



HAL
open science

L'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques: entre complexification, simplification, hybridation et autres formes d'assimilation

Laurent Mériade

► To cite this version:

Laurent Mériade. L'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques: entre complexification, simplification, hybridation et autres formes d'assimilation. Gestion et management. Université de Montpellier, 2019. tel-02393401

HAL Id: tel-02393401

<https://hal.science/tel-02393401v1>

Submitted on 4 Dec 2019

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.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

École Doctorale Économie Gestion (EDEG)

**L'instrumentation du contrôle de gestion
dans les organisations publiques :
entre complexification, simplification, hybridation et
autres formes d'assimilation**

**Mémoire en vue de l'obtention du diplôme d'Habilitation à Diriger des
Recherches (HDR)**

présenté le 25 Novembre 2019

par

Laurent MÉRIADE

Maitre de conférences à l'IAE Clermont Auvergne – Laboratoire CleRMa
Chaire « santé et territoires » - Université Clermont Auvergne

Coordinateur :

M. le Professeur **Gérald NARO** – Université de Montpellier

Membres du Jury :

Mme le Professeur **Irène GEORGESCU** – Université de Montpellier

M. le Professeur **Marc BOLLECKER** - Université de Haute Alsace

M. le Professeur **Amaury GRIMAND** – Université de Nantes

M. le Professeur **Philippe LORINO** – ESSEC Business School - Paris

M. le Professeur **Denis TRAVAILLE** – Université de Lyon

Sommaire

Document de synthèse	5
Introduction Générale.....	9
Partie 1. L'instrumentation de gestion dans les organisations publiques : des approches conceptuelles à relier à la complexité du management public.....	15
Chapitre 1. L'instrumentation de gestion : approches conceptuelle et méthodologique.....	17
<i>Section 1. Notre positionnement dans le champ conceptuel de l'instrumentation de gestion.....</i>	<i>17</i>
<i>Section 2. L'importance du contexte d'instrumentation.....</i>	<i>21</i>
Chapitre 2. Le management public : de la complexité du réel à sa nécessaire simplification.....	25
<i>Section 1. La complexité du management public</i>	<i>25</i>
<i>Section 2. L'apport de l'analyse de l'instrumentation de gestion publique au contrôle de gestion public et privé.....</i>	<i>28</i>
<i>Section 3. L'instrumentation du management public : une simplification de la complexité ?</i>	<i>29</i>
Chapitre 3. L'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques : une approche conceptuelle et méthodologique nécessairement spécifique	33
<i>Section 1. L'instrumentation du contrôle de gestion public : entre simplification et complexification.....</i>	<i>33</i>
<i>Section 2. L'instrumentation de gestion dans les organisations publiques : une approche conceptuelle spécifique.</i>	<i>35</i>
<i>Section 3. Une méthodologie résolument tournée vers les études de cas et interventions dans les organisations publiques</i>	<i>44</i>
Conclusion de la première partie.	49
Partie 2. Les outils de contrôle de gestion dans les organisations publiques : des formes d'instrumentation connectées avec les spécificités et la complexité du management public	51
Chapitre 1. L'instrumentation du management public : spécificités contextuelles	53
<i>Section 1. Instrumentation du management public et valeurs publiques</i>	<i>53</i>
<i>Section 2. Une approche de l'instrumentation du management public par les pratiques publiques</i>	<i>61</i>
Chapitre 2. Les formes d'instrumentation du contrôle de gestion public : une lecture empirique	69
<i>Section 1. La transposition des outils de contrôle dans les organisations publiques : une forme d'instrumentation traditionnelle, mais encore très répandue</i>	<i>70</i>
<i>Section 2. La conception des outils de contrôle de gestion public : une instrumentation mixte</i>	<i>78</i>
<i>Section 3. La simplification comme forme complexe d'instrumentation du contrôle de gestion public.....</i>	<i>85</i>
<i>Section 4. L'hybridation : une instrumentation des instruments.....</i>	<i>93</i>
Chapitre 3. Les formes d'instrumentation du contrôle de gestion public : proposition d'une catégorisation	99
Conclusion de la deuxième partie.....	103
Conclusion générale.....	105
Bibliographie.....	111
Liste des figures et tableaux.....	127

Document de synthèse

Préambule

L'écriture de ce mémoire d'habilitation à diriger des recherches est la concrétisation d'une volonté de synthèse de mes travaux et activités de recherche menés, depuis une dizaine d'années, comme doctorant puis enseignant-chercheur en sciences de gestion, dans les domaines transversaux du contrôle de gestion et du management public. La finalité de ce mémoire est de retracer mon itinéraire scientifique en essayant de relater les principaux résultats que nous avons pu développer.

Cet itinéraire scientifique s'est peu à peu construit, d'abord, au fil de ma carrière de professeur agrégé du secondaire durant laquelle, même principalement concentré sur les dimensions pédagogiques de la gestion, j'ai pu progressivement apprécier et mesurer l'importance de la réflexion scientifique autour des sciences de gestion pour répondre à des questionnements provenant de mes élèves et étudiants. Ma rencontre et mes nombreux échanges avec le Professeur Yves Dupuy éveillèrent en moi l'irréversibilité de la relation entre l'environnement pédagogique et la recherche en contrôle de gestion pour orienter progressivement mes recherches vers l'étude des relations complexes que le contrôle de gestion entretient avec son environnement. Par la suite, mon itinéraire personnel a voulu que mon travail de thèse soit entrepris au plus près de mes fonctions professionnelles, mais celui-ci fut définitivement marqué par ces premières orientations qui guident encore mon programme de recherche.

Aujourd'hui, environ dix ans après le début de ce programme de recherche, j'aspire à élargir mon champ de relations avec la recherche, ce qui pourrait se concrétiser par l'encadrement de doctorants en contrôle de gestion. J'envisage cette étape comme nécessaire à mon accomplissement d'enseignant-chercheur. Cela me permettrait également, au sein de mon école doctorale et de mon laboratoire de recherche, de contribuer à la dynamique et au rayonnement des sciences de gestion et, plus particulièrement, du contrôle de gestion.

Dans le cadre de ma thèse, peut-être de manière simpliste, ou bien rassurante, à travers le cas des indicateurs de performance universitaire, je m'étais essayé au traitement de la problématique de la simplification et de la complexification par les outils de contrôle de gestion public. Après avoir poursuivi, par différents travaux, mes recherches relatives à cette thématique, aujourd'hui, dans le cadre de ce mémoire, de manière plus audacieuse,

mais pas plus rassurée, j'ai souhaité investiguer les formes d'instrumentation de ces outils de contrôle, qui peuvent se situer entre simplification et complexification.

Pourtant force est de constater que ces formes d'instrumentation, par l'importante hétérogénéité des environnements publics dans lesquels elles interviennent, présentent un très grand niveau de diversité qui, en apparence, ne semble pas toujours résoudre le niveau de complexité des organisations publiques que les outils de contrôle de gestion voudraient pourtant simplifier.

Néanmoins, riche des connaissances acquises lors nos travaux antérieurs portant sur la problématique de la simplification de la complexité par les outils de contrôle, j'ai pour objectif d'essayer de synthétiser (voire simplifier) la très grande diversité de formes d'instrumentation du contrôle de gestion public en tentant d'intégrer, le plus possible, les complexités qui les font naître. L'exercice apparaît délicat, mais arrivé à ce point de nos travaux de recherche, et afin de construire un point d'étape important dans mon itinéraire scientifique, il me semble important, par une tentative de catégorisation, d'essayer d'apporter de la clarté aux différentes formes d'instrumentation que nous avons eu l'occasion de rencontrer au cours de la réalisation de nos études de terrain.

Je perçois bien tous les dangers et difficultés de l'exercice, mais, il est important pour moi, afin de faire le point et poursuivre mes travaux de recherche, de me lancer dans ce travail réflexif, essentiellement à partir des résultats dont je dispose, sans avoir, pour autant, beaucoup de certitudes sur l'aboutissement de cette tentative de synthèse.

J'ai donc résolument souhaité que ce mémoire soit, pour moi, de manière peut être égoïste et aut centrée, un moment destiné à éclairer mes travaux antérieurs et ceux à venir. Si ce travail peut également apporter quelques éclaircissements aux praticiens, chercheurs et futurs chercheurs, il est bien évident qu'il aura trouvé toute sa finalité.

Le contenu de ce mémoire a donc mûri progressivement au fur et à mesure de mon travail doctoral, puis des projets qui ont suivi. Il constitue un processus régulièrement renouvelé, me conduisant à faire face à certaines difficultés, mais également porté par des projets passionnants et des collaborations fructueuses.

Cette mise en perspective de nos travaux s'est également avérée importante parce que depuis ma thèse de doctorat et nos premières publications, notre réflexion a largement mûri et le chercheur que je suis aujourd'hui ne peut plus satisfaire des imperfections de ces premiers travaux. Néanmoins, cela n'empêche pas de conserver un œil critique vis-à-vis du contenu de ce mémoire qui présente sûrement encore de nombreuses limites liées

notamment à l'incomplétude des données empiriques dont nous disposons, mais aussi à la relative imperfection de mes connaissances des autres disciplines des sciences de gestion qui sont probablement concernées et impactées par les éléments que nous essayons de relater ici.

Cependant, quand je me réfère à mon passé d'enseignant puis à mes débuts de chercheur, je tente de conserver une relative bienveillance à l'égard de mon parcours pas toujours très simple (mais en existe-t-il de simples ?), mais qui m'a permis de connaître des changements personnels et professionnels qui aujourd'hui savent me satisfaire. Aussi, c'est probablement avec la même bienveillance que je m'engagerais dans le suivi et l'accompagnement des futurs doctorants que j'espère un jour encadrer.

Sans en négliger les imperfections, ce mémoire tente d'exprimer l'état d'avancement actuel de mes réflexions concernant le management public et les modalités d'instrumentation du contrôle de gestion dans ces organisations. J'ai essayé de mener ce travail réflexif à partir de ce que j'ai pu réellement constater dans les organisations publiques que j'ai étudiées. J'en profite pour vivement et sincèrement remercier, toutes les personnes et les acteurs publics qui m'ont donné l'opportunité d'accéder à ces terrains de recherche. Je sais combien l'accès à ces données est, pour tout chercheur, souvent délicat, car parfois impossible, partiel ou inapproprié.

J'ai voulu construire ce mémoire à partir de ce que je qualifie, peut-être d'une manière qui pourra être jugée immodeste, de contributions. Pour le lecteur, elles pourront ne pas l'être ou être qualifiées différemment, dans tous les cas, elles correspondent à ce que j'étais et je suis actuellement en mesure de produire dans ce domaine de recherche à partir d'un engagement, qui pourrait être plus grand encore, mais qui a toujours été dédié à l'amélioration continue de mes travaux et à l'accomplissement de mes devoirs d'enseignant-chercheur.

Ces travaux ont été souvent, quelles qu'en soient les formes, le fruit de recherches collaboratives que ce soit avec d'autres enseignants-chercheurs, ou encore, avec de nombreux praticiens du contrôle de gestion et du management public. Parce que ces personnes ont largement contribué à ces travaux, j'adopte dans ce mémoire la première personne du pluriel pour évoquer nos choix, résultats et discussions collectives qui encore aujourd'hui, au moment de l'écriture de ce mémoire, s'avèrent largement profitables et stimulants.

Introduction Générale

L'objet central de ce mémoire est le contrôle de gestion dans les organisations publiques que nous explorons par une analyse de son instrumentation. Il se structure à l'intérieur d'un programme de recherche intitulé « l'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques » que nous menons depuis une dizaine d'années.

De manière générique, l'instrumentation de gestion correspond à l'analyse des modes d'activation et de « mise en ordre de marche » (Halpern et al., 2014) des outils de gestion qui leur permettent de devenir des instruments. Si l'outil de gestion est essentiellement caractérisé par son utilité et sa fonctionnalité, l'instrument provient d'une opération de pensée qui peut mettre en œuvre des outils, mais aussi des pratiques, des normes ou des valeurs non nécessairement identifiables dans les caractéristiques de l'outil.

Dans la littérature, l'étude de l'instrumentation de gestion a été nourrie par, essentiellement, deux courants de pensée que nous proposons, en paraphrasant Lorino (2002), de qualifier de « pragmatique et sémiotique », d'une part, et de « représentationniste », d'autre part (cf. tableau 1, p. 34).

Le premier courant regroupe à la fois des approches interactionnelles (Aggeri et Hatchuel, 1997 ; Béguin et Rabardel, 2000) et néo-institutionnelles (Orlikowski, 2000 ; 2006 ; de Vaujany et Grimand, 2005) qui analysent l'instrumentation des outils de gestion à travers leurs connexions avec les acteurs ou les institutions. Le deuxième agrège les approches rationnelles et computationnelles (Cyert et March, 1963) des outils de gestion et les approches critiques (Chiapello et Gilbert, 2013 ; Boussard, 2011, Lascoumes et Le Galès, 2012) et normatives (Berry, 1983 ; Moisdon, 1997) qui s'y rapportent.

Compte tenu de la multiplication des outils de gestion, la problématique de son instrumentation est devenue un enjeu majeur dans les organisations publiques (Bédé et al., 2012). Dans ces organisations, l'appropriation, qui consiste à rendre un outil propre à un usage, n'est pas toujours effective (Moisdon, 2012). La complexité, issue de la diversité des missions publiques qui sont assignées à ces organisations et des parties prenantes qui les portent, attribue des formes spécifiques à l'instrumentation des outils de gestion qu'il nous paraît opportun d'essayer de caractériser. Nous avons notamment observé que cette complexité se particularise par des valeurs et des pratiques publiques spécifiques aux missions et objectifs attribués à ces organisations.

Dans la pratique, dans les recherches que nous avons menées, il nous est apparu que certaines formes d'instrumentation, propres à la gestion publique, se distinguent par des illustrations spécifiques, même partielles ou incomplètes, dont il est très opportun d'analyser les processus d'élaboration. Ceci est particulièrement vrai pour les outils de contrôle de gestion public dont une raison d'être importante reste la transposition de logiques managériales privées dans le public (Osborne et Gaebler, 1993 ; Hood, 1995, Bollecker, 2013) qui impose des phases d'adaptation probablement plus longues que pour des outils de gestion construits spécifiquement pour la sphère publique (outils administratifs et juridiques, de GRH, etc.).

Notre problématique de recherche vise, dans les organisations publiques, à analyser et caractériser les différentes manières dont les outils de contrôle de gestion deviennent des instruments de contrôle.

Les outils de contrôle de gestion ont été étudiés de manière très approfondie à travers la problématique de la complexification et de la simplification du contexte managérial par ces outils (Dupuy, 2003 ; 2007 ; Bouquin, 1994). Mais les outils de contrôle ne se contentent pas de simplifier ou complexifier le contexte dans lequel ils sont utilisés. Ils sont eux-mêmes simplifiés ou complexifiés par leurs instrumentations, qui peuvent prendre différentes formes, notamment dans l'environnement complexe des organisations publiques.

Ainsi, l'objectif de recherche de ce mémoire est de proposer, dans les organisations publiques, une catégorisation de ces formes d'instrumentation qui se situent entre simplification et complexification des outils de contrôle de gestion.

Afin de tendre vers cet objectif, nous étudions les instrumentations de ces outils de contrôle de gestion public à travers leurs processus d'assimilation (Brewer, 1996) qui agrègent la diffusion et l'adoption de l'outil (Rogers, 1995) ainsi que son appropriation (de Vaujany, 2005 ; Grimand, 2006).

Sur le plan pratique et managérial, notre ambition est d'essayer d'alimenter les réflexions et actions des managers publics relatives à la construction d'outils de contrôle de gestion adaptés aux spécificités du management public. Ceci a inspiré notre choix, malgré sa potentielle non-exhaustivité, de construire ce mémoire comme une synthèse de nos contributions théoriques et pratiques tirées de nos observations empiriques.

Bartoli (2005) rassemble sous l'appellation « organisations publiques » la fonction publique (d'État, territoriale et hospitalière) et les entreprises et organismes publics qui se distinguent des autres organisations par des spécificités publiques d'ordre politique et

juridique (soumission au pouvoir politique, système juridique particulier, missions de service public, ressources budgétaires affectées ou prélevées, etc.). Au cours de ce programme de recherche, nous avons, plus particulièrement, fait porter nos analyses sur l'environnement spécifique de deux catégories d'organisations publiques : les universités et les établissements de santé publics.

La question de l'instrumentation des outils du contrôle de gestion a déjà fait l'objet d'une importante littérature en sciences de gestion (Aggeri, et Labatut, 2010 ; Meyssonier, 2012). Par contre, son étude dans le cadre des organisations publiques, si elle fut souvent approchée indirectement par les travaux relatifs aux réformes publiques intervenues depuis le début des années 1980 (Demeestère et Orange, 2008), reste un champ scientifique à structurer.

L'introduction et l'adoption des outils gestion dans les organisations publiques sont décrites, dans littérature, selon des modalités très diverses qui correspondent effectivement à une réalité particulièrement complexe. Les travaux antérieurs ont particulièrement traité de « l'instrumentation de l'action publique » (Lascoumes et Le Galès 2012 ; Drevet, 2011) et de « l'instrumentation publique » (Burlaud et Gibert, 1984 ; Gibert, 2008 ; Chatelain-Ponroy et Sponem, 2008, Lux, 2013) en se focalisant, soit sur les modalités de construction des outils de gestion publique (Chua, 1995 ; Drevet, 2008 ; 2011), soit sur leurs conséquences sur les activités publiques (Lascoumes et Le Galès, *op.cit.* ; Chatelain-Ponroy, 2008).

