) n'ont pas, ou peu, de pouvoir sur certaines sources de financement des politiques de l'État, comme les recettes fiscales, ou sur les entreprises publiques et opérateurs qui les mettent en œuvre (Ecalte, 2021). Leur visibilité sur les crédits dont ils pourraient disposer à un horizon pluriannuel est souvent trop faible.

Nos interlocuteurs, ayant occupé des postes de responsabilité au sein de l'administration avant et après la mise en œuvre de la Lolf, expriment une forte déception et un sentiment de rendez-vous manqué mêlés, pour certains, à une lucidité sur l'incapacité de l'administration de l'État à changer ou une volonté de ne pas le faire plus tôt. « *On avait même cru, innocents que nous étions, que la Lolf allait nous apporter davantage de liberté ... la Lolf a été un outil de recentralisation, un outil anti déconcentration* » (entretien 5) ; « *Il y a plusieurs exemples qui prouvent que la Lolf a permis des souplesses. On a été en mesure d'atteindre nos objectifs en matière de logement en Rhône-Alpes alors que grâce à la Lolf. Mais la Lolf est un cadre qui devait être mis en place avec des outils et de l'intelligence collective. Ce qui a biaisé le dispositif est la prise de contrôle progressive des directions régionales par le ministère de l'intérieur qui n'a aucune culture de CDG. Ce n'est pas son ADN. J'ai quitté la direction régionale à cause de la perception inéluctable que les ministères de l'intérieur et des finances allaient prendre le contrôle de tout ça, ce qui signifiait un retour vers un cadre administrant qui est la plaie de l'administration française* » « *Je suis arrivé à la conclusion que, objectivement, ils [les énarques] ne comprennent pas les outils [de CDG] ce n'est pas dans leur logique et leur ADN* » (entretien 4).

IV.2. Éclatement de la performance publique

En dépit de leur richesse et des progrès techniques considérables réalisés, les PAP et RAP offrent une image éclatée de la performance publique où performance organisationnelle se confond avec performance des missions (ou en termes de politique publique). Ce reporting ne permet pas d'apprécier l'amélioration réelle de la performance de l'État. Par ailleurs, les PAP et les RAP demeurent, malgré les efforts de la DB, très peu exploités dans les débats et travaux parlementaires. « *Ce qui a péché, c'est le dialogue entre le budget et le Parlement. Je trouve que dans l'esprit c'était un vrai progrès, mais après dans la mise en œuvre, on s'en est écarté. Le parlementaire, il a besoin de savoir en gros. Par exemple, quel est le taux de présence sur la voie publique des effectifs ? Alors que le directeur du département suit au jour le jour la main courante informatisée. Il y a donc une divergence entre ce qu'un directeur départemental va suivre au jour le jour et ce dont on rendra compte dans le dialogue budgétaire* » (entretien 5). Certains de nos interlocuteurs n'hésitent pas à qualifier le volet performance de la Lolf d'échec et appellent à son abandon à cause de sa lourdeur, de son décalage dans le temps (calqués sur la procédure budgétaire), et de l'importance de son coût humain et financier « *la DB a essayé habilement de faire vivre ce dispositif [PAP et RAP] mais ça reste quelques chose d'institutionnel, administratif mais malheureusement on s'en sert alors qu'il y a eu un investissement intellectuel important de la part de l'ensemble des administrations sur le sujet* » « *La direction fait toujours bien les choses, c'est toujours bien écrit, bien synthétique mais ça reste un exercice d'initiés* » (entretien 6). D'autres proposent le maintien du PAP et du RAP avec une meilleure distinction des responsabilités des ministres et des fonctionnaires RPROG. « *Les demandes de parlementaires étaient tellement importantes que les PAP et les RAP ont grossi. Pour que tout le monde puisse utiliser tout ça, il est important qu'on revienne sur quelque chose de beaucoup plus simple et resserré, quelque chose qui puisse être utilisable* » (entretien 6).

Le *statu quo* actuel qui consiste à le maintenir et le doubler d'un deuxième outil (le baromètre des résultats de l'action publique) dont le périmètre est plus large (puisqu'il dépasse celui du budget de l'État) et les remontées plus fréquentes (trimestrielles) est étonnant. La question de l'articulation entre le baromètre et le volet performance reste donc entière.