En repartant de ces travaux et en intégrant la complexité inhérente au management public, notre étude de l'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques vise, plus précisément, à étudier le processus d'instrumentation, c'est-à-dire la phase de transformation de l'outil de contrôle en instrument. Cette approche spécifique vise à analyser de manière processuelle la diffusion, l'adoption et l'appropriation des outils de gestion dans le contexte particulier des organisations publiques. Elle peut nous permettre d'apporter un éclairage synthétique, voire simplifié, de l'instrumentation dans les organisations publiques, complémentaire des contributions déjà recensées dans la littérature.

Notre approche conceptuelle reprend les avancées théoriques relatives à l'instrumentation de gestion en essayant, dans une perspective instrumentale (Lorino, 2002, Derujinsky-Laguecir et al., 2011), de construire une analyse à la fois interactionnelle et néo-institutionnelle de l'instrumentation de ces outils dans les organisations publiques, afin d'étudier l'outil de gestion à la fois dans ses relations avec

l'institution sociale dans laquelle il s'insère, mais aussi avec les acteurs qui l'utilisent ou le rencontrent.

À partir de la mobilisation de ces deux catégories d'analyse, nous avons identifié deux champs de recherche sur lesquels nous faisons porter nos travaux (figure 1).

Le premier champ de recherche porte sur l'étude de l'instrumentation du management public et ses spécificités (figure 1). Nous analysons cette instrumentation à l'aide d'approches néo-institutionnelles et interactionnelles appartenant au courant « pragmatique et sémiotique » de l'instrumentation.

Le deuxième champ de recherche porte sur l'instrumentation des outils du contrôle de gestion dans les organisations publiques à proprement parler (figure 1). Il se nourrit des analyses produites dans le premier champ de recherche.

Ce deuxième champ permet, dans un premier temps, d'analyser l'instrumentation de ces outils à travers leur diffusion et leur adoption dans les organisations publiques. Nous reprenons pour cela la distinction que Rogers (2003) opère entre la prise de connaissance (*knowledge*) et la mise en œuvre (*implementation*) des innovations managériales. Cette distinction permet de différencier la phase de diffusion, définie comme une étape de prise de connaissance des outils, de la phase d'adoption, décrite par une ou plusieurs étapes de mise en pratique. Elle définit l'outil de gestion comme un objet en pratique dont l'étude par des approches interactionnelles, portant sur les interférences entre outils et acteurs, nous semble appropriée (figure 1).

Dans un deuxième temps, nous analysons l'appropriation ces outils dans un contexte public (figure 1). Définie comme la manière pour un acteur de rendre un outil propre à un usage (Carton et al., 2006), l'appropriation est ici étudiée plutôt à travers des approches néo-institutionnelles qui, dans la lignée de la théorie de la structuration (Giddens, 1987), perçoivent l'outil comme une propriété du structurel (de Vaujany, 2006) (figure 1).

Ces deux champs de recherche nous permettent d'appréhender l'instrumentation des outils de gestion tout d'abord à travers la complexité du management public, pour, ensuite, analyser plus finement et spécifiquement l'instrumentation des outils du contrôle de gestion public. Pour mener ces recherches, nous avons utilisé des analyses qualitatives (étude de cas, multi-cas, recherche-intervention) et quantitatives (analyses descriptive et structurelle de données), soit de manière unique, soit en les combinant comme le suggère notre orientation épistémologique « réaliste critique » (Archer, 1995 ; Bashkar, 2009).

Figure 1. Positionnement scientifique de la thématique de l'instrumentation du contrôle de gestion public

Positionnements académiques		Instrumentation de la Gestion Publique	
		Management public	contrôle de gestion public
Approches théoriques	Approches néo-institutionnelles ↑ ?	Valeurs et pratiques publiques	?
	Approches interactionnelles ↓		Appropriation (l'outil est une propriété du structurel)
			Diffusion et adoption (l'outil est un objet en pratique)

Comment se complètent ces deux champs de recherche pour élargir notre compréhension de l'instrumentation du contrôle de gestion public ? Le rapprochement, dans une perspective instrumentale (Lorino, 2002, Derujinsky-Laguecir et al., 2011), des deux approches mobilisées (néo-institutionnelle et interactionnelle) permet-il de décrire des formes spécifiques d'instrumentation des outils de contrôle dans les organisations publiques en connectant l'étude des valeurs et pratiques publiques avec celle de la diffusion, l'adoption et l'appropriation de ces outils ?

Pour répondre à ces deux questions, nos travaux ont été orientés tout d'abord, vers l'analyse, dans le cadre général du management public, des spécificités publiques de l'instrumentation (Partie 1). Pour cela, à partir de la description de la complexité du management public (chapitre 1) et de ses effets potentiels sur l'instrumentation de gestion publique (chapitre 2), nous construisons un modèle d'analyse de cette instrumentation (chapitre 3).

Par la suite, à partir de nos terrains de recherche, ce modèle nous permet de progressivement identifier et caractériser un certain nombre de processus publics d'instrumentation des outils de contrôle de gestion (Partie 2). Nous commençons par préciser l'influence des modalités de construction des valeurs et pratiques publiques sur les spécificités d'instrumentation du management public (chapitre 1). Ces premières contributions nous permettent de décrire quatre formes d'instrumentation des outils du contrôle de gestion (chapitres 2 et 3) qui, à notre sens, recensent les modes d'instrumentation les plus communément rencontrés dans les organisations étudiées. En conclusion nous revenons sur nos potentielles contributions et les perspectives ouvertes par ce programme de recherche.

Partie 1. L'instrumentation de gestion dans les organisations publiques : des approches conceptuelles à relier à la complexité du management public.

Comme évoqué en introduction, l'ambition affichée de ce mémoire est de rendre compte de résultats et implications managériales issus de terrains pratiques étudiés au cours de ces dix dernières années. Il n'empêche que conformément à la posture épistémologique qui guide ces travaux, cette approche se veut « abductive », car elle a aussi pour objectif de s'appuyer sur les multiples débats théoriques qui alimentent ce domaine de recherche afin de développer nos propres recherches et nos tentatives de construction théorique. En effet, l'objectif de ce mémoire ne peut être en aucun cas d'approcher de manière uniquement critique la richesse des débats théoriques dans ce domaine tant ceux-ci ont été construits de manière particulièrement robuste au cours de ces cinquante dernières années.

Par contre, au cours du développement de nos travaux scientifiques, nous avons tenté de nous appuyer sur cette grande richesse théorique pour essayer de construire une catégorisation de ces travaux en vue d'éclairer conceptuellement les recherches que nous avons menées (chapitre 1). Cette catégorisation nous a permis de concevoir une approche conceptuelle propre à l'instrumentation de gestion publique (chapitre 2) que nous avons testée et développée au cours de nos travaux empiriques. Pour cela, et portés par notre volonté d'éclairer par la pratique la problématique de l'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques, nous avons construit des approches méthodiques spécifiques destinées, plus particulièrement, à faciliter les va-et-vient entre pratiques et théories (chapitre 3).

Chapitre 1. L'instrumentation de gestion : approches conceptuelle et méthodologique

Étymologiquement, l'outil de gestion correspond à un ustensile ou à un objet nécessaire (*ustensilia* en latin). L'instrument (de *instruere* en latin, construire et arranger) se caractérise par un outil construit et organisé. L'instrumentation de gestion peut dès lors se définir comme la manière dont l'outil se construit et « s'organise », dans un contexte singulier, au contact de ses utilisateurs et de ses usagers. Elle va donc au-delà de la simple « instrumentalisation » (Mazouz et al. 2012), souvent confondue avec elle dans la littérature, qui consiste à transposer ou mettre en place de nouveaux outils de gestion dans une organisation. Elle vise à distinguer très nettement l'outil de l'instrument en étudiant les modalités de « passage » de l'un à l'autre.

Section 1. Notre positionnement dans le champ conceptuel de l'instrumentation de gestion

Dans la littérature, l'étude de l'instrumentation de gestion mobilise, de manière plus ou moins exclusive, divers objets d'analyse qui vont de la conception de l'outil, à son usage en passant par son appropriation. Cette instrumentation a d'abord été approchée à partir de théories percevant l'outil de gestion comme une représentation simplifiée de l'organisation et de son environnement (courant « représentationniste »). Plus récemment les théories issues du courant « pragmatique et sémiotique » (Lorino, 2002) ont complété l'analyse en étudiant l'outil de gestion dans ses relations et interactions dynamiques avec les individus.

Pour Lorino (2002), en matière d'outillage de gestion des organisations, deux principaux courants théoriques coexistent (tableau 1) :

- Un positionnement qualifié de « représentationniste » (*ibid.*) qui conçoit les outils de gestion de manière assez indépendante des acteurs qui les utilisent. Ce positionnement se concentre essentiellement sur les pratiques de contrôle (*Control Practices*) en partant des caractéristiques de l'outil de gestion pour comprendre ou anticiper ses modalités de mise en œuvre.
- Un positionnement « pragmatique et sémiotique », pour lequel les outils de gestion sont perçus en interaction avec les acteurs et intégrés dans leurs comportements (*ibid.*). Ce positionnement est à rapprocher de celui du courant *Control as Practice* (Orlikowski,

2000; Schatzki, 2005; Whittington, 2006; Ahrens et Chapman, 2007; Chua, 2007) qui débute ses analyses par l'étude des pratiques des outils de gestion pour mieux saisir leur processus d'instrumentation.

Ces deux courants de recherche conservent un objectif de recherche commun qui est l'étude du « passage » de l'outil à l'instrument de gestion. En revanche, ils étudient l'instrumentation selon différents niveaux d'analyse qui vont de la simple étude de la transposition de l'outil dans une logique de conformation à des règles ou normes (Moison, 1997), jusqu'à l'étude complète et simultanée de la conception et des usages des outils dans une logique d'appropriation (*ibid.*).

Afin de compléter la classification des courants de recherche proposée par Lorino (2002), sous l'appellation « représentationniste », nous regroupons trois catégories de théories traitant de l'instrumentation de gestion dans ses dimensions techniques, normatives et critiques (tableau 1).

Tout d'abord, les théories rationnelles considèrent que les outils agissent seuls en produisant des actions déterminées et prédictibles par l'intermédiaire du seul substrat technique (Hatchuel et Weil, 1992). L'outil est un artefact technique (Lorino, 2002) qui décrit le fonctionnement optimal ou satisfaisant (Simon, 1955) de l'organisation.

Ensuite, les théories normatives et critiques se sont construites en réponse de cette définition technicienne de l'outil de gestion. Les premières en mettant en évidence les effets normatifs des outils de gestion sur le comportement des acteurs et en soutenant la nécessité de dépasser le déterminisme de l'outil (Berry, 1983). Les deuxièmes, par des approches plus critiques, plaident, dans le secteur public notamment (Lascoumes et le Galès, 2012), pour une construction d'outils de gestion prenant en compte, dès leurs conceptions, leurs impacts sur le comportement des acteurs (Chiapello et Gilbert, 2012) et l'engagement au travail (Dejours, 2003).

Malgré la diversité des postures de chacun de ces trois courants théoriques, ils se rejoignent pour considérer que beaucoup de choses se jouent lors de la conception de l'outil de gestion. Cette dernière est en effet perçue comme un moment particulier, relativement indépendant de la mise en œuvre, et qui va influencer de manière majeure les comportements des acteurs, soit de manière relativement efficiente (théories rationnelles), soit de manière plus chaotique ou incontrôlée (théories normatives et critiques). Dans ces approches, l'appropriation de l'outil de gestion n'est pas négligée, mais elle est explicitement analysée en dehors de la conception. Dans certains cas, elle

est perçue comme étant en accord avec l'outil technique (théories rationnelles), dans d'autres cas, relativement indépendante (théories normatives et critiques).

Dans le second courant théorique (« pragmatique et sémiotique ») (tableau 1), l'outil de gestion est perçu comme un support technique, mais en aucun cas comme porteur de connaissances. La connaissance se construit par les actions et interactions des acteurs qui agissent en fonction de schèmes d'action (Lorino, 2005) et de leurs expériences (de Vaujany et Grimand, 2005). À la différence du courant précédent, les théories issues de ce courant inscrivent la conception des outils dans un processus continu au cours duquel l'appropriation est prépondérante. La conception ne se limite pas à un moment spécifique préalable à la mise en œuvre de l'outil de gestion. Elle se réalise à la fois dans la construction initiale de l'outil mais aussi dans ses usages ultérieurs.

Ce deuxième courant théorique rassemble tout d'abord plusieurs auteurs (théories néo-institutionnelles) qui considèrent que conception et usage de l'outil de gestion ne sont pas distinguables, car les institutions sociales (valeurs, normes, rôles, règles) participent à tout moment à sa construction et son développement.

D'un côté, la théorie de la diffusion (Rogers, 1995) considère que la construction et la diffusion d'un outil ne peuvent être analysées que de manière continue dans le temps en fonction de l'adéquation progressive qui se réalise entre l'outil et le système de connaissances et de valeurs des individus. À travers son modèle d'*Innovation Decision Process*, Rogers (2003) décrit le processus où un individu passe de la prise de connaissance d'une innovation managériale à la décision de la mettre en œuvre. Ce modèle opère une distinction entre l'étape de prise de connaissance (*knowledge*) et les étapes de mise en œuvre (*implementation*) qui permet de différencier la phase de diffusion des outils de gestion, définie comme une étape de prise de connaissance, de la phase d'adoption, décrite par une ou plusieurs étapes de mise en pratique. C'est cette distinction, qui décrit l'outil de gestion comme un objet en pratique, que nous avons adoptée dans nos travaux de recherche en nous focalisant sur l'état de « diffusion » d'un outil de gestion dans les pratiques de management, puis sur son processus d'adoption dans ses pratiques.

D'un autre côté, la théorie de l'appropriation des outils de gestion (de Vaujany, 2006) postule que la conception d'un outil est consubstantielle à son usage. De Vaujany et Grimand (*op.cit.*) parlent d'une théorie de « la conception à l'usage » pour décrire l'indistinction entre ces deux phases qui se justifie par l'adaptation permanente de l'outil

aux acteurs et à leurs schèmes d'interprétation. Dans la lignée de la théorie de la structuration (Giddens, 1987), cette théorie perçoit l'outil comme une propriété du structurel (de Vaujany, 2005) qui rentre en contact avec les acteurs par le biais de la structure et de l'institution sociale que cette dernière constitue.

Dans ce courant « pragmatique et sémiotique », à côté de ces théories néo-institutionnelles, une deuxième catégorie (théories interactionnelles) perçoit la construction et l'appropriation des outils de gestion comme un processus interactif entre concepteur et utilisateur (tableau 1).

Les théories collaboratives (Clark et Salaman, 1998) ou d'apprentissage (Gibson, 1977 ; Béguin et Rabardel, 2000) des outils de gestion insistent sur la nécessaire collaboration entre les concepteurs et les acteurs dans la construction des outils. La théorie de « la mise en acte » des outils de gestion (Aggeri et Labattut, 2010 ; 2014) voit la conception d'un outil comme un travail qui ne peut pas prétendre être achevé, mais doit être envisagé comme le point de départ d'une autre activité de conception, celle du récepteur ou de l'utilisateur.

À la différence des théories institutionnelles, les théories interactionnelles considèrent que si conception et usage appartiennent à un processus continu et récursif, ils peuvent être différenciés et se produire alternativement. L'usage et la conception ne se confondent pas nécessairement et peuvent intervenir à des moments et rythmes différents. Les principales théories de ce deuxième courant convergent sur la place de l'appropriation dans la construction des outils de gestion et dans sa dimension processuelle et continue. Par contre, elles restent divergentes sur la temporalité de ce processus d'appropriation. Ces théories interactionnelles, notamment la théorie de « la mise en acte » considère que conception et usage peuvent alterner au cours du processus d'appropriation et ainsi permettre de différencier des moments de « régulation de contrôle » et de « régulation autonome » (Reynaud, 1988). Pour ces théories, l'outil est défini comme une incarnation de la structure, mais néanmoins distinguable dans sa relation avec les acteurs. De leur côté, les théories de l'appropriation (de Vaujany et Grimand, *op.cit.*) et des dynamiques appropriatives (de Vaujany et al., 2014) ne distinguent pas conception et usage dans le déroulement de ce processus.

Le rapprochement de ces théories interactionnelles avec les théories néo-institutionnelles constitue, à notre sens, une approche tout à fait pertinente pour embrasser une part très

significative de l'instrumentation des outils de gestion et de contrôle dans le secteur public.

En effet, l'entrée par les outils de gestion dans la recherche en management public présente des intérêts méthodologique et théorique forts. Ceci est particulièrement vrai en matière d'instrumentation de gestion dans la mesure où l'outil est à la fois objet et instrument de recherche. Ceci lui attribue un rôle certes complexe, mais qui impose de la part du chercheur une lecture à 360 degrés de l'ensemble de ses effets et caractéristiques. L'outil de gestion permet ainsi de rendre compte de la complexité des phénomènes se déployant dans les organisations en se concentrant à la fois sur le substrat technique (Hatchuel et Weil, *op.cit.*) et sur son appropriation (De Vaujany, 2005), tout en ayant un intérêt ouvert sur son contexte (Gilbert, 1998).

Grimand (2012), par exemple, souligne avec justesse tout ce que la perspective appropriative des outils de gestion doit à la rencontre entre un acteur et un outil dans un contexte organisationnel particulier. Ceci lui a permis de mettre en évidence quatre perspectives d'appropriation des outils de gestion (Grimand, 2006) qui relatent quatre manières distinctes de s'approprier les outils de gestion (rationnelle, sociopolitique, cognitive et symbolique). Cette analyse offre une avancée remarquable pour comprendre les différents modes d'appropriation qui peuvent agir et interagir lors de la mise en place d'outils de gestion. Elle se concentre plus sur le comportement de l'acteur par rapport à un outil qu'à une analyse en profondeur du contexte. Pourtant, le contexte n'est pas totalement négligé.

Dans ce mémoire, pour approfondir ce type de démarche, nous proposons de connecter ces approches avec une étude spécifique du contexte public dans lequel les outils de gestion sont instrumentés.

Section 2. L'importance du contexte d'instrumentation

Pour relater l'importance du contexte d'instrumentation de gestion, Grimand (2012) met notamment en avant l'existence de pressions institutionnelles (législative, hiérarchique, normative) qui impactent l'appropriation des outils de gestion par les acteurs. Il mobilise d'ailleurs le cadre d'analyse contextualiste (Pettigrew, 1987) pour évaluer les articulations entre le contexte, l'outil et son processus de déploiement auprès des acteurs. Dans cette analyse, les profils des acteurs (manager, employés, techniciens, administratifs) ou leurs activités (industrielle, commerciale, administrative, etc.) sont prépondérants dans la compréhension de leurs relations avec les outils de gestion. Le

contexte apparait en filigrane, mais son analyse reste difficile à mener, car il est toujours rattaché à l'outil et/ou à l'acteur.

De leurs côtés, Moisdon (*op.cit.*) puis de Vaujany (2006), de manière très pragmatique, ont intégré le contexte d'instrumentation dans le concept de « dispositif de gestion » défini comme « un design organisationnel porté par un collectif organisé, qui vise à intégrer les outils et les acteurs de manière cohérente » (*ibid.*, p. 111). Ici, le contexte apparait fondamental dans la phase d'instrumentation de l'outil, mais, au niveau analytique, il est enchâssé dans chacun des éléments du dispositif de gestion, sans qu'on puisse réellement le distinguer alors même qu'il est régulièrement défini comme singulier (Grimand et de Vaujany, *op.cit.*). Ceci pousse Akrich (2006) à recommander d'ajouter dans l'analyse du concept de dispositif de gestion une description « du monde social, naturel, économique dans lequel il est appelé à fonctionner » (p.110).

Sur le plan analytique, proposer de commencer à analyser un contexte d'instrumentation, comme celui des organisations publiques, constitue un défi intéressant à relever qui doit asseoir une compréhension plus fine de l'influence de ce contexte sur les dynamiques d'instrumentation (théories institutionnelles). Cela doit également autoriser une compréhension plus précise de l'impact spécifique de l'outil, des acteurs et de leurs articulations dans ces dynamiques (théories interactionnelles).

Comme le décrit Gilbert (1998), l'outil de gestion voit son existence au niveau micro dépendre du contexte interne et de son environnement, le niveau macro. Son instrumentation (Lorino, 2002) est donc à la fois l'expression et un moyen d'analyse des articulations des niveaux micro et macro (Gilbert, *op.cit.*). Comme précisé plus haut, l'analyse de cette instrumentation, qui relie ces deux niveaux d'analyse, constitue le cœur des théories institutionnelles et interactionnelles (tableau 1).

Les premières (Grimand, 2012, Orlikowski, 2006, 2000 ; de Vaujany, 2003), en mobilisant parfois des perspectives « contextualistes » (Pettigrew, *op.cit.*), font du contexte un élément déterminant de l'instrumentation. Par contre, dans ces approches, si les trois pôles d'instrumentation (outil, contexte et acteur) sont bien identifiés, pour ce qui concerne le contexte, il n'est que partiellement caractérisé puisque jugé comme déjà inscrit à la fois dans l'outil et dans l'acteur. Cette caractérisation partielle du contexte se retrouve également dans la description de trajectoires appropriatives (de Vaujany, 2003) pour lesquelles l'outil (l'archétype technologique) ou l'acteur (la logique de contrôle) permettent de définir l'ensemble de la dynamique d'instrumentation. Elle apparait aussi

dans l'approche socio-matérielle qui étudie les outils de gestion comme des éléments intégrant le conditionnement de leurs contextes (Orlikowski, 2006, 2000 ; Ciborra, 2002).

Les théories interactionnelles, et plus particulièrement celle de la « mise en acte », en postulant l'existence de rupture ou de dyschronies (Alter, 1990), permettent d'appréhender avec plus de justesse le contexte dans le processus d'instrumentation. L'analyse de ces ruptures ou dyschronies constitue, à nos yeux, un moment privilégié pour isoler les éléments contextuels intervenant dans ce processus.

Afin de mobiliser le plus efficacement possible ces conclusions théoriques particulièrement robustes pour étudier l'instrumentation publique, il nous paraît souhaitable d'intégrer les spécificités du contexte public représentées par un important niveau de complexité tel que nous avons pu l'observer lors de nos premières recherches empiriques. En effet, de nombreux travaux portant sur l'instrumentation de gestion dans les organisations publiques et notamment ceux de Chatelain-Ponroy (2008 ; 2010), ont montré qu'il était important de s'interroger sur les spécificités des organisations publiques et de leur management afin d'éviter de se contenter de transposer directement les outils développés pour le secteur privé.

Comme le souligne Gibert (1983), le rapprochement public / privé que l'on tente d'opérer à travers les outils de management ne doit pas faire oublier que les organisations publiques présentent des particularités non accessoires et dont les effets se font probablement ressentir sur les modalités d'instrumentation des outils de gestion.

Sur un plan pratique, ceci impose de la part des gestionnaires publics de faire preuve d'imagination pour développer des outils de gestion appropriés aux spécificités du secteur public. Sur un plan plus conceptuel, il nous semble important de faire le point sur les manières dont ces spécificités du management public, en partie liée à sa complexité, modèlent l'instrumentation de gestion dans ces organisations.

Tableau 1. Positionnement théorique de mes travaux dans le champ de l'instrumentation de la gestion

Instrumentation de la gestion	Courant « représentationniste »			Courant « pragmatique » et « sémiotique »	
	Théories rationnelles	Théories normatives	Théories critiques	Théories néo-institutionnelles	Théories interactionnelles
Principales théories	Théories représentationnistes (Cooper et Kaplan, 1991 ; Kaplan et Norton, 1996) Théories computationnelles (Stern, 1977 ; Stewart, 1991)	Les dispositifs de gestion (Moisdon, 1995, 1997 ; David, 1998) Technologie invisible (Berry, 1983) Mythes rationnels (Hatchuel et Weil, 1993, Oiry, 2012)	Théorie de l'instrumentation de l'action publique (Halpém et Le Galès, 2011 ; Lascoumes et Le Galès, 2012; Lascoumes et Simard, 2011) Approche clinique des outils de gestion (Dejours, 2003) Sociologie des outils de gestion (Chiapello, 1998 ; Chiapello et Gilbert, 2013) Instrumentation publique (Chatelain-Ponroy et Sponem 2008 ; Gibert, 2008)	Théorie de l'appropriation des outils de gestion (de Vaujany et Grimand, 2005) Théorie du rapport de prescription (Hatchuel, 1996) Théories structurationnistes (Orlikowski, 1992 ; 2000 ; Desanctis et Poole ; 1994) Théorie des institutions totales (Goffman, 1974 ; Douglas, 2004 ; Collins, 2004)	Théorie de la mise en acte des outils de gestion (Aggeri et Hatchuel, 1997 ; Lorino, 2005) Théorie de l'apprentissage des outils (Béguin et Rabardel, 2000) Théorie de l'affordance (Gibson, 1977) ; Théorie instrumentale et artefactuelle (Dewey, 1938 ; Lorino, 2002, 2007) ; Théorie de la diffusion (Rogers, 1995) ; Modèle de l'intéressement (Latour, 1992 ; Godowski, 2002 ; 2004) Théorie de l'activité (Léontief, 1976 ; Vigotsky, 1930 ; Rabardel, 1999)
Fondements conceptuels	instrument de gestion = outil représentatif du fonctionnement de l'organisation	instrument de gestion = outil normatif	instrument de gestion = outil contraignant	Instrument de gestion = outil contraignant et habilitant	instrument de gestion = outil interactif
Filiations conceptuelles	Théories scientifique et administrative (Taylor, 1911; Fayol, 1916) Approche des systèmes rationnels (Simon, 1947) Approches de la contingence (Mintzberg, 1979 ; Lawrence et Lorsch, 1967)	École des relations humaines (Mayo, 1933) Théorie de la motivation (Herzberg, 1987) Approches socio-techniques (Emery et Trist, 1973) et du comportement organisationnel (Cyert et March, 1963)	Approches marxistes et néo-marxistes (Boussard, 2011, de Gaulejac, 2005) Approches foucaaldiennes (Hopwood, 1987, Hacking, 1983)	Théorie des conventions (Desrosières et Thévenot, 1988) Isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1991) Théorie de la structuration (Giddens, 1984 ; Orlikowski, 1992)	Acteur-Réseau (Callon, 1988 ; Latour, 1987) Théorie de l'acteur stratégique (Crozier et Friedberg, 1977) Approches du sensemaking et du langage (Weick, 1995 ; Fraenkel, 1995)

En rouge, les principaux cadres mobilisés dans nos travaux et dans ce mémoire

Chapitre 2. Le management public : de la complexité du réel à sa nécessaire simplification

Si la complexité reste un élément commun à l'ensemble des organisations qu'elles soient privées ou publiques, dans ces dernières, elle prend des formes particulières. Celles-ci ont été très largement illustrées dans la littérature en management public, en général, mais plus rarement pour analyser l'instrumentation des outils de gestion. Aussi, avant, mais aussi alternativement avec nos travaux portant spécifiquement sur le contrôle de gestion public, nous avons mené un ensemble de recherches destinées à développer notre compréhension de la complexité des organisations et du management public. Cette démarche nous est rapidement apparue nécessaire pour pouvoir saisir les spécificités de l'instrumentation de gestion dans ces organisations et ainsi construire un modèle d'analyse prenant en compte ces particularités et pouvant être appliqué lors de nos recherches portant plus spécifiquement sur le contrôle de gestion public.

Section 1. La complexité du management public

La complexité du management public est d'abord sémantique, car elle associe deux termes (management et public) qui sont apparus, dans les discours comme dans l'action, souvent en opposition ou du moins en contradiction.

Le management peut être défini comme une action, un art ou une manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier et contrôler ses activités (Thiétart, 1999). Il correspond à un ensemble d'activités intégrées et interdépendantes, destinées à combiner des moyens (financiers, humains, matériels, etc.) pour générer une production de biens ou de services (Aktouf, 1989). Ces activités de management ont fait naître un ensemble de techniques, démarches, méthodes et processus permettant, dans un premier temps, d'organiser et allouer de ressources puis de les animer et les contrôler dans l'espace d'une organisation (entreprise, service, unité de travail, etc.) (Bartoli, 2005).

L'origine du terme management peut être rattachée au terme « *management* » en anglais dérivé de « *to manage* » et traduit par « l'action de conduire, de diriger, d'entraîner » (dict. Robert et Collins). Il est également défini à partir de son étymologie qui vient de « ménagement », mot français du XVIème siècle, dérivé de ménager et qui signifie « disposer, régler avec soin et adresse » (dict. Petit Robert) (Thiétart, 1999), ou encore « l'art de conduire et le respect de la mesure qu'on doit avoir en toute chose » (dict. Littré).

La difficulté à définir précisément ce que l'on entend par « management » est encore décuplé lorsqu'on lui adjoint l'adjectif « public ». L'expression « management public » date du début des années 1970 (Gibert, 2004), mais sa mobilisation est plus récente dans la littérature scientifique ou professionnelle, notamment avec les travaux sur le *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991). Ceci n'a pas permis de stabiliser véritablement son contenu même si paradoxalement, ce terme est très couramment utilisé.

Cette diversité terminologique du « management public » est sans doute pour beaucoup dans la complexité que l'on accorde à cette expression. Elle présente l'avantage de pouvoir saisir et embrasser l'étendue des champs lexicaux et disciplinaires que peut couvrir le management public. Par contre, la grande variété des recherches et des pratiques en management public alimente encore la complexité attribuée à ce terme. Les contours du management public sont, dès lors, souvent décrits comme composites, flous et reposants sur des fondements conceptuels très instables (Kelman, 2005). De manière conceptuelle, des travaux récents et importants tentent progressivement de définir et structurer le champ du management public (Chanut et al., 2018 ; Zampiccoli, 2011, Bartoli, 2005).

Depuis les années 1980, le NPM, en introduisant des méthodes du management privé dans les organisations publiques, a assez paradoxalement permis de structurer le champ du management (Chanut et al., 2018). En effet le NPM, en modifiant en profondeur les pratiques des acteurs publics (Facal et Mazouz, 2013), a accompagné l'émergence de nombreuses approches critiques constitutives de nouveaux courants de pensée. Aussi, les théories de la Nouvelle Valeur Publique (Moore, 1995), de la Publicitude (Bozeman, 2007) ou la résurgence des thèses néo-wéberiennes ont contribué à enrichir les débats théoriques tout en éloignant les espoirs de stabilisation du champ de recherche du management public (Chanut et al., *op.cit.*).

Devant la complexité de la tâche consistant à circonscrire le management public, Bartoli (2005) en propose une définition générique, mais très utile en le décrivant à partir de ses champs d'intervention et ses finalités. Elle le désigne comme « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation » (p. 98).

Zampiccoli (2011) complète cette définition en proposant une interprétation étendue du « management public » et de sa complexité en distinguant au moins deux formes

majeures et distinctes de « management public » apparaissant de manière répétée dans les travaux en management public : le management des organisations publiques et celui des politiques et services publics (*op.cit.*)

Le management des organisations publiques s'intéresse plus particulièrement à la production des services publics et à ses processus. Chronologiquement, le management de l'organisation constitue probablement la première forme de management qui s'est développée dans les organisations publiques modernes. Cette forme de management public a notamment favorisé la duplication des outils de gestion du secteur privé dans ces organisations, telle qu'a pu l'inspirer le NPM (Hood, 1995). À ce titre, le contrôle de gestion a connu une diffusion foisonnante dans les organisations publiques notamment pour pallier l'insuffisance d'outillage de ces organisations. Dans un premier temps, il s'est principalement centré sur la réorientation des outils budgétaires traditionnels en direction de la définition d'objectifs et la mesure de leur atteinte. Dans un deuxième temps, la diffusion d'outils de contrôle gestion dans les organisations publiques a porté sur le développement de calcul de coûts puis sur la construction de tableaux de bord à dimension prospective (Kaplan et Norton, 2002).

À la suite du management de l'organisation publique à proprement parler, le management des services et politiques publics s'est progressivement développé autour du concept de performance principalement emprunté au secteur privé. En matière de contrôle de gestion, cette deuxième forme de management a notamment cherché à connecter les processus de production publique avec des objectifs de performance des organisations et des politiques publiques. En France, ceci s'est concrétisé par l'apparition d'un découpage des services publics en missions et programmes de performance publique inspiré notamment par la LOLF¹. À partir du début des années 2000, cette nouvelle perspective du management public a modifié la place du contrôle de gestion au sein des organisations publiques. Le contrôle de gestion s'est développé en direction de l'évaluation des politiques publiques (Gibert et Andrault, 1984) afin de progressivement coupler le contrôle du service rendu à l'utilisateur au contrôle des politiques publiques (Burlaud et al, 2004). Cette évolution a progressivement réorienté le contrôle de gestion public traditionnel, de nature plus descendante, vers des démarches ascendantes capables de prendre en compte les spécificités des organisations publiques et de leur environnement (Gibert, 2000). Dès lors, le contrôle de gestion public, probablement plus que dans le secteur privé, devient un outil d'information de l'opinion publique et permet

¹ Loi Organique sur les Loi de Finances (2001)

aux organisations de communiquer sur les politiques, leurs objectifs et les actions menées pour les atteindre.

Cette double définition du « management public » à travers le management des organisations et celui des politiques et services publics oblige le chercheur en contrôle à investiguer en profondeur les différentes formes d'instrumentation que peuvent générer les outils de contrôle dans les organisations publiques. C'est en se référant à cette double définition que nous avons mené nos analyses de l'instrumentation de gestion publique et dont nous rendons compte dans ce mémoire, à partir des différents travaux empiriques que nous avons pu développer.

Cette lecture à deux voire trois dimensions du management public peut constituer une première grille d'investigation et de lecture des effets de la complexité du management public sur l'instrumentation de gestion. En effet, selon les objectifs attribués au management public, l'instrumentation de gestion notamment en matière de contrôle pourra prendre des formes bien différentes.

Section 2. L'apport de l'analyse de l'instrumentation de gestion publique au contrôle de gestion public et privé.

Avant de pouvoir concevoir le management public comme une discipline autonome (Chanut et al., 2018), l'analyse fine de la diversité et de la complexité des organisations publiques invite à les considérer comme des organisations spécifiques, différentes des organisations privées. Ceci permet d'approcher progressivement les limites de l'instrumentation du contrôle de gestion public au-delà de celles que l'organisation privée lui accorde.

L'analyse de ces spécificités de l'instrumentation publique que nous souhaitons illustrer à travers le contrôle de gestion présente au moins deux intérêts majeurs sur le plan managérial.

Le premier intérêt, déjà illustré dans la littérature (Burlaud et Gibert, 1984, Pariente, 1998), décrit l'enrichissement pratique que procure cette confrontation entre spécificités publiques et instrumentation de gestion dans le cadre du renouvellement et du perfectionnement des outils de contrôle de gestion public traditionnellement développés dans le secteur privé (Pariente, *op.cit.*).

Par ailleurs, l'environnement complexe que constitue l'organisation publique met en avant, de manière très développée, des phénomènes observables également dans le secteur privé et dont la prise en compte peut nourrir les réflexions sur le contrôle de

gestion traditionnel (Burlaud et al., 2004). Il s'agit du deuxième intérêt majeur sur le plan managérial.