⁶ Ceci est notamment vrai pour les responsables de programmes. Les marges de manœuvre des responsables de BOP et des responsables d'UO de sont moins importantes car ils sont tributaires de l'architecture budgétaire du programme et des choix faits par le responsable du programme au niveau central.

IV.3. Empilement, faibles synergies et déficit de finalisation

La montée en puissance du contrôle et de l'audit internes (décret du 28 juin 2011) renforce le sentiment d'empilement des couches de contrôle au niveau ministériel à cause de la multiplication des outils et de leur faible synergie « *dans plusieurs administrations, la Lolf a même mis fin au CDG, car, au lieu de résoudre les problèmes existants de la lourdeur des reporting avec des tableaux Excel, la Lolf s'est superposée au contrôle de gestion existant avec de nouveaux outils* » (entretien 1). Et même si « *ces synergies sont possibles, utiles, faisables et porteuses de sens* » (entretien 4) elles demeurent rares face à une logique de conformité procédurale qui maintient ces outils dans un système similaire à celui des tuyaux d'orgue.

On assiste alors à une forme de stérilisation du CDG et une réduction de l'autocontrôle signalés par Hussenot en 1983 comme une des dérives de l'homogénéisation de l'information de gestion rappelé par l'un de nos interlocuteurs « *ce que l'on constate aujourd'hui ressemble à ce qui s'est passé au ministère de l'équipement où la démarche s'est progressivement dissociée des outcomes. Leur attention s'est focalisée sur les outputs. Ce phénomène se voit un peu partout aujourd'hui.* » (entretien 4).

L'accroissement des systèmes de contrôle contraste avec leur faible finalisation et utilité pour une décision pertinente « *On a l'impression de voir une bicyclette qui avance sans que l'on sache vraiment vers où. Des projets continuent avec des budgets considérables mais avec une perte totale de sens* », « *On ne modifie même pas la trajectoire alors qu'elle est mauvaise. S'il y avait une vraie démarche de CDG, il y aurait à un moment donné une interrogation sur l'adéquation entre la façon dont nous utilisons les moyens et les politiques publiques telles qu'elles sont fixées ! Sur les plans nitrates par exemple, tous les outils de pilotage existent, les plans sont renouvelés tous les 5 ans sans que l'on prenne la peine de faire un vrai bilan. Or on voit bien que ces plans sont inefficaces, les résultats se détériorent à certains endroits et là où la situation s'est améliorée on n'est même pas sûr que cette amélioration soit due au plan* » (entretien 4).

IV.4. Faible apprentissage ou amnésie par arrogance

L'examen du baromètre des résultats de l'action publique révèle l'existence d'imperfections techniques observées dans les premières versions du volet performance et corrigées depuis (indicateurs d'activité ou de résultats immédiats au lieu d'indicateurs d'impact, part importante des valeurs absolues au détriment des valeurs relatives, etc.). Comme en témoigne la réflexion du secrétaire général de l'Élysée « *Le résultat de "ma prime rénov" est positif certes mais ce qui nous intéresse est de savoir combien de logement ont changé de qualification et qui sont sortis de la catégorie « passer thermique » ? Quelle est l'énergie non consommée que l'on a économisée grâce à la prime rénov ?* » (entretien 9). Le retour de ces imperfections est signe d'une appropriation imparfaite du CDG et d'une rupture de l'apprentissage acquis dans le cadre du volet performance de la Lolf.

Rappelons qu'une des ambitions initiales du baromètre était de rendre compte des résultats de l'action publique via un nombre limité de domaines et d'indicateurs pour se différencier du volet performance. Face à la complexité ontologique de mesurer la performance publique, le nombre indicateur(s) par objectif dans le baromètre est en augmentation continue (Benzerafa-Alilat et Gibert, 2022).

IV.5. Non intégration dans les programmes de formation initiale des fonctionnaires

Signe d'une appropriation limitée et superficielle les contenus des formations donnant accès à la fonction publique (Institut Régional d'Administration (IRA) et Institut de service public (INSP ex Ena)) contiennent peu (ou pas) d'heures de préparation au CDG. Les formations au CDG sont souvent limitées en nombre d'heures, au contenu théorique et assez peu connecté aux enjeux actuels de ce métier. « *Il faut se pencher sur le nombre d'heures d'enseignement dispensées dans les IRA sur le fondement des sciences de gestion et plus particulièrement du contrôle de gestion et de l'audit : c'est édifiant !* » (entretien 3). Les récentes collaborations entre la DB et quelques IRA visant à pallier ces manquements (mises en situation de dialogue de gestion, manipulation d'indicateurs...) sont à signaler mais le défi majeur concerne l'acculturation des hauts responsables publics déjà en poste.