Dans ce chapitre, afin de mobiliser ces réflexions en ce qui concerne l'instrumentation de gestion, nous proposons de réaliser, dans un premier temps, l'analyse fine des spécificités de l'instrumentation publique (section 1) afin, dans un deuxième temps, d'évaluer ses conséquences sur l'instrumentation des outils de contrôle de gestion mobilisés dans ces organisations et généralement inspirés du secteur privé (section 2).

Section 3. L'instrumentation du management public : une simplification de la complexité ?

La complexité du management public trouve son origine dans la structuration des organisations publiques et l'importance du champ d'intervention socio-économique de ces dernières.

Tout d'abord, le développement de la diversité des objectifs assignés aux organisations publiques constitue une première explication de la montée en complexité du management public. En France, les exemples les plus marquants sont ceux de l'université française ou du secteur de la santé qui doivent assurer de multiples missions de service public (formation, recherche, insertion professionnelle pour les universités, accueil de tous les patients, recherche et intervention de pointe, amélioration de la santé publique pour les établissements hospitaliers) avec des ressources dont l'optimisation devient un enjeu majeur.

En France, la LOLF, en déclinant les politiques publiques en programmes, missions, objectifs et indicateurs, a créé les conditions de rapprochement du management des objectifs et des ressources publiques. Les organisations publiques peuvent désormais être soumises à une pluralité de missions et d'objectifs publics qui s'accompagne d'une mise sous surveillance des ressources et moyens destinés à la réalisation de ces missions. Cette diversité de missions publiques reste souvent ambiguë, incertaine, voire paradoxale (Bolleccker 2015). En effet, malgré leur interdépendance, ces missions publiques se confrontent à la grande hétérogénéité du champ d'application de leurs objectifs souvent contradictoires ou paradoxaux.

En quoi la prise en charge de l'ensemble des patients et pathologies dans un CHU² est compatible avec une rationalisation de la masse salariale des établissements et une mutualisation des services hospitaliers ? Comment faire en sorte de mieux accueillir et

² Centre Hospitalier Universitaire

préparer les étudiants aux études universitaires avec des moyens financiers, humains et matériels constants ? Tels sont quelques-uns des paradoxes auxquels les gestionnaires publics se confrontent dans leurs quotidiens de manager.

Pourtant, la complexité du management ne se limite pas au secteur public. Les missions des entreprises privées se sont elles aussi élargies à des objectifs sociaux et sociétaux (développement durable, Responsabilité Sociale des Entreprises - RSE). Toutes les organisations doivent désormais répondre aux attentes d'une pluralité de parties prenantes qui agissent dans des domaines très différents et selon des logiques souvent opposées.

La particularité de la complexité du management public se situe surtout dans le fait que les objectifs sociaux et sociétaux, à la différence des organisations privées, constituent le cœur de leurs missions. Ceci attribue aux organisations et managers publics des objectifs qui, à la différence des objectifs commerciaux et de production d'une entreprise privée, restent difficilement identifiables et mesurables alors que leur évaluation devient un principe directeur du management public moderne. En effet, face à la multiplicité des parties prenantes et de leurs attentes différenciées et contradictoires, la notion de performance publique et son instrumentation apparaissent difficilement formalisables à travers un modèle intégré et équilibré (Naro et Travaillé, 2015)

Aussi, dans les organisations publiques et plus particulièrement dans celles que nous avons étudiées, nous avons constaté, au cours de ces dix dernières années, la multiplication des indicateurs de performance censés mesurer la réalisation des objectifs dans tous les services, à tous les niveaux organisationnels, mais sans qu'une véritable cohérence managériale soit réellement définie. Cette diffusion d'indicateurs de performance s'est développée souvent de manière anarchique par une déclinaison des objectifs des politiques publiques en sous-objectifs, indicateurs multiples et cibles à atteindre. Cette façon de procéder a, en effet, souvent pour conséquence de substituer la réduction de la complexité organisationnelle par une nouvelle complexité : celle des instruments. En effet, l'absence de relations causales entre les indicateurs puis entre les objectifs ou sous objectifs a largement contribué à complexifier la lecture de la performance des organisations publiques et son pilotage.

Cette complexité créée par le volume des indicateurs, a fait le jeu de la logique financière qui, au lieu de laisser place à des logiques plus professionnelles, a assez paradoxalement repris de la vigueur (Lorino, 2009) du fait essentiellement de sa grande simplicité et de sa capacité à proposer une représentation simplifiée des organisations publiques.

Cette nouvelle prépondérance des logiques financières dans les organisations publiques a parallèlement laissé se développer une défiance de la part des personnels publics (Georgescu et Naro, 2012) qui ont trouvé dans les indicateurs et outils de pilotage financiers un bouc émissaire facilement identifiable compte tenu de leur omnipotence qui s'est progressivement construite. En réduisant, la complexité organisationnelle à des indicateurs financiers facilement mesurables, les organisations publiques ont été les victimes d'une simplification de la complexité (volontairement ou involontairement) irréfléchie. La croissance des indicateurs a été souvent la seule réponse fournie pour essayer d'améliorer la description de la complexité des organisations publiques. Dans les organisations que nous avons étudiées, elle s'est accompagnée d'une perte progressive de crédibilité du système, aux yeux des managers publics et des personnels. Mais plus encore, elle a surtout éloigné la prise de décision des préoccupations de terrain plus centrées sur des valeurs et objectifs de service public rarement mesurés ou pris en compte.

Simplifier la mesure est une chose, clarifier les objectifs en est une autre. En effet, se concentrer plus sur les résultats que sur les moyens comme le proposent les préceptes du NPM³ (Hood, 1991) impose de prendre en compte un plus grand nombre d'*input* et d'*output* pour maîtriser un tant soit peu le processus de construction de la performance.

En effet, la notion de complexité est assez ambiguë. Le Moigne, (1990) la définit comme « l'irréductibilité à un modèle fini ». Cela signifie qu'elle est toute relative et qu'elle dépend de la relation entre le sujet et l'objet complexe (Delorme, 1999). Ashby (1973) conforte cette idée en précisant qu'un objet complexe dépend essentiellement du regard de l'observateur. Pour mesurer la complexité, il propose de s'intéresser à la quantité d'informations nécessaires pour décrire un objet. Dans ce cas de figure, c'est l'objet de l'étude lui-même qui est complexe parce qu'il est constitué d'un grand nombre de composants interdépendants, et que cela excède les capacités analytiques du scientifique. Il s'agit d'un premier ordre de complexité pour lequel la complexité est donc une propriété intrinsèque de l'objet étudié. C'est une complexité strictement cognitive.

Un second ordre de complexité provient de l'objet à gérer, mais également de la situation pratique dans laquelle il évolue. Ce type de complexité se manifeste lorsque le fait de traiter un problème perçu complexe nous apparaît comme étant lui-même complexe. C'est la complexité de la complexité ou ce que Delorme (*op.cit.*) appelle une « situation complexe » : la complexité est cognitive et pratique, c'est ce qui crée la situation

³ New Public Management

complexe. Cette double complexité pratique et cognitive est assez caractéristique des organisations publiques et de leur management. En mettant en relation de manière objective la « boîte noire » des organisations publiques et les objectifs de service public qu'on lui assigne, elle met en relief la complexité à gérer ces organisations.

Pour Morin (1977), la complexité est à la fois organisée et, récursivement, « organisante ». Elle crée potentiellement de l'incertitude et de l'« incontrôlabilité », mais elle a cumulativement la faculté d'organiser sa propre gestion. Face à l'incommensurabilité de la complexité et l'imprévisibilité qu'elle engendre, le rôle du manager est sûrement de la simplifier, mais en clarifiant et en prenant en compte ce que la complexité nous révèle de l'organisation (OS1⁴).

Face à cette complexité, la simplicité représente un concept censé mettre de l'ordre et chasser le désordre (Morin, 2005), notamment à travers les outils de gestion, mais sans toujours penser ensemble les éléments que l'on supprime, que l'on réduit ou que l'on sépare pour simplifier. Les réponses apportées par les acteurs à cette forme de simplification sont souvent défiantes ou faites de détournements qui à leur tour, complexifient la situation. Sans tenir compte de la complexité de ses propres simplifications managériales et instrumentales, le manager public ne peut apporter que des réponses insatisfaisantes aux agents des services publics et à leurs usagers (OS1).

Les conséquences de cette complexité sur l'instrumentation de gestion publique, notamment en matière de contrôle de gestion, ont été moins illustrées et elles méritent une lecture particulièrement attentive tant la simplification de la complexité a toujours été une problématique canonique en matière de contrôle (Bouquin, 1994 ; Dupuy, 2003. 2007 ; Naro et Travaillé, 2015). Par la suite, cette approche pourra enrichir les réflexions des chercheurs en contrôle et des dirigeants des entreprises privées sur leurs propres pratiques (Burlaud, 1990).

Afin d'aborder avec le plus de précisions possibles l'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques, nous avons développé une approche conceptuelle et méthodologique (chapitre 3) en mesure d'articuler la structuration théorique de l'instrumentation de gestion avec les spécificités et la complexité du management décrites ci-dessus.

⁴ Voir liste des publications citées dans le mémoire, p.133

Chapitre 3. L'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques : une approche conceptuelle et méthodologique nécessairement spécifique

À partir des approches de l'instrumentation de gestion répertoriées et catégorisées plus haut (chapitre 1), il nous est désormais possible, en les confrontant avec les dimensions complexes des organisations publiques (chapitre 2), de définir avec plus de précision les contours d'un modèle d'analyse de l'instrumentation des outils de contrôle dans ces organisations. À notre sens, cette dernière se construit, au même titre que les outils qui la portent, en faisant référence à la complexité du management public. Répertoire les différentes formes d'instrumentation de gestion publique, notamment en matière de contrôle de gestion, constitue un des objectifs majeurs de ce mémoire. Avant cela, il convient de proposer un descriptif de ce que peut être une instrumentation de gestion dans le secteur public en identifiant et définissant les éléments qui la composent (section 1). Ceci nous a permis, par la suite, de construire un modèle conceptuel d'analyse de cette instrumentation (section 2) et une approche méthodologique (section 3) adaptée à ce modèle et à notre posture épistémologique réaliste critique.

Section 1. L'instrumentation du contrôle de gestion public : entre simplification et complexification

Comment détecter ou mesurer la complexité en contrôle de gestion ? Ashby (*op.cit.*) apporte une réponse simple à cette question, il suffit de s'intéresser à la quantité d'informations nécessaires pour décrire l'objet complexe. C'est le « regard » de l'observateur sur l'objet qui le rend complexe ou non. Pour Delorme (*op.cit.*), il convient de poser la question à un opérateur compétent et représentatif dans une certaine activité, tout en gardant bien à l'esprit que sa réponse dépendra de ses connaissances relatives à l'objet en question.

Pour Dupuy (2007), la complexité organisationnelle et sa gestion proviennent plus de la capacité de l'organisation à s'identifier. Pour être contrôlable, une organisation doit pouvoir se dire et dire autour d'elle ce qu'elle est (*ibid.*).

Dès lors, la question de l'adéquation entre instruments et complexité de l'organisation devient centrale. La réponse à cette question provient principalement de l'instrumentation de gestion et pour y répondre il convient de se demander dans quelles mesures l'instrumentation du contrôle de gestion permet aux organisations, notamment

publiques, de s'identifier et d'être reconnaissables. Ce qui doit aussi amener le praticien et le chercheur en contrôle à s'interroger sur l'efficacité des modes de simplification de la complexité qu'ils proposent ou analysent à travers les outils de contrôle de gestion.

En effet, dans des environnements publics, qui comme nous l'avons vu se sont nettement complexifiés, le contrôle de gestion, pour faciliter la prise de décision, a dû également se concevoir comme un système de gestion de la complexité (Bouquin, 1994). Dans les organisations publiques étudiées, cette gestion de la complexité s'est souvent résumée à un développement quantitatif des outils de contrôle. Aujourd'hui se pose la question de la qualité de ces outils et de l'information qu'ils produisent. Une réponse à cette question se situe dans la capacité des outils de contrôle à représenter la complexité des organisations publiques. Pour cela, la compréhension de l'instrumentation de ces outils représente un moyen essentiel pour comprendre comment la phase de développement de l'instrument permet ou ne permet pas d'appréhender la complexité des organisations.

Ainsi, il apparaît que le développement des outils de contrôle dans les organisations publiques découle principalement de la variété des objectifs stratégiques et organisationnels. Cependant, il est également prégnant que dans beaucoup de situations, l'implantation de ces outils ne fait l'objet d'aucune analyse de cohérence. La complexité des organisations publiques et de leur management est gérée de manière intuitive, en fonction de ses développements, par l'élaboration et la superposition de nouveaux outils de gestion, procédures, référentiels, normes sans que leurs articulations soient régulièrement interrogées. Quand surviennent un problème de cohérence ou des contradictions majeures entre les outils, c'est souvent par des mesures de simplification ou de réduction de la complexité instrumentale que les gestionnaires sont amenés à intervenir sans véritablement interroger l'opportunité et l'impact de la simplification de l'outil sur son instrumentation.

Il apparaît que la complexité croissante des organisations publiques rend toujours plus difficile leur contrôle. Elle remet en cause le seul usage d'un contrôle de gestion inspiré des entreprises privées et qui repose sur la gestion par résultat et le pilotage par objectifs. Puisque les objectifs sont multiples et les résultats difficilement mesurables, il devient délicat de contrôler l'atteinte de certains objectifs non mesurés ou encore d'attribuer des ressources en fonction de résultats partiellement identifiables. La connaissance partielle des processus de production du service public rend parfois la mesure des résultats et sa gestion relativement caduques ou inopérantes.

Dès lors, le contrôle de gestion dans les organisations publiques se confronte à un

paradoxe paradigmatique selon lequel plus l'activité est complexe, plus il faut la contrôler, mais plus c'est complexe, moins on peut contrôler, précisément parce que c'est complexe (Lorino, 1995). C'est pour cela qu'il nous semble opportun d'analyser comment les outils de contrôle de gestion intègrent la complexité des organisations publiques notamment à travers leurs processus d'instrumentation.

Section 2. L'instrumentation de gestion dans les organisations publiques : une approche conceptuelle spécifique.

Afin que l'outil de gestion puisse être assimilé à un instrument, encore faut-il, *a minima*, que celui-ci soit adopté et utilisé par une instrumentation spécifique au sein de l'organisation. Étudier cette instrumentation de l'outil de gestion dans les organisations impose d'être capable de dresser un état des lieux des pratiques qui le précèdent et lui succèdent. Pour cela, les travaux portant sur l'appropriation des outils de gestion (Grimand, 2006 ; de Vaujany, 2006) insistent sur la nécessité de prendre en compte toute la complexité des situations d'interprétation des acteurs lors de la mise en œuvre d'un outil. De Vaujany (*ibid.*) soutient qu'il ne suffit plus de s'intéresser à « l'adoption » des outils (en tant que processus de décision), mais à leur « appropriation » pour notamment mesurer les écarts constatés entre l'usage prévu d'un outil et, son utilisation effective. L'usage devient central dans la démarche de compréhension de l'instrumentation des outils par les acteurs, car l'usage prévu pourra se trouver rejeté, modifié et simplifié ou approuvé par l'utilisateur.

En effet, la seule présence de l'outil de gestion n'atteste pas d'une utilisation effective. Il faut être en mesure d'étudier les usages effectifs de ces outils (Lux, 2013). Or, ces usages se construisent dans un environnement fait de pratiques, de valeurs et de normes existantes que l'outil va plus ou moins transformer en fonction de son utilisation effective (ACL9). Dès lors, entre les phases de diffusion de l'outil et celles d'usage effectif, de nombreuses étapes vont pouvoir intervenir selon des intensités bien différentes et, à notre sens, donner corps à différentes formes d'instrumentation. Ceci est particulièrement vérifiable dans les organisations publiques dans lesquelles les dimensions valorielles, normatives et pratiques sont particulièrement marquées notamment par la présence dans ces organisations de logiques professionnelles multiples et non nécessairement tournées vers des objectifs identiques.

Le développement de la diffusion d'un outillage de gestion est relativement récent dans les organisations publiques et il est souvent en lien avec l'application des préceptes du NPM.

Dans le champ des innovations managériales, ces outils de gestion peuvent être considérés comme des innovations relatives (Kimberly et Evanisko, 1981), car elles proviennent majoritairement d'un cadre institutionnel ou réglementaire défini à un niveau hiérarchique supérieur sans réelle prise en compte des spécificités managériales de chaque organisation. De nombreux travaux ont montré que les nouveaux outils de gestion diffusés dans une organisation pouvaient être traités, sur le plan théorique, comme des innovations managériales (Bourguignon, 2003 ; Alcouffe, et al., 2002). Ceci est potentiellement vrai pour les outils de contrôle de gestion dans les organisations publiques qui présentent une forte dimension prescriptive (Méric, 2003 ; Godowski, 2003 ; Maurel, 2008). Plus particulièrement, en France où les réformes de ces quinze dernières années dans les organisations publiques se sont développées, avant tout, dans un objectif de rationalisation budgétaire imposé par l'État à l'ensemble des échelons de l'administration publique. Ainsi, nombre d'outils de gestion mis en place dans les organisations publiques ont souvent consisté à dupliquer des méthodes et outils de gestion ayant fait leurs preuves dans le secteur privé (Lux, *op. cit.*). Cette diffusion de nouveaux outils de gestion a été opérée en questionnant de manière très hétérogène le problème de l'appropriation d'un tel outillage dans ces organisations. Souvent, faute de temps et de moyen, les organisations publiques ont intégré ces nouveaux outils sans s'interroger sur leurs appropriations par les acteurs et leurs adaptations aux spécificités de leur environnement. C'est pour cela que d'un point de vue théorique puis analytique, si l'outillage de gestion développé dans les organisations publiques, depuis une quinzaine d'années, peut être considéré comme une innovation managériale (Bourguignon, *op.cit.*), il nous paraît important d'analyser, en profondeur, les processus de diffusion et d'adoption de ces outils.

Concernant la diffusion des outils de gestion dans les organisations, peu d'auteurs ont réellement cherché à modéliser les étapes d'un processus de diffusion. Ils se sont plutôt intéressés à leur degré de diffusion dans l'organisation et aux facteurs explicatifs (Alcouffe, 2004).

Dans la littérature, le concept d'adoption est souvent lié à celui de « diffusion » sans que, sur le plan de l'analyse, notamment dans les organisations publiques, ce lien soit totalement connecté avec la réalité. Dans nos travaux, comme a pu le faire Rogers (1995 ; 2003) dans sa théorie de la diffusion, nous considérons que la diffusion est un état qui débute le processus d'instrumentation.

Sur le plan analytique, la particularité et les potentialités des travaux de Rogers (1995; 2003) résident dans la proposition d'un modèle conceptuel qui cherche à mesurer à la fois

la diffusion d'une innovation managériale, mais aussi son rythme et ses modes d'adoption. Rogers (1995) constate que la distinction entre diffusion et adoption n'est pas totalement réalisée, car elle est souvent délicate en raison du lien très important entre ces deux notions. Dans ses travaux, l'adoption est vue comme un processus ou un résultat découlant de la diffusion (*ibid.*). Certains auteurs (Wolfe, 1994) vont encore plus loin en considérant qu'il est nécessaire d'opérer une distinction précise entre diffusion et adoption. C'est pourquoi nous pensons qu'il est préférable de parler, tout d'abord, d'un état de « diffusion » venant à la suite d'un processus de diffusion, puis d'un processus d'adoption qui mène à l'état d'« adoption » (ou non). À travers cette distinction, la diffusion est perçue comme un processus qui permet à un utilisateur de connaître un nouvel outil de gestion (*ibid.*) plus ou moins adapté aux pratiques et valeurs de l'organisation dans laquelle il s'insère. Rogers (2003) définit la diffusion comme « le processus par lequel une innovation est communiquée dans le temps et parmi les membres d'un système social ». Il insiste donc sur la dimension communicante de la diffusion qui permet de propager une innovation (dans notre cas, un outil de gestion) de son concepteur à son utilisateur final.

Dans ce mémoire, nous considérons que l'instrumentation débute à partir de l'état de « diffusion » de l'outil de gestion et nous avons choisi de ne pas étudier le processus de diffusion de l'outil qui, à notre sens, constitue un champ d'études à part entière reposant sur des modèles d'analyse spécifique au domaine du management des innovations managériales (Wolfe, *op.cit.*, Rogers, 2003 ; Ehigie et McAndrew, 2005).

Pour étudier la diffusion des outils, nous retenons les approches relatives aux opérations de diffusion des innovations managériales (Rogers, 2003) qui s'intéressent à leurs niveaux de prise de connaissance par les acteurs. À leurs côtés, les approches relatives aux opérations de traduction des outils de gestion (Latour, 1987), en s'intéressant plus aux acteurs et leurs stratégies, se préoccupe plus précisément du processus de diffusion que de son « état ». Conscients que ces deux types d'approches peuvent être à la fois opposées et complémentaires, en nous focalisant plus sur l'état de « diffusion », nous mobilisons plutôt l'analyse de Rogers (2003). Ceci nous permet de distinguer la diffusion de l'adoption de l'outil de gestion qui intervient à la suite de cette diffusion et correspond plus à un processus mental (*ibid.*) qui permet l'utilisation de l'outil et de la philosophie gestionnaire (Hatchuel et Weil, 1992) qu'il véhicule.

Définir l'adoption comme un processus, intègre dans ce concept, d'une part, la décision d'adoption révélée par la présence de l'outil dans l'organisation ou son rejet, puis la phase

de première utilisation qui se concrétise par un usage même limité voire non prolongé dans le temps (Rogers, 2003). Dans cette définition qui nous semble particulièrement convenir aux organisations publiques et à la diffusion de leurs outils, le processus d'adoption résulte de la décision d'un ou plusieurs utilisateurs de passer de la seule connaissance de l'existence d'un nouvel outil à la décision de le mettre en œuvre (*ibid.*). Ce processus se construit à travers le choix plus ou moins délibéré d'intégrer et accepter l'intégration du nouvel outil dans ses pratiques et ses valeurs existantes.

Rogers (2003) considère qu'étudier la diffusion d'un outil de gestion consiste à analyser ses modes de déploiement auprès des utilisateurs par les choix de communication effectués par la direction de l'organisation. L'étude de l'adoption porte, dès lors, plus sur les choix individuels des utilisateurs qui vont actionner ou non l'outil que la direction leur présente et communique.

En suivant, des distinctions, similaires (mais non restrictives) à celles de la diffusion et de l'adoption, peuvent être opérées entre les notions d'adoption et d'appropriation. Dans les organisations publiques, cette distinction est particulièrement visible tant les outils de gestion, plutôt issus du secteur privé, sont aujourd'hui souvent adoptés, mais beaucoup moins appropriés de manière effective par les acteurs (Moisdon, 2012).

Comme nous avons pu le préciser ci-dessus, les outils de gestion introduits depuis maintenant plusieurs années dans les organisations publiques peuvent être définis comme des innovations managériales « diffusées » comme l'entend Rogers (2003). Ces outils ne sont pas nécessairement des nouveautés, ils proviennent souvent du secteur privé et peuvent être simplement adoptés ou plus encore appropriés, mais aussi réappropriés.

De manière sémantique, la notion d'appropriation est définie comme « l'action d'approprier, de rendre propre à un usage, à une destination » (Trésor de la Langue Française). En gestion, l'appropriation a été d'abord définie de manière générique comme « la manière pour un acteur de rendre un outil propre à un usage » (Carton et al., *op.cit.*). De nombreux travaux portant sur l'appropriation des outils de gestion se sont par la suite accordés pour concevoir l'appropriation comme un processus présentant une temporalité spécifique qui peut s'étendre de la création de l'outil ou de la réflexion la précédant jusqu'à la routinisation des pratiques relatives à cet outil (de Vaujany, 2005). Cette approche suppose que l'appropriation débute au cours du processus d'adoption. Dans les organisations publiques, cette confusion entre adoption et appropriation ne paraît pas totalement opérationnelle notamment parce que de nombreux outils de gestion prescrits, sans être rejetés, peuvent être adoptés sans être appropriés. Sur le plan

analytique, afin de mieux comprendre les raisons pour lesquelles certains outils de gestion peuvent être adoptés de diverses manières, il nous semble important de distinguer les phases d'adoption et d'appropriation même si dans certaines situations ces deux phases peuvent être communes et confondues.

Le modèle de Rogers (2003), en offrant une distinction précise du processus de diffusion et de l'adoption qui en découle, nous incite à formuler une distinction entre cette deuxième phase et celle de l'appropriation. En effet, une partie de la littérature relative à l'appropriation mentionne que cette dernière doit être fermement distinguée de l'adoption, car beaucoup plus complexe (Akrich, *op.cit.* ; Martineau, 2009 ; 2012) et pour décrire cet état de complexité, elle définit différents types d'appropriation (Akrich, *op.cit.* ; Carton et al., *op.cit.* ; Orlikowski, 2000 ; De Sanctis et Poole, 1994). L'objet de ce mémoire n'est pas de revenir sur ces analyses riches et multiples, mais plus de définir comment ces formes d'appropriation s'intègrent dans un processus plus global d'instrumentation qui va de la diffusion à l'appropriation définitive de l'outil de gestion en passant par son adoption. Ceci impose de procéder à une distinction sémantique et analytique de ces trois phases afin également d'être en mesure de mieux les rapprocher, par la suite.

Selon nous, ce rapprochement peut s'effectuer par la notion « usage » qui apparaît centrale dans les phases d'adoption et d'appropriation, mais qui se distingue de ces deux derniers termes. L'analyse de la littérature fait souvent référence à un ensemble de définitions de l'usage allant de l'adoption à l'appropriation (Breton et Proulx, 2002) sans qu'une distinction soit réellement réalisée entre ces trois termes.

Si l'on reprend la définition générique d'usage proposée par Hussenot (2007), « l'usage est ce que font les individus avec un objet et comment ils le font à un moment précis ». Compte tenu de la temporalité politique et administrative qui s'applique souvent aux organisations publiques, nos analyses empiriques ont fait apparaître que l'étude des usages d'un outil de gestion ne pouvait se réaliser correctement qu'à travers chacun des processus d'adoption puis d'appropriation de l'outil en question au sein de l'organisation. Pour ce qui nous concerne, nous considérons que l'adoption correspond toujours à un usage, même minimaliste ou détourné. Son contraire, le rejet n'est pas une utilisation effective et il marque la frontière entre usage et non-usage. Ceci est particulièrement vérifiable dans les organisations publiques et notamment celles que nous avons étudiées dans lesquelles de nombreux outils de gestion issus du NPM sont régulièrement diffusés, utilisés et donc adoptés sans que pour autant leurs usages soient appropriés et adaptés au

contexte. Même si la notion d'usage laisse apparaître des sens multiples dans la littérature, il est également possible de le distinguer des notions d'appropriation ou d'adoption pour mieux l'inscrire dans un *continuum* allant de l'adoption à l'appropriation (Chambat, 1994). Dans ces organisations, Il doit donc être possible, voire nécessaire, de distinguer plusieurs niveaux d'usage au sein de ces processus, sans pour autant chercher à distinguer totalement ce terme des autres concepts que sont l'adoption et l'appropriation.

Par ailleurs, cette définition distinctive du concept d'usage peut également être opérée à l'égard du concept de pratique tout en maintenant les liens qui unissent les deux termes. Pour Breton et Proulx (2002) l'usage est une manière de faire singulière portant sur un outil particulier alors que la pratique est une notion plus large qui définit des modes d'action qui font référence à des comportements, des attitudes ou des représentations guidées par des valeurs, des logiques, des règles et des normes. Ainsi, l'usage d'un outil de gestion est une composante de la pratique (Jouët, 1993). Il renvoie à l'utilisation alors que la pratique intègre cet usage technique, mais aussi des éléments liés à l'histoire et l'environnement des utilisateurs (*ibid.*). Mais, comme pour l'adoption ou l'appropriation, l'usage n'est pas totalement indépendant des pratiques. Il est le résultat d'un ensemble de pratiques mobilisées de manière choisie et particulière dans le cadre restreint de l'activation d'un outil de gestion (Docq et Daele, 2001).

L'usage d'un outil ne peut pas être uniquement défini de façon binaire selon qu'il est utilisé ou pas utilisé (Oiry, 2012). Ainsi, l'étude de l'outil de gestion ne peut se limiter à l'étude de son adoption ou de son appropriation, elle doit prendre en compte ses usages effectifs (Grimand, 2012), afin de caractériser la diversité des usages qui peuvent se construire entre l'adoption et l'appropriation définitive. Ceci est particulièrement vrai dans les organisations publiques où le synchronisme de la conception à l'usage (de Vaujany, 2005) est assez peu vérifiée compte tenu notamment de la temporalité de la prise de décision politique et de sa mise en œuvre. Cette distinction des usages des outils de gestion a été observée par plusieurs auteurs. Par exemple, Mayer (1981) différencie l'usage technique qui correspond au rôle officiel d'un outil de gestion (mesure, pilotage) de l'usage institutionnel qui fait référence au rôle de l'outil de gestion pour réguler les rapports sociaux. Dans le même registre, Berry (1983) distingue l'usage rationnel de l'outil de gestion (prise de décision) et de son usage cognitif (régulation des rapports de force). C'est inspiré par cette double distinction que nous essayons, dans ce mémoire,

d'analyser puis de recenser les différentes formes d'instrumentation d'un outil de gestion qu'il est possible de rencontrer dans les organisations publiques.

En effet, dans ces organisations, on observe que si l'adoption existe, elle ne suffit pas ou du moins elle ne fait pas toujours en sorte que « l'intendance suive » concernant la mise en acte (Grimand, 2006). En effet, les usages peuvent répondre à un grand « spectre » (Lenhart et Horrigan, 2003) présentant un haut niveau de diversité, difficile à appréhender, tant il est dépendant du point de vue que l'on adopte (Perriault, 2008). L'objet de notre travail n'est pas de proposer une recension exhaustive des usages des outils de gestion dans les organisations publiques, mais plutôt de chercher à déterminer le positionnement de ces usages dans les processus d'instrumentation.

Afin de décrire ce processus, le concept d'assimilation, défini par Hage (1980) et développé par Brewer (1996), correspond assez bien à celui d'instrumentation que nous souhaitons décrire concernant les outils de contrôle de gestion dans les organisations publiques. Nous repartons du concept d'assimilation, pour proposer un modèle conceptuel du processus d'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques (figure 2). En effet, la notion d'assimilation permet d'opérer une distinction assez précise entre :

- les phases de diffusion et adoption proposées par Rogers (2003) et assimilables à la pré-appropriation de de Vaujany (2005),
- les phases d'appropriation et ré-appropriation définies par de Vaujany (2005).

Dans le champ d'études des organisations publiques et de leur management, cette distinction générique, mais non limitative peut permettre de représenter, de manière assez fidèle, le processus d'instrumentation des outils de gestion et plus particulièrement ceux de contrôle de gestion (figure 2). De plus elle permet de distinguer au sein de ce processus, d'un côté, les phases d'adoption, d'appropriation et de réappropriation, qui relèvent de processus et qui s'expriment sous la forme d'usages (figure 2), et d'un autre côté, la phase de diffusion, qui correspond à un « état » de prise de connaissance (Rogers, 2003) mesurable simplement par un taux de diffusion de l'outil de gestion (Alcouffe, 2004).

Dans nos travaux, comme a pu le faire Rogers (1995 ; 2003) dans sa théorie de la diffusion, nous considérons que la diffusion est essentiellement un « état » qui débute le processus d'instrumentation. Ceci nous permet de nous concentrer sur l'analyse spécifique des phases qui lui succède, en postulant que la diffusion est un état initial et que l'analyse de son processus n'était pas accessible dans les travaux que nous avons

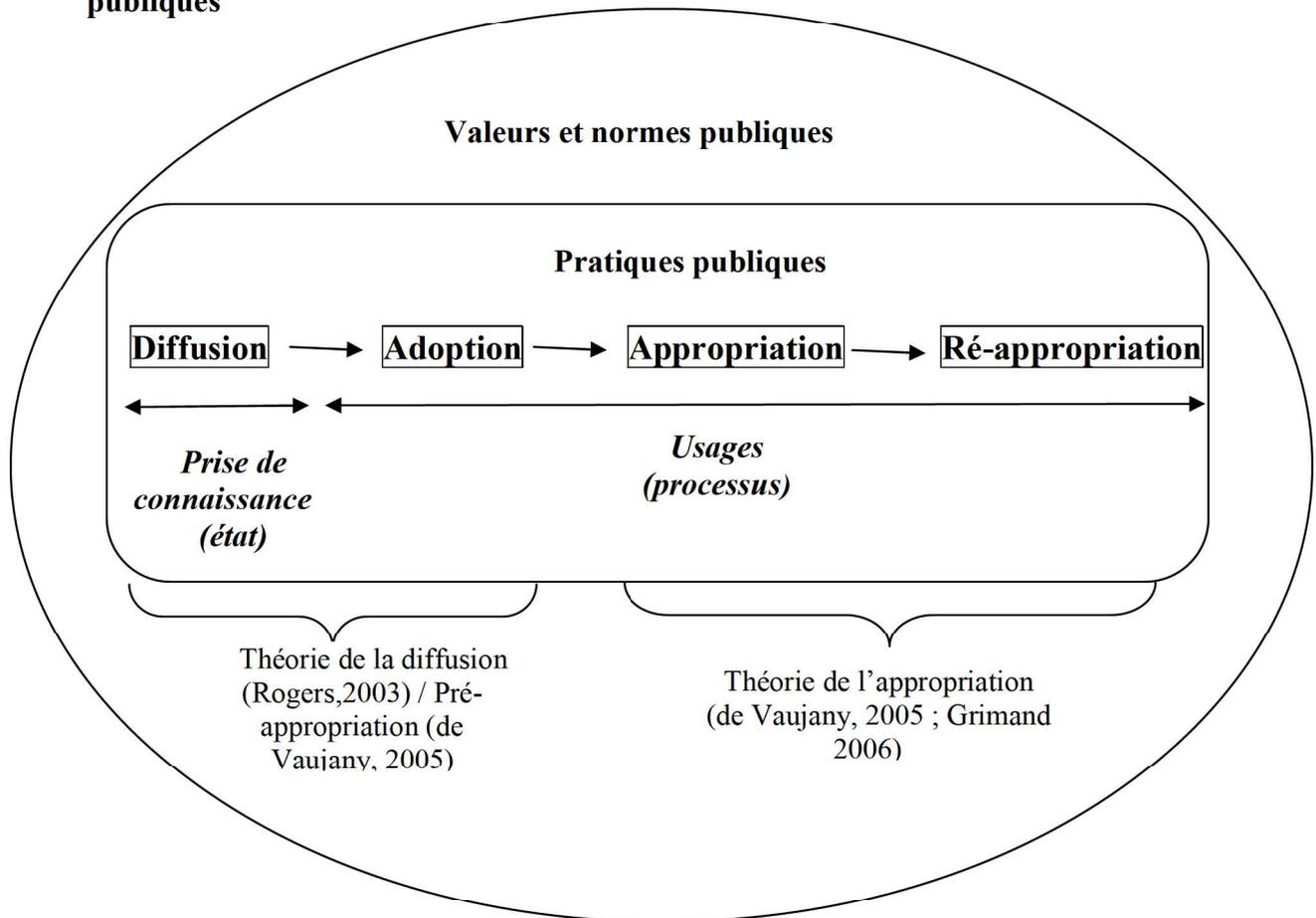
menés.