Conclusion

Les AE se sont attachées depuis des années à mettre en place des systèmes de CDG. De la mise en place de l'instrument était attendu un changement de comportement et de culture. Les observations, analyses et propos recueillis montrent qu'à l'heure où l'on assiste à une forte pénétration du vocabulaire du CDG dans toute la sphère publique, son rôle en tant que « système sensoriel » (Gélinier, 1967) semble au contraire neutralisé. Moderniser la gestion publique, rechercher une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques, utiliser efficacement les deniers public, etc. sont autant de représentations sécurisantes, simplifiantes, véhiculées par les concepts du CDG. Assimilables à des croyances (Hussenot, 1983), ces représentations visent à apporter une réponse à la crise de légitimité des administrations : l'Etat sera réputé rationnel s'il parvient à se doter d'objectifs cohérents adossés à des moyens quantifiés et mesurés par des indicateurs dont le mode de calcul est transparent. Les instruments, institutions et langage déployés pour bâtir un système de représentation aussi bien spécifique que sophistiqué ne doivent cependant pas être confondus avec la réalité organisationnelle des administrations décrites dans cet article.

Les instruments appartiennent à la dimension visible, formelle, émergée de l'iceberg du CDG. Leur enracinement dans les systèmes de gestion et de prises de décision requiert une évolution culturelle considérable comme le signalait Jean-Pierre Weiss dans son rapport portant sur l'amélioration de la gestion publique « *l'enjeu du contrôle de gestion est un enjeu culturel avant d'être un enjeu technique : on ne peut pas prétendre mettre en place un tel outil sans réfléchir en même temps à une évolution de la gestion des ressources humaines* » (Rapport Weiss, 2000). En tant qu'innovation, l'institutionnalisation du CDG n'a pas été accompagnée d'une reconfiguration profonde de l'administration, nécessaire pour une appropriation réussie (Rabardel, 2005).

L'appropriation du CDG fait ainsi l'effet d'un village Potemkine. La routinisation ou l'intégration significative du CDG dans les routines des acteurs (Proulx, 2002 ; Vaujany (de), 2005) est observée sans bouleversement des logiques dominantes. Il s'agit d'une appropriation symbolique (Grimand, 2012). Elle s'inscrit dans un registre de croyances qui investissent le déficit d'information, cimentent l'action collective et contribuent à rendre l'action légitime aux yeux d'autrui (Alter, 2003). Cette forme d'appropriation représente un vecteur identitaire et une source de légitimation de l'action qui ne menacent pas pour autant les équilibres en place. On observe ainsi un recours accru aux outils de CDG sans amélioration réelle de la performance organisationnelle ou une utilisation inadaptée (jeu sur les indicateurs par exemple) pour donner l'illusion d'une performance positive.

L'hyper centralisation de la décision, la réduction des marges de manœuvre au niveau déconcentré et la bureaucratisation accrue qui ont accompagné les réformes de ces vingt dernières années soutiennent l'idée d'une appropriation opportuniste se limitant au vocabulaire du CDG. Le bilan que nous dressons au sujet de l'introduction du CDG rappelle les conclusions tirées par Hussenot en 1983 au sujet de l'introduction du CDG et de la gestion par objectif dans l'administration. L'auteur soulignait ainsi en conclusion de sa thèse plusieurs constats qui frappent par leur intemporalité « *loin de conférer une nouvelle dynamique aux unités administratives, l'application du concept d'objectif à la gestion publique produit plutôt un effet mythique, celui de signifier l'appartenance du monde administratif au monde de la production. L'utilité économique des unités administratives étant ainsi affirmée, il n'est plus besoin de changer quoi que ce soit. Sous la finalisation de la gestion publique vont se perpétuer les pratiques les plus bureaucratiques et les plus technocratiques* » (idem, p.234).