De plus, nous intégrons dans ce modèle conceptuel que nous proposons (figure 2), les dimensions complexes des organisations publiques et du management public présentées plus haut et qui caractérisent les spécificités de ces organisations (valeurs et pratiques publiques). Ainsi, nous essayons d'intégrer dans nos analyses les spécificités du management public afin de rendre compte de formes d'adoption, d'appropriation et d'usage, qui dans ces organisations, peuvent s'exprimer selon des manières assez diverses et parfois discontinues.

Si nombre de modèles d'appropriation sont décrits comme faisant suite au processus d'adoption, nous avons pu constater que, dans les organisations publiques, concernant notamment les outils de contrôle de gestion, tous les processus d'adoption ne sont pas nécessairement suivis d'un processus d'appropriation et encore moins d'usages tels qu'ils avaient été prescrits. En effet, l'outil de gestion peut être accepté et adopté au sein de l'organisation ou bien être rejeté. Cet état d'acceptation ou de rejet est conditionné par le processus de diffusion qui selon les cas peut prendre en compte ou ne pas considérer les pratiques managériales et professionnelles existantes dans l'organisation et l'ensemble des valeurs et normes qui les supportent (figure 2).

Ainsi un outil rejeté ne rentrera pas dans un processus d'adoption puis d'appropriation. Par contre, un outil adopté, quelle qu'en soit la manière, pourra faire l'objet de la description d'un processus spécifique d'adoption intégrant des usages idiosyncratiques en lien avec des pratiques et des valeurs existantes ou nouvelles. Par ailleurs, tout outil adopté ne conduira pas nécessairement à un outil utilisé. Tout comme, tout outil adopté et utilisé, ne sera pas forcément approprié. Donc si le processus d'appropriation intervient toujours après un processus d'adoption, il se peut aussi qu'il n'intervienne pas, ou plus tard. Les passages de l'adoption à l'appropriation d'un outil de gestion que nous avons observés dans les organisations publiques nous paraissent non systématiques. Ils n'interviennent que dans des configurations d'instrumentation bien identifiées qu'il nous paraît nécessaire de mettre en avant (figure 2).

Figure 2. Le processus d'instrumentation de gestion dans les organisations publiques



Cependant, à travers la mobilisation de ce modèle conceptuel que l'on propose, le risque serait, en termes pratiques et managériaux, de considérer que, dans les organisations publiques, tous les outils de gestion répondent systématiquement aux mêmes phases d'instrumentation et que les distinctions d'instrumentation s'opèrent uniquement par les niveaux d'intensité de ces phases (diffusion, adoption, appropriation et ré-appropriation). Ces derniers niveaux d'intensité pouvant prendre des formes infinies, il est probable que, tant sur le plan conceptuel que managérial, il soit difficile pour le chercheur en gestion d'en proposer une catégorisation exhaustive, pourtant très utile pour les gestionnaires publics. Aussi, depuis le début de nos travaux sur l'instrumentation des outils de contrôle de gestion public, nous avons fait le choix assumé, mais largement critiquable, de proposer progressivement une représentation des principales formes d'instrumentation de ces outils en acceptant les simplifications que cette représentation peut opérer.

Dans un contexte, celui des outils du contrôle de gestion, où il a été démontré, à plusieurs reprises, que la simplification succède à la complexité et inversement (Dupuy, *op.cit.*, Naro et Travaillé, *op.cit.*, Bollecker, *op.cit.*), il nous est apparu qu'une représentation,

même simplifiée, des formes d'instrumentation de ces outils dans les organisations publiques pouvait aussi être un moyen efficace de rendre compte de la très grande complexité dans laquelle ces outils opèrent.

D'un côté, les systèmes de contrôle de la gestion sont généralement complexes et interdépendants. D'un autre côté, la recherche tend à se fonder sur des cadres simplifiés et partiels qui facilitent le travail, mais qui peuvent aussi créer de l'ambiguïté (Ferreira et Otley, 2009). Pour aider à atténuer ces problèmes, notre modèle conceptuel essaie de proposer une définition élargie du processus d'instrumentation afin d'essayer d'appréhender les Systèmes de Contrôle de Gestion (SCG) de manière plus globale (*ibid.*).

En appliquant, notre modèle descriptif du processus d'instrumentation de ces outils de contrôle (figure 2), nous tenterons dans les lignes qui suivent, sans prétendre à l'exhaustivité, de décrire le plus fidèlement possible les formes d'instrumentation que nous avons pu observer dans les organisations publiques étudiées. Pour cela nous tenterons d'abord de caractériser les principales spécificités de ces instrumentations (Partie 2) en rapport avec la complexité du management public (Chapitre 1) de manière à, par la suite, décrire le plus précisément possibles les formes d'instrumentation propres au contrôle de gestion public (Chapitre 2 et 3).

Avant ceci, nous revenons sur les principales postures méthodologiques et épistémologiques adoptées lors de la réalisation de nos travaux scientifiques.

Section 3. Une méthodologie résolument tournée vers les études de cas et interventions dans les organisations publiques

Nos recherches se sont résolument inscrites dans le paradigme épistémologique réaliste critique (Archer et al., 1998 ; Bashkar, 1998) qui permet de formuler par l'analyse des relations duales entre action et structure, des propositions relatives aux mécanismes générateurs des formes d'instrumentation que nous souhaitons essayer de caractériser. Ce paradigme épistémologique est principalement inspiré du pragmatisme de Peirce (1974, 2002). Ce dernier auteur considère que les croyances précèdent la connaissance, ce qui fait du pragmatisme, une « démarche d'élucidation de nos concepts et de nos dispositions générales à penser » (Tiercelin 1993, p. 34). Cette démarche est particulièrement adaptée aux approches néo-institutionnelles et interactionnelles que nous tentons de mobiliser dans nos travaux, car, comme ces dernières, elle perçoit les institutions ou les interactions sociales comme des principes directeurs des dispositions à penser qui guident l'action.

Pour élucider ces dispositions à penser, l'analyse pragmatique a proposé l'approche abductive par production d'hypothèses, qui part des effets pour aller vers leurs causes, et qui fut reprise par le réalisme critique pour formuler des conjectures concernant le fonctionnement du réel.

Le réalisme critique a pour particularité de reposer sur une vision *a priori* du réel (Avenier et Gallard-Perret, 2008), c'est-à-dire que ce réel peut être divisé en trois stratifications distinctes : le réel empirique, le réel actualisé et le réel profond (Bhaskar, 1998). Le réel profond concentre ce que les « réalistes critiques » appellent les mécanismes générateurs, qui correspondent aux structures et règles provoquant l'action ou l'évènement au sein d'un réel dit « actualisé » essentiellement représenté par ses liens avec l'action. Le réel empirique, quant à lui, représente le monde des perceptions et représentations du réel actualisé par les humains.

Les mécanismes générateurs existent que les humains les aient identifiés ou pas dans leurs représentations, c'est le principe d'intransitivité (*ibid.*), et, ceci, même s'ils n'ont pas de manifestation apparente dans le réel empirique, c'est le principe de transfactualité (*ibid.*). Cela signifie que les modes d'activation de ces mécanismes dépendent d'éléments ou circonstances intrinsèques liés à leurs modes internes de fonctionnement provenant des spécificités du contexte dans lequel ils opèrent.

À partir de cette hypothèse ontologique, sur le plan épistémique, le paradigme réaliste critique postule que seul le réel empirique est connaissable. Cela implique que le réel n'est accessible au chercheur qu'à travers les seules perceptions humaines d'évènements ou d'actions qui surviennent dans le réel actualisé. Aussi la construction des connaissances ne peut se réaliser que par l'intermédiaire du repérage et de l'identification des mécanismes générateurs apparaissant dans les perceptions et représentations humaines du réel empirique. Dès lors, sur le plan méthodologique, pour ce paradigme, les études de cas et multi-cas ou encore les recherches intervention constituent des approches très adaptées, car elles permettent la triangulation de données issues des représentations des acteurs et du chercheur qui peuvent provenir de diverses sources (documents d'entreprises, interviews, enquêtes, etc.)

En effet, les auteurs de ce courant épistémologique estiment qu'il est impossible de savoir précisément si notre connaissance arrive à capturer ce qui existe (Tsoukas, 1989 ; 2000). Ils proposent de construire notre connaissance à partir de démarches abductives c'est-à-dire qui se construisent par des va-et-vient entre théorie et pratique.

Pour les auteurs de ce courant, les conditions intrinsèques et extrinsèques du réel profond, évoquées plus haut, ainsi que ces mécanismes générateurs, n'étant pas parfaitement observables, il paraît impossible, comme le fait l'épistémologie réaliste positiviste, d'établir des correspondances entre des propositions théoriques observées par ailleurs et le réel empirique concentrant les représentations humaines. Ces dernières étant les seuls phénomènes observables dans le réel.

Aussi, les « réalistes critiques » proposent de construire, par induction, les propositions et hypothèses théoriques relatives aux mécanismes générateurs à travers l'observation du réel empirique et de ses représentations humaines. En même temps, ces hypothèses et propositions théoriques doivent être progressivement testées, par déduction, sur le terrain afin de vérifier leur pertinence et de renforcer, pas à pas, leur robustesse. Ainsi, la démarche abductive proposée par le paradigme épistémologique réaliste critique repose sur une démarche à la fois inductive et déductive quasi simultanée (qu'ils définissent comme une abduction) et qui permet, par des allers-retours entre théorie et pratique, de renforcer progressivement les hypothèses de fonctionnement des mécanismes générateurs du réel profond.

Dans nos travaux, pour construire des connaissances en matière d'instrumentation du management et du contrôle de gestion public, nous avons adopté des méthodologies à la fois quantitatives et qualitatives compatibles avec le paradigme épistémologique réaliste critique (Avenier et Gavard-Perret, *op.cit.*) et les approches abductives.

Tout d'abord, les méthodologies par étude de cas se sont souvent avérées appropriées à notre volonté d'analyser l'instrumentation en train de se faire dans les organisations publiques. L'étude de cas unique s'avère particulièrement pertinente lorsque les problèmes et les objets étudiés sont complexes (Wacheux, 1996), fortement contextualisés, et que l'étude s'inscrit dans un champ relativement nouveau (Evrard et al, 2009). Tel est le cas des organisations publiques et des questions de management qui s'y posent. En effet, l'étude de cas permet d'étudier à la fois si les connaissances sont ou ne sont pas compatibles avec l'expérience que le chercheur a de la situation pratique considérée, et si les acteurs considèrent qu'elles leur fournissent des repères utiles pour agir (Avenier et Gavard-Perret, *op.cit.*).

Notre champ d'études constitué notamment par les interactions entre les acteurs publics et les outils de contrôle de gestion est assez proche de ce descriptif dans la mesure où il paraît assez difficile de décrire avec exactitude le fonctionnement profond de ces interactions qui intègrent un grand nombre de liens, mais aussi de jeux d'acteurs. Il serait

effectivement présomptueux de prétendre pouvoir analyser l'écheveau de l'ensemble de ces éléments. À notre sens, seules les relations visibles ou du moins observables peuvent nous permettre de formuler des hypothèses sur le fonctionnement de l'instrumentation du contrôle de gestion public tel que le suggère la posture réaliste critique. Aussi, dans les études de cas uniques que nous avons menées dans ce domaine, afin de couvrir le champ d'interactions le plus large possible tout en le bornant au maximum pour éviter toutes interprétations inappropriées, nous avons souvent croisé plusieurs types de données (documents et rapports de gestion, interviews, enquêtes, observations).

Parfois, dans d'autres travaux portant sur l'instrumentation publique, le contexte d'étude nous a imposé d'approfondir notre méthodologie en réalisant une analyse multi-cas (Miles et Huberman, 2003), par réplique (Yin, 2014). Ceci afin de compléter la singularité de l'étude de cas unique en proposant une étude comparative d'organisations publiques. Ce type d'analyse, construit à partir de divers matériaux empiriques (observations, entretiens, documents), présente l'avantage de découvrir des convergences entre plusieurs cas sans pour autant ignorer les singularités de chacun des cas (Miles et Huberman, *op.cit.*).

De même, toujours dans le cadre de l'étude de l'instrumentation du contrôle de gestion et du management public, nous avons eu l'occasion de mener des travaux de recherche au long cours impulsés par la direction de certaines organisations publiques qui nous ont demandé de réfléchir avec eux à l'instrumentation de leur contrôle de gestion. Dans ces situations, la recherche-intervention s'est avérée la méthodologie la plus appropriée notamment pour répondre à des commandes spécifiques et très contextualisées. Ce fut le cas, dans le cadre de notre travail sur les organisations universitaires publiques, pour un contrat de recherche avec notre université d'appartenance, ou plus récemment, pour ce qui concerne nos travaux relatifs aux hôpitaux publics, en réponse aux sollicitations de deux des établissements partenaires de notre chaire de recherche « santé et territoires ».

Ces recherches interventions ont été construites de manière longitudinale autour de phases d'immersion et de distanciation alternées et personnalisées. En effet fondée à la fois sur l'induction et la déduction, la recherche intervention alterne des phases d'immersion, avec des phases de distanciation (David et Hatchuel, 2000). L'interdépendance de ces deux phases de recherche (immersion et distanciation) permet la création de connaissances, car ces deux phases autorisent une interaction cognitive (Cappelletti, 2010) entre les chercheurs et les acteurs de l'établissement. Ces recherches ont été menées à partir d'équipes de recherche mêlant personnels de direction,

contrôleurs de gestion et chercheurs en gestion. La co-construction de ces travaux par ces équipes de recherche, présentant des niveaux distincts de distanciation par rapport à l'établissement étudié, permet de répondre aux exigences de la recherche intervention.

Généralement, dans les établissements porteurs de ces recherches, les phases d'immersion ont permis de co-construire des interprétations en confrontant les analyses respectives des membres de l'équipe de recherche constituée. Ceci a permis d'anticiper la phase de distanciation et de recul garantissant l'exhaustivité des hypothèses de recherche formulées avant de les valider, ou non, par une nouvelle phase d'immersion (Savall et Zardet, 2004). Les protocoles de recherche avaient notamment pour but d'évaluer, de manière longitudinale, les pratiques de contrôle dans ces établissements et les effets d'instrumentation lors de la diffusion de nouveaux outils. Ils étaient en phase avec notre posture épistémologique réaliste critique et ses démarches abductives dans la mesure où généralement la recherche intervention débutait par l'analyse du terrain de recherche (phase d'immersion) afin de construire notre modèle conceptuel d'analyse (phase de distanciation) puis de le tester à nouveau sur notre terrain de recherche.

Enfin, dans certaines situations de recherche évoquées ci-dessus, nous avons été amenés à développer des approches mixtes (qualitatives et quantitatives). Le recours à cette double analyse quantitative et qualitative est apparu naturel dans des configurations de recherche où la construction d'hypothèses relatives aux mécanismes générateurs de l'instrumentation publique imposait de mobiliser des analyses quantitatives d'enquêtes. Ces analyses ont notamment permis, soit par des analyses factorielles, soit par des équations structurelles, de tester progressivement, par l'analyse statistique, la robustesse des hypothèses formulées à partir de nos études de terrain.

L'ensemble de ces méthodes, qui reposent sur un fil conducteur épistémologique et méthodologique prescrit par notre posture « réaliste critique » et sa démarche abductive, nous a permis d'aborder par des techniques de recherche relativement homogènes, tout d'abord, le champ de l'instrumentation des outils du management public, pour progressivement construire notre analyse particulière de l'instrumentation du contrôle de gestion public, finalité de ce mémoire.

Nous présentons, dans la partie suivante de ce mémoire (Partie 2), une synthèse des résultats obtenus dans ces deux champs de recherche connexes.

Conclusion de la première partie.

Dans cette première partie du mémoire, nous avons proposé un modèle d'analyse de l'instrumentation de gestion publique qui malgré ses limites d'exhaustivité, nous semble en mesure de qualifier les éléments les plus significatifs et les plus représentatifs des instrumentations que nous avons observées. Ce modèle a été construit à partir de travaux analysant les spécificités et la complexité des organisations publiques et de leur management afin de les prendre en compte et les intégrer dans notre étude de l'instrumentation du contrôle de gestion public.

La complexité de ces organisations semble aujourd'hui assez prégnante tant il est leur demandé de répondre à des missions et des objectifs à la fois transversaux, mais toujours plus larges. Cet élargissement et cette transversalité des objectifs publics se retrouvent dans les dynamiques prises par des valeurs et pratiques publiques de moins en moins figées, mais de plus en plus ouvertes sur leur environnement interne et externe. La mise en place de la gestion par résultats (Mazouz et al., 2012) fondée sur les préceptes du NPM a particulièrement accéléré la mise en place de ces dynamiques en attribuant aux valeurs et pratiques un rôle central dans la construction de l'instrumentation des outils de gestion.

Si ces outils, et notamment ceux de contrôle, se singularisent par leur capacité à simplifier la complexité des organisations (Dupuy, 2007), plus particulièrement lors de leurs phases de conception, ils connaissent également des transformations notables lors de leur instrumentation soit, au cours de leur phase d'adoption, soit, lors de leur appropriation et ré-appropriation.

Dans la seconde partie de ce mémoire, nous nous intéressons plus particulièrement à ces transformations afin d'essayer d'en cerner les éléments les plus caractéristiques et éventuellement d'en proposer une catégorisation. Cette analyse est réalisée en conservant, comme fil conducteur de nos recherches, la nécessité de mesurer l'impact des spécificités et complexités publiques sur ces différentes phases d'instrumentation.

Pour cela, dans ce mémoire, nous avons fait le choix de retenir les spécificités publiques qui peuvent provenir et s'agréger aux valeurs et pratiques publiques. C'est un choix qui reste bien évidemment simplificateur, mais, face à la grande variété de spécificités que l'on peut recenser dans les organisations publiques, nous avons essayé de démontrer, dans les lignes précédentes et qui suivent, qu'en matière de management, les valeurs et

pratiques publiques concentrent directement ou indirectement une part très significative de ces spécificités.

En effet, d'un côté, les valeurs sont généralement définies comme des jugements ou des préférences déterminant des formes d'action particulières (Davis 1998; Lyons et al. 2006; Van der Wal et al., 2008). Ces préférences sont définies comme publiques lorsqu'elles attribuent des fins spécifiques aux activités publiques, telles que la responsabilité, la transparence, l'équité, la justice, la poursuite de l'intérêt général, etc. (Jørgensen 2006; Bozeman 2002, 2007; Van der Wal et al. 2015).

D'un autre côté, les pratiques publiques se définissent à partir de ces valeurs par des modes d'action qui font référence à des comportements, des attitudes ou des représentations guidées par ces valeurs, mais aussi par des logiques, des règles et des normes (Breton et Proulx 2002) identifiables dans le secteur public. Dès lors, les valeurs sont assimilables à des finalités publiques, les pratiques sont des actions en lien avec ces valeurs. Ces pratiques intégrant également les usages des outils de gestion, il s'en suit qu'une part importante de notre compréhension de l'instrumentation des outils de gestion dans les organisations publiques se retrouve probablement dans l'analyse de ces pratiques et des valeurs auxquelles elles se réfèrent.

Partie 2. Les outils de contrôle de gestion dans les organisations publiques : des formes d'instrumentation connectées avec les spécificités et la complexité du management public

Comme souligné dans la première partie de ce mémoire, la complexité du management public apparaît particulièrement marquée, tant sur le plan sémantique que sur le plan organisationnel. Dès la mise en place de nos premiers travaux, nous avons constaté que cette complexité spécifique devait être impérativement prise en compte pour être en mesure de caractériser au mieux l'instrumentation de gestion qui s'opère dans les organisations publiques.

Pour cela, nos activités scientifiques nationale et internationale nous ont permis d'orienter nos travaux vers l'étude du management public et l'influence des outils du NPM sur les pratiques et les valeurs publiques. Les travaux menés dans le cadre de la chaire de recherche « Santé et Territoires » nous ont également permis d'approcher de manière approfondie les formes d'instrumentation des outils du management dans les établissements hospitaliers. Ceci nous a amené à construire des travaux de terrain qui cherchent, à côté de la seule application des principes du NPM, de prendre en compte le contexte et les acteurs publics dans la construction des outils du management public.

Ces travaux mobilisent les matériaux proposés par la littérature relative au contrôle et management public en faisant appel, d'une part, à des cadres conceptuels néo-institutionnalistes (DiMaggio et Powell, 1991) qui étudient le rapprochement entre institutions et outils de gestion autour des valeurs publiques et, d'autre part, à des approches interactionnelles (Lorino, 2002) plus centrées sur la relation entre outils et acteurs décrite par les pratiques publiques.

Dans cette seconde partie de notre mémoire, nous présentons les travaux qui nous ont permis de mesurer les spécificités et la complexité du contexte public d'instrumentation de gestion (Chapitre 1) qui nous permettent d'illustrer des formes particulières d'instrumentation du contrôle de gestion (Chapitre 2) dont nous proposons une catégorisation située à la frontière de la simplification et de la complexification du contrôle de gestion dans ces organisations (Chapitre 3).

Chapitre 1. L'instrumentation du management public : spécificités contextuelles

Section 1. Instrumentation du management public et valeurs publiques

Le souci de dépassement du NPM s'accompagne d'un intérêt renouvelé pour l'étude des valeurs publiques dans la modernisation du management public. Ceci se concrétise par une réorientation de l'étude de ces valeurs en direction de leurs dimensions délibératives entre préférences individuelles et collectives, portée notamment par la revalorisation de la théorie de la Nouvelle Valeur Publique (Moore, 1995) ou de celle de la publicitude (Bozeman, 2007).

De plus, comme le souligne Lapsley (2009), l'introduction des outils de gestion dans les organisations publiques provoque des changements importants sur les valeurs publiques en implantant progressivement, dans ces organisations, des valeurs historiquement portées par les organisations privées. Dès lors, le défi posé à l'instrumentation de gestion dans les organisations publiques vise à ne pas opposer valeurs publiques et valeurs privées, mais plutôt à essayer de les inscrire simultanément dans l'outil de gestion (Drevetton, 2017). Pour cela, il est important de déterminer comment, dans un premier temps, ces valeurs publiques et privées s'articulent pour envisager, ensuite, comment ces articulations peuvent impacter l'instrumentation des outils de gestion.

En repartant de ces propositions théoriques, nos travaux ont eu pour objet de mieux spécifier les caractéristiques des valeurs publiques afin de mesurer leurs influences sur l'instrumentation des outils de gestion (**ACL6⁵** ; **ACL10⁵**).

Bozeman définit une valeur comme « une appréciation complexe et élargie d'un objet ou d'un ensemble d'objets caractérisée à la fois par des éléments cognitifs et émotifs » (2007). Ceci permet d'étendre le champ d'analyse de la publicitude à des valeurs individuelles et privées souvent ignorées, ou du moins non revendiquées dans la tradition publique européenne. Cette approche attribue aux valeurs publiques une diversité difficilement quantifiable et des niveaux de performance (publique) quasi incommensurables. Un mélange de valeurs traditionnelles du service public et de valeurs individuelles plus subjectives (compassion, empathie, conscience sociale) caractérise l'incommensurabilité de ces valeurs publiques.

⁵ Voir liste des publications citées dans le mémoire, p.133

Les valeurs publiques sont assimilables à des finalités, les pratiques sont plus des actions en mesure de respecter ou atteindre ces valeurs (Van der Wal et al. 2015). Ces pratiques intégrant les usages des outils de gestion, l'instrumentation de ces outils de gestion dans les organisations publiques se retrouve d'abord dans les pratiques publiques qui elles-mêmes s'adosent à des valeurs publiques. Dès lors, l'étude de la pluralité des valeurs publiques apparaît comme une première étape vers la compréhension de l'environnement dans lequel les outils de gestion s'instrumentent dans les organisations publiques.

Pour cela nous avons construit nos travaux en reprenant les principes de la publicitude (Bozeman, 2007) qui définissent les valeurs publiques comme le résultat d'un mélange d'autorité publique et privée (ACL6).

Les valeurs publiques sont omniprésentes et il est difficile de les conceptualiser pour en faire une analyse exhaustive. On trouve des valeurs publiques partout à partir de multiples matériaux sondages, littérature, artefacts et traditions culturels, documentation administrative. La société est nécessairement imprégnée et structurée par les valeurs publiques. Le problème n'est pas de trouver des valeurs publiques, mais de les comprendre (*ibid.*), plus particulièrement en vue d'une meilleure description de l'instrumentation des outils de gestion qui se confronte à ces valeurs.

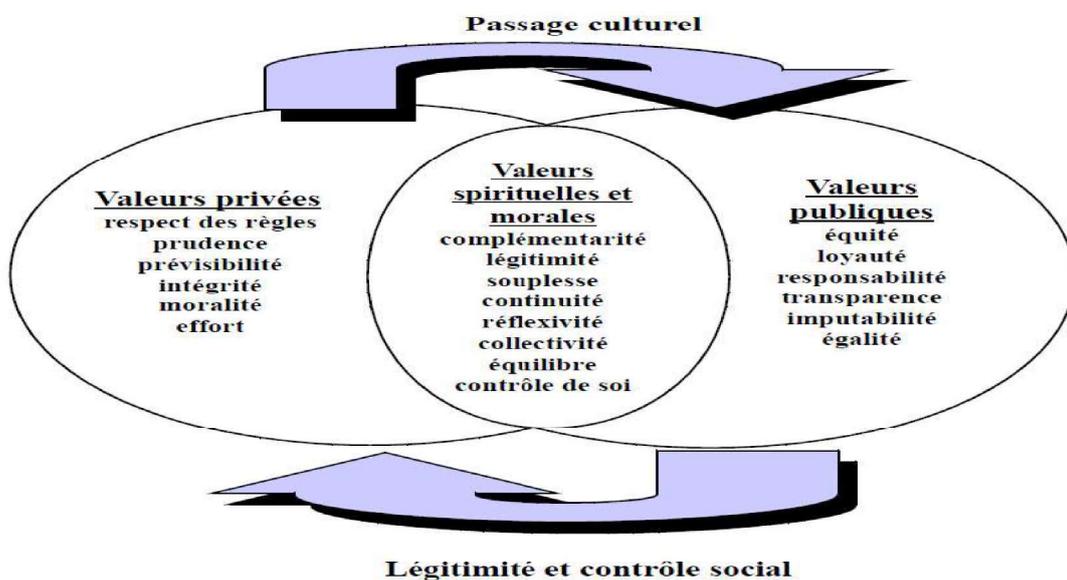
Les théories de la Nouvelle Valeur Publique (NVP) (Moore, 1995), en misant sur la construction conjointe et délibérative des valeurs publiques, ont commencé à construire un tournant théorique significatif à côté des approches de la bureaucratie publique wéberienne et du NPM (O'Flynn, 2007). Nous nous inscrivons dans l'approfondissement de ces théories de la NVP en essayant d'associer à l'analyse des valeurs publiques celle de l'hybridation progressive des administrations publiques (Emery et Giauque, 2014) qui s'opère depuis le milieu des années 1980.

L'analyse des manières dont se construisent les valeurs publiques, notamment en s'hybridant avec les valeurs provenant du secteur privé nous permet de commencer à décrire une dynamique de construction des valeurs publiques (Bozeman, *op.cit.*) qui à la fois contraint et habilite l'instrumentation des outils de gestion publique. Bozeman (*ibid.*) parle d'une fertilisation croisée (*cross fertilization*) qui élargit les champs d'analyse de la publicitude en direction de la sphère privée (figure 3). En menant une étude étendue des valeurs publiques mobilisées par des managers publics français et internationaux (ACL6) nous avons pu constater que les valeurs privées présentent une grande diversité d'origine qui intègre des valeurs économiques, mais également des valeurs morales et spirituelles à forte connotation culturelle (figure 3).

Nos premiers résultats ont visé à proposer un approfondissement du cadre conceptuel de la *Value Public Management* (Nouvelle Valeur Publique) (Moore, *op.cit.*), en analysant en profondeur l'articulation des valeurs privées et publiques qui participent à l'instrumentation du management public.

Sur le plan pratique, à travers l'étude des concours de la fonction publique (ACL6) ou encore l'analyse des perceptions des managers publics (ACL10) nous avons identifié les articulations qui existent entre les valeurs publiques et des valeurs privées incorporant la spiritualité, la moralité et l'éthique des agents publics (figure 3).

Figure 3. La construction des valeurs publiques (d'après ACL6)



Ces articulations entre différentes formes de valeurs permettent de mettre en lumière la manière dont les valeurs publiques construisent, sur un plan institutionnel, leur légitimité en incorporant des valeurs qui ont des origines distinctes. Ceci révèle une spécificité publique qui s'exprime par une instrumentation des outils de gestion se construisant à partir d'une hybridation de valeurs (notamment, publiques et privées). Ceci rejoint les constatations d'Osborne (2006) qui démontre que le passage aux principes du NPM remet en cause de manière importante la frontière publique/privée. Nous avons essayé d'analyser comment se recomposent les articulations entre ces valeurs d'origine diverse. Cette première constatation concernant l'influence, sur le processus d'instrumentation des outils de gestion, des valeurs présentes dans les organisations publiques nous a permis, par la suite, de nous intéresser à la manière dont ces valeurs s'articulent entre elles et décrivent une forme de complexité spécifique au secteur public.

Pour cela, nous avons mené une analyse des modalités de création des valeurs dans les organisations publiques afin de mieux cerner leur influence sur les processus d'instrumentation publique (ACL10). Pour mener cette analyse, nous avons pris l'exemple du management public marocain que nous avons investigué à travers une quasi-expérience. Celle-ci a été construite et menée auprès de deux groupes de managers publics marocains (un expérimental, construit dans la province d'El Jadida, et un témoin, provenant d'administrations centrales situées dans d'autres provinces marocaines).

En management public, la mobilisation des quasi-expériences est particulièrement pertinente, car elle permet de mesurer, sans randomisation, les effets d'une politique ou d'une transformation publique à partir de groupes expérimentaux et témoins (Blom-Hansen et al., 2015). Dans une quasi-expérience, les deux groupes peuvent différer sur d'autres points que leur exposition à l'intervention expérimentale, par exemple, à travers de simples différences initiales entre les groupes (Cook et al. 2002).

En constituant deux groupes de managers publics marocains se distinguant principalement par leur administration publique d'appartenance (locale ou centrale), il nous est apparu possible de prendre en compte une partie significative de l'hétérogénéité des profils de gestionnaires publics au Maroc. Nous avons constitué et comparé ces deux groupes afin de tenir compte des changements que les administrations territoriales marocaines ont connus au cours de ces dix dernières années à travers de nombreuses réformes porteuses de nouveaux outils de gestion issus du NPM. Les administrations centrales étant moins touchées par le phénomène, nous avons jugé opportun de comparer ces deux administrations afin de mesurer les différences ou similitudes pouvant exister entre leurs modes de construction des valeurs publiques.

L'objectif de ce travail était de mieux comprendre comment s'articulent ces actions publiques avec les différents niveaux de valeurs publiques qu'elles soutiennent. En rapprochant les travaux relatifs aux engagements publics de ceux portant sur les assemblages de valeurs publiques, nous avons essayé d'identifier les formes que peuvent prendre ces articulations et les dynamiques qui les animent. En matière d'instrumentation de gestion, cette analyse contribue à faire émerger les manières dont les valeurs publiques, en s'articulant avec les engagements et actions publics, peuvent impacter le passage de l'outil à son état d'instrument.

Une analyse en composante principale (ACP) associée à une étude corrélative de ces valeurs publiques nous permet d'illustrer nos résultats par l'apparition d'une hiérarchie de ces valeurs.

Pour mener ce travail, nous nous sommes appuyés sur les travaux de Jørgensen et Bozeman (2007) qui ont développé une approche systémique des valeurs publiques. Ils postulent l'existence de constellations de valeurs publiques qui combinent à la fois des valeurs économiques comme la productivité et l'efficacité, et des valeurs non-économiques telles que la durabilité, la réactivité, ou la responsabilité.

Au-delà de leur identification, les travaux de Jørgensen et Bozeman (2007) contribuent à mettre en lumière les relations qui unissent les valeurs publiques. Ils insistent sur la centralité de certaines valeurs et justifient cette centralité par une hiérarchie entre les valeurs. Ils ont pour objectif de mettre en lumière l'importance de la hiérarchie et des relations entre les valeurs publiques. Ils réalisent cela en opérant, parmi les valeurs publiques, une distinction entre valeurs premières et valeurs instrumentales. Les valeurs premières sont décrites comme des valeurs fondamentales qui sont des fins en soi, car une fois obtenues elles n'ont pas de valeurs supérieures. Les valeurs instrumentales sont représentatives de valeurs associées qui permettent aux valeurs premières de se réaliser. Elles sont assimilées à des valeurs de service appréciées pour leur capacité à réaliser d'autres valeurs (qui peuvent ou non être elles-mêmes valeurs premières).

Pour cela, afin d'améliorer la définition des valeurs publiques et préciser leur dynamique, le concept d'« engagement » (Berman et West, 2012), défini comme soutien aux objectifs ou valeurs, permet d'opérer une distinction opérationnelle entre valeurs et actions publiques. Sa mise en évidence vise à déterminer les pratiques qui soutiennent les valeurs publiques et ainsi comble leur important niveau d'abstraction. L'engagement fait référence à une série d'actions de soutien plutôt qu'à une action spécifique. Il décrit la manière dont les actions réelles soutiennent des objectifs ou des valeurs spécifiques.

L'analyse en composante principale de notre enquête auprès des managers publics marocains permet de mettre en évidence des constellations de valeurs publiques ainsi qu'une hiérarchie entre ces valeurs. Les constellations de valeurs rassemblent un ensemble de valeurs premières et instrumentales connectées entre elles et auxquelles on peut également associer des engagements publics (tableau 2).

Tableau 2. La hiérarchie des valeurs dans le management public marocain (d’après ACL10)

Groupe 1		
Valeurs premières	Valeurs instrumentales	Engagements
équité	Équilibre	Patience, réactivité, qualité du service, objectifs collectifs, respect des positions sociales
	Respect des usagers	Retenue, égalité
	organisation	Régularité des procédures, respect des positions sociales
	liberté	Engagement pour le service public, service à l’usager, respect des positions sociales
	Créativité	Rentabilité, réactivité
hiérarchie	Respect des procédures	Détail des procédures, effort
	solidarité	Positions sociales, rentabilité, loyauté, expérience, réactivité
	mérite	Loyauté, respect individuel, réactivité
	solidarité	Qualité, expertise, contrôle, réseau, respect individuel
Autorité	efficacité	Qualité du service, productivité, réactivité, patience, représentation des citoyens, qualité relationnelle
	harmonie	Flexibilité, respect des personnels
	Reconnaissance sociale	flexibilité, neutralité, contrôle

Mais au-delà de cette classification, ces résultats laissent transparaître une dynamique des valeurs publiques qui constate qu’à partir d’actions (ou engagements) il est possible d’obtenir des valeurs instrumentales qui elles-mêmes sont à l’origine de valeurs premières.