Les conclusions de ce travail méritent d'être approfondies par des investigations supplémentaires au cœur des AE. Le panel interrogé gagnerait à être complété par un nombre plus important d'interlocuteurs aux profils diversifiés (hauts responsables comme contrôleurs de gestion) pour comprendre les sources des résistances et observer les stratégies d'adaptation ou de contournement. De même, des études de cas plus approfondies dans les AE au niveau central comme au niveau déconcentré sont nécessaires pour nuancer ou préciser le bilan quelque peu réservé que nous dressons à un niveau transversal. Ces investigations permettraient d'approfondir la connaissance sur les types

de contrôle de gestion qui se sont développés au sein de l'administration de l'Etat (CDG des programmes, CDG organique notamment), leurs finalités, leurs interconnexions et les liens avec les autres outils tels que le contrôle et l'audit internes et l'évaluation de politique publique, entre autres. Cette recherche incite par ailleurs à adopter une conception du CDC élargie du point de vue du management public pour inclure dans de futures recherches, au-delà des outils transposés de la sphère privée, des outils propres à l'administration publique et tout aussi porteurs de la philosophie du CDG.

Références

- Alter N., (2003). *L'innovation ordinaire*. Paris, PUF.
- Anthony R. N., (1965). *Planning and control systems*. Boston, MA, USA.
- Bartoli A., Blatrix C., (2015). *Le management dans les organisations publiques. Sens et logiques d'action*. Dunod, 4^e édition.
- Benoit B., Chatelain-Ponroy S. (2019). Le dialogue, élément central du contrôle capacitant. Le cas d'une organisation publique en réseau. *Gestion et Management public*, 7(3), 71-96.
- Benzerafa M., (2007). *L'universalité d'un outil de gestion en question : cas de la balanced scorecard dans les administrations de l'État*. Thèse doctorale, Université Paris 10.
- Benzerafa-Alilat M., Gibert P., Garcin L., (2016). Le volet performance de la Lolf. Standardisation et résilience d'un genre entre rationalité politique et rationalité de gestion. *Revue française de gestion*, 7(260), 11-31.
- Benzerafa-Alilat M., Gibert P., (2022). Pourquoi une dualité de systèmes de suivi de la performance pour l'État central français ? *Gestion & finances publiques*, 4(4), 63-75.
- Bezes Ph., (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du new public management. *Informations sociales*, 6 (26), 26-37.
- Bezes Ph., Chiapello E., Desmarez P., (2016). La tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance. *Sociologie du travail*, 58(4), 347-69.
- Brewer P.C., (1996). A case study of an activity-based cost management system implementation at Harris Semiconductors. Working Paper. August, Miami University. <https://www.fsb.miamioh.edu/fsb/directory/vita/brewerpc.pdf>
- Brunetiere JR., (2010). Les objectifs et les indicateurs de la Lolf, quatre ans après... . *Revue française d'administration publique*, 3(135), 477-495.
- Brunetiere JR., (2015). Heurs et malheurs du contrôle de gestion en politique – Pour un « nouveau management politique ». *Revue française d'administration publique*, 155(3), 745-761.
- Burlaud A., Simon C., (2006). *Le contrôle de gestion*. Paris, La Découverte.
- Boussard V., (2008). *Sociologie de la gestion*. Les faiseurs de performance, Belin.
- Bouquin H., (2008), *Le contrôle de gestion*, 8^e éd., Paris, PUF.
- Callon M., (1994). L'innovation technologique et ses mythes. *Gérer et comprendre*, 34, 5-17.
- Chatelain-Ponroy S., (2010). Une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes : la métaphore de l'iceberg. *Politiques et management public* 27(3), 73-102.
- Circulaire n° 6230/SG du 18 novembre 2020
- Circulaire n° 6259/SG du 19 avril 2021
- de Vaujany F-X., (2005). De la pertinence d'une réflexion sur le management des objets et outils de gestion", in de Vaujany F-X.(eds), *De la conception à l'usage : vers un management de l'appropriation des outils de gestion*. EMS.
- Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 relatif à la charte de la déconcentration.
- Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.
- Décret n° 98-573 du 8 juillet 1998 modifiant le décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 relatif à la délégation interministérielle de réforme de l'Etat.
- Dejean J., Bourassin V., Mortreux K., (1998). Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs. *Politiques et management public*, 16 (2), 161-174.
- Desrosières A., Kott S., (2005). Quantifier. *Genèses* 58(1), pp. 2-3.

DIRE (2002). *Guide méthodologique de la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion*, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

Direction du Budget (2015). *Le guide du contrôle de gestion dans les administrations d'État*, Paris.

Drevet B., (2022) Appropriation, dans *Encyclopédie du management public*, dir. Benzerafa-Alilat M., Lamarque D., Orange G., 27 septembre, col. Gestion publique, Paris, IGPDE.

Eymeri-Douzans J-M., (2000). De la souplesse dans la rigidité. Les corps administratifs à la française. *EIPASCOPE*, 2, 6-17.

Ecal F. (2021). Comment améliorer le dispositif de performances de la Lolf ? *FIPECO, Les notes d'analyse*, 01.02.2021

Gélinier O. (1968), *Le secret des structures compétitives*, Hommes et techniques, Paris.

Gibert P., (1995). La difficile émergence du contrôle de gestion territorial. *Politiques et management public*, 13(3), 203-224.

Gibert P., (2012). La comptabilité d'analyse de coûts de la Lolf ; petit jeu et grand enjeu. In SIMON et al. *Comptabilité, contrôle et société. Mélanges en l'honneur du professeur Alain Burlaud*. Paris, Foucher.

Gibert P., Thoenig J-C., (2021). *La modernisation de l'État ; une promesse trahie ?* Paris, Classiques Garnier.

Gibert P., Bernard F., (1977). Contrôle de gestion et organisations publiques ? *Revue française d'administration publique*, 2(3), 7-24

Gogue J-M., (2008). *La culture du résultat*. Versailles, Association Française Edwards Deming.

Grapinet G., (2000). Intervention lors de la Table ronde : les facteurs clés de succès ou d'échec de la mise en œuvre dans Synthèse de la journée d'études de l'institut de management public : *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : réussir la mise en œuvre*. IDMP, 26 septembre 2000.

Grimand A., (2012). L'appropriation des outils de gestion et ses effets sur les dynamiques organisationnelles : le cas du déploiement d'un référentiel des emplois et des compétences. *Management & Avenir*, 54 (4), 237-257.

Guyot B., (2000). Les Dynamiques informationnelles : note d'HDR, Grenoble, université Stendhal.

Joncour Y., Verrier P.E. (2002). Plus ça change, plus c'est la même chose. La répétition au service de la modernisation. *Politiques et Management Public*, 20 (1), 85-103.

Hibou B., (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris, La Découverte.

Hussenot Ph., (1983). *La gestion publique par objectifs. Des ambitions à la pratique*. Paris, Les Editions d'Organisations.

Loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République (ATR).

Loi du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Milot J-P., (2000) Faut-il réformer la comptabilité de l'Etat ? *Politiques et management public* 18(4), Numéro spécial - "Le management public et la mesure : des lettres aux chiffres", 1-17.

Mintzberg H., (1989). *Structure dynamique des organisations*. Paris, Les Editions d'Organisation et Ed. Agence d'ARC.

Mission d'audit de modernisation (MAP), (2007). *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État*, ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, juillet.

OCDE (2018). Direction de la gouvernance publique – Hauts responsables du budget. *Revue du système de finances publiques en France*.

Perotti C., Minel S., Roussel B., Renaud J., (2012). The human side of organizational change: improving appropriation of project evolutions. *International journal of projectics*, 1(10), 41-63.

Proulx S., (2002). Trajectoires d'usages des technologies de communication : les formes d'appropriation d'une culture numérique comme enjeu d'une société du savoir. *Annales des télécommunications*, 57(3/4), 180-189.

Rabardel P., (2005). Instrument, activité et développement du pouvoir d'agir. In Lorino P. et Teulier R. (2005), *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*. Paris, La Découverte.

Rainey H.G., (1991). *Understanding and managing public organizations*. Jossey-Bass, San Francisco.

Rocher G., (1970). Introduction à la sociologie générale : l'action sociale. *HMH*, Points.

Sénat (1989). Grève des agents des recettes des impôts. Question écrite n° 06446, 28 septembre.

Supiot A., (2015). *La gouvernance par les nombres*. Sciences Humaines.

Weiss J-P., (2000). Rapport du groupe « Amélioration de la gestion publique », dit rapport WEIS, Octobre.