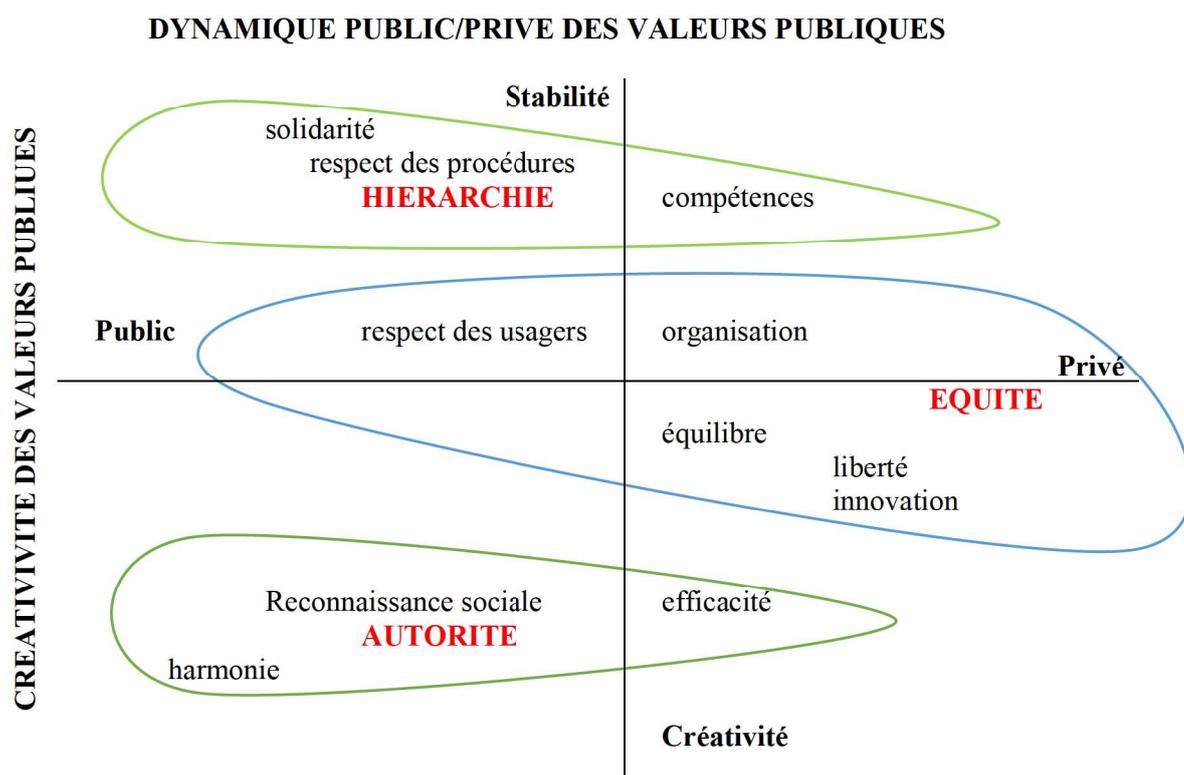
Notre étude nous a permis de constater que ces constellations, et les valeurs qui les composent, se distinguent entre elles à partir de quatre dimensions (publique, privée, stable, innovante). Ces quatre dimensions, qui caractérisent chacune des valeurs composant une constellation, mettent en évidence deux dynamiques de construction des valeurs publiques (une dynamique public/privé et une dynamique stabilité/innovation des valeurs publiques) (figure 4).

En matière d’instrumentation, ces deux dynamiques nous permettent de constater que les outils de gestion, au cours de leur adoption ou de leur appropriation, vont se connecter à un ensemble de valeurs publiques, appartenant à une constellation, plutôt qu’à une seule forme de valeurs. Par exemple, dans une organisation publique où domine la constellation « hiérarchie » composée des valeurs instrumentales « respect des procédures », « compétences », « solidarité » (figure 4), l’instrumentation pourra potentiellement se réaliser en connexion avec les procédures et la hiérarchie en place.

Ainsi, comme le remarquaient Linder et Peters (1989), les cultures organisationnelles dans lesquelles certaines valeurs publiques « bureaucratiques » prennent une place importante peuvent favoriser des instruments favorables au respect de la hiérarchie et à la dépense publique.

Par contre, dans une organisation où la constellation « équité » est majoritaire, l'instrumentation de l'outil de gestion sera plus créative et innovante. Ceci permet d'anticiper certaines formes d'instrumentation publique notamment dans leur phase d'appropriation et potentiellement de construire ou diffuser des outils de gestion en concordance avec les constellations existantes. Mais plus globalement, cette analyse permet de constater la place centrale des valeurs publiques dans les organisations publiques et les liens qu'elles opèrent entre elles afin d'aller vers une meilleure compréhension de l'instrumentation des outils de gestion dans ces organisations.

Figure 4. La matrice des valeurs publiques au Maroc (d'après ACL10)



Ainsi, cette matrice (figure 4) en distinguant les valeurs publiques à travers leurs dimensions « publique-privée » et « stable-innovante », permet, tout d'abord, de renforcer notre connaissance des valeurs publiques puis, de mesurer la place qu'elles peuvent occuper dans l'instrumentation des outils de gestion dans les organisations publiques.

Dans le même ordre d'idée, aux côtés de l'analyse des constellations publiques, pour mieux comprendre comment obtenir les valeurs qui s'y rapportent, le concept d'engagement (Berman et West, 2012) permet de préciser les actions à privilégier pour essayer d'obtenir les valeurs publiques dans une organisation. Ces engagements créent un environnement d'action qui peut impacter les pratiques et indirectement les manières dont les outils de gestion vont être utilisés.

Dans le cadre de notre étude, nous avons constaté qu'il était possible de rattacher à chacune des constellations de valeurs, des engagements publics les favorisant (tableau 2). En termes d'instrumentation de gestion, ces engagements représentent les actions menées par les agents publics pour atteindre les valeurs publiques et qui vont, en partie, déterminer comment l'outil de gestion va être utilisé. Par exemple, dans le cas du management public marocain étudié, pour tendre vers le « respect des usagers », les agents vont plutôt agir avec « retenue » et « égalité » (tableau 2) et pourront mobiliser avec plus d'intensité des outils de gestion qui favorisent ces actions publiques. Il s'agit là que d'une hypothèse, issue de cette étude, que nous n'avons pas pu vérifier, mais il nous semble important pour les managers publics de connaître l'existence de ces constellations et engagements dans la détermination et la diffusion des outils de gestion qu'ils souhaitent voir utiliser dans leurs organisations.

Plus loin encore, ce rapprochement entre valeurs publiques et engagements développe notre compréhension de la création des valeurs publiques, car il permet d'articuler, mais aussi de distinguer les objectifs de valeurs publiques et les critères opérationnels qui permettent de les atteindre.

En effet, ces engagements se rapportent plus directement aux résultats (*outputs et outcomes*) des interactions internes, entre agents publics, ou externes, avec les usagers ou les citoyens. Ils peuvent, d'une part, être mesurés et, d'autre part, comme nous avons essayé de le montrer dans cette étude, s'inscrire dans la description d'un processus dynamique d'actions ou de comportements spécifiques.

En termes d'implications managériales, au-delà des contributions présentées ci-dessus, cette analyse propose une grille de lecture des valeurs publiques et de leur éventuel processus de création. Cela doit inciter les managers publics à percevoir les valeurs publiques de manière dynamique afin, d'une part, de favoriser leur création, voire, d'autre part, comme certains travaux l'ont déjà entrepris, de les intégrer dans des outils de contrôle de gestion tels que des tableaux de bord de la valeur publique (*Public value scorecard*, Meynhardt et al., 2014), afin de mesurer la contribution de ces valeurs au

management des organisations publiques. Mais plus encore, ces outils de gestion de valeurs publiques mettent en avant la place de ces valeurs dans l'instrumentation de gestion publique, car en référençant les valeurs publiques et leur processus de création, indirectement, ils proposent un descriptif du processus de construction de l'instrumentation de gestion autour de ces valeurs.

Pour Bozeman (2007) quelle que soit l'approche développée pour décrire voire analyser les valeurs publiques (enquêtes, interviews, analyse documentaire, étude de la littérature) il semble peu probable qu'elle puisse faire l'unanimité. Celle proposée ici dévoile, sur le plan scientifique, la fécondité d'approches néo-institutionnelles dans la mise en évidence de la diversité des valeurs publiques qui participent à l'instrumentation des outils de gestion dans les organisations publiques.

Sur le plan managérial et pratique, l'approche instrumentale des valeurs publiques n'est pas à notre connaissance proposée par la littérature alors même qu'elle permet de mieux appréhender des éléments justifiant les spécificités publiques des processus d'instrumentation de gestion et ainsi orienter les managers publics vers le développement d'outils de gestion adaptés à ces spécificités.

Section 2. Une approche de l'instrumentation du management public par les pratiques publiques

À la suite de ces travaux sur les valeurs publiques et leurs impacts sur l'instrumentation des outils de gestion, une perspective naturelle de recherche complémentaire s'est dessinée autour de l'étude de l'influence récursive des pratiques publiques sur l'instrumentation des outils de gestion. Pour cela, en mobilisant des cadres conceptuels plutôt issus des approches néo-institutionnelles ou interactionnelles, nous avons mené divers travaux, notamment dans des organisations hospitalières (**ACL2 ; ACL3 ; CO1⁶ ; ACTI⁶**).

Une de ces approches, la théorie de l'activité (Léontiev, 1976), en opérant une distinction entre action et activité nous a offert une grille de lecture très mobilisée en sciences de l'information afin de mesurer les écarts et les rétroactions entre les outils et leurs pratiques. Cette analyse se situe dans le domaine des analyses interactionnelles, car elle définit l'interaction entre acteurs et outils comme une modélisation du réel qui va construire le lien entre action et activité. En sciences de gestion et plus particulièrement en ce qui concerne les problèmes d'instrumentation, cette approche permet, d'une part,

⁶ Voir liste des publications citées dans le mémoire, p.133

de distinguer l'outil de gestion de sa pratique puis, d'autre part, d'évaluer le rôle des acteurs et de leurs interactions dans la construction de ces pratiques.

En distinguant d'un côté, l'action visant la réalisation d'un objectif et, d'un autre côté, l'activité qui répond à des problèmes pratiques, la théorie de l'activité autorise une lecture des relations entre des outils de gestion et les activités réelles à partir d'une connaissance plus fine des pratiques. Pour cette théorie, l'action répond à un but précis, qui peut être individuel ou collectif alors que l'activité renvoie à des ressorts sociaux, des valeurs partagées, à l'histoire ou la tradition d'un groupe social.

La mise en relation de l'action et l'activité d'un agent avec celles des autres agents décrit la richesse et la complexité des pratiques et de leurs évolutions. Ainsi, l'activité d'un personnel ou d'un groupe de personnels n'est pas réductible à l'action, car elle n'est pas bornée par les mêmes limites spatiales et temporelles. Il en va, de même, des outils du management dans les organisations publiques qui prescrivent un type d'action, mais qui vont produire des activités différentes selon les catégories de personnel. Une analyse de ce type permet de relier les pratiques publiques et les outils de management public afin de percevoir comment ces pratiques formatent l'instrumentation de ces outils. Il apparaît ainsi que les pratiques et les outils peuvent se renforcer, se stabiliser ou se modifier de manière synchronique ou diachronique.

Comme le recense le tableau 3, un outil de gestion de la qualité mis en place dans un CHU que nous avons étudié de manière longitudinale, va modifier les pratiques publiques de certains personnels tout en stabilisant ou rejetant l'outil (ACL2). Par exemple, les personnels soignants vont soit se recroqueviller sur les pratiques soignantes, soit hybrider ces pratiques avec des pratiques plus managériales. D'autres personnels vont au contraire renforcer l'outil tout en renforçant leurs pratiques. Ainsi, les médecins qui vont trouver dans la gestion de la qualité un moyen de renforcer leur autonomie et leur position centrale dans l'établissement.

Cette analyse dans le secteur hospitalier français décrit les outils de gestion comme des éléments conditionnant les pratiques publiques, mais aussi conditionnés par ces pratiques. Des pratiques qui, dans l'organisation, sont l'expression de l'hétérogénéité de parcours et de valeurs personnelles, eux-mêmes conditionnés par des éléments contextuels.

Par ailleurs, dans le cas des outils du management public et de leurs appropriations, les actions qu'ils supportent peuvent être rapprochées des trois perspectives d'appropriation proposées par la théorie de l'appropriation (perspective rationnelle, sociopolitique et

psycho-cognitive) (tableau 3). Autrement dit, lorsque l'on active un outil de gestion, on le fait, tel que les rationalités d'action de Weber (1979) le suggèrent, au nom de plusieurs raisons qui peuvent être rationnelles, mais aussi politiques, sociales, psychologiques, symboliques, voir affectives. C'est cette complexité qui crée l'ambivalence de l'outil s'exprimant par des pratiques distinctes selon les groupes sociaux.

Tableau 3. Actions et pratiques publiques dans un CHU (d'après ACL2)

Activités / Action	Pratique des Gestionnaires	Pratiques des Médecins	Pratiques des Personnels soignants	Pratiques des Personnels de support
rationnelle	L'outil génère une production spécifique			L'outil produit des procédures de travail
sociopolitique	L'outil produit un langage commun	L'outil renforce les mondes dominants	L'outil renforce les valeurs publiques	
psycho-cognitive		L'outil sanctuarise des pratiques médicales	L'outil favorise l'autonomie	L'outil modifie ou renforce les pratiques actuelles

L'analyse croisée des pratiques et des rationalités d'action en matière d'appropriation permet de décrire des formes d'interprétation puis d'activation des outils de gestion dépendantes des personnels et de leurs mondes sociaux (e.g. le contexte hospitalier). Ceci permet de rattacher à un outil des pratiques distinctes selon leurs catégories ou milieux professionnels et leurs formes de rationalité d'action.

L'analyse croisée des pratiques et des rationalités peut aussi permettre d'expliquer et de prévoir des instrumentations singulières selon les personnels et de construire des outils de gestion en mesure de les intégrer dans leurs *designs* ou leurs contenus.

À la suite de ces premiers travaux, nous avons cherché à mener une approche « vitaliste » (Martinet Pesqueux, 2013) des pratiques publiques pour circonscrire des invariants du management public (schèmes cognitifs, routines et attitudes des individus et des collectifs) qui sont l'expression de pratiques professionnelles et leur donnent du sens.

La notion d'activité définie ci-dessus est en effet très proche des notions de « situation sociale » et de « cadre » proposées par Goffman (1974 ; 2001). Pour cet auteur, la pratique professionnelle est encadrée par l'activité qui elle-même dépend de la situation

sociale dans laquelle elle s'exécute. L'étude et la connaissance plus en profondeur de ces pratiques nécessitent de mieux décrire cette situation et ses caractéristiques.

Une situation sociale est « un environnement fait de possibilités mutuelles de contrôle, au sein duquel un individu se trouvera partout accessible aux perceptions de ceux qui sont présents et qui lui sont similairement accessibles » (Goffman, 2001). Dès lors, des règles sociales et culturelles régissent le comportement des individus et les manières dont ils doivent se conduire en vertu de leur présence dans une organisation. Cette situation sociale est ainsi définie par l'expérience de chacun et par ses modes de structuration (Goffman parle pour cela de « cadres »). Pour mieux décrypter ces cadres à l'origine des situations sociales puis des pratiques, Goffman propose une analyse néo-institutionnelle des pratiques professionnelles portant notamment sur des classifications mentales ou des rites d'interaction (Goffman, 1974). Cette analyse recommande en effet d'étudier les organisations comme des institutions sociales en mesure de décrire des régularités qui déterminent des pratiques professionnelles et des choix managériaux spécifiques.

À partir de nos travaux sur les établissements hospitaliers, nous insistons sur le potentiel scientifique et empirique de l'approche des situations sociales de Goffman au sein de notre programme de recherche, car elle offre une opportunité de rapprochement entre institutions et interactions par la triangulation d'analyses portant sur les acteurs, les outils et les institutions.

Pour cela, les travaux de Douglas (2004) approfondissent l'approche des situations sociales de Goffman en étudiant les éléments qui les structurent. Ainsi, pour définir les situations sociales et leurs « cadres », l'anthropologie culturelle de Douglas (2004) mobilise le concept de classification afin de décrire les caractéristiques de « l'institution sociale » qu'elle définit comme un système de « classifications mentales » partagé par une communauté d'individus. En partageant des pensées et des façons de voir le monde, les pratiques professionnelles possèdent une cohérence commune qu'il est important de mettre en lumière afin de mieux comprendre les formes d'instrumentation des outils de gestion par les acteurs dans l'organisation.

Sur le plan empirique, à travers une étude de cas portant sur l'introduction du système de comptabilité analytique hospitalière (CAH) dans un Centre de Lutte Contre le Cancer (CLCC) en France, nous avons cherché à décrire comment des pratiques publiques se construisent à partir de classifications mentales communes.

Nous examinons cette question, à travers une recherche intervention dans ce CLCC (**ACL3 ; ACTII**). Les CLCC sont des établissements de santé privés à but non lucratif qui participent au service public hospitalier en France. Ils appartiennent au champ des Établissements de Santé Privés d'Intérêts Collectifs (ESPIC). Créés en octobre 1945, ils sont financés par l'assurance maladie et sont contrôlés par le ministère de la Santé, dans les mêmes conditions que les hôpitaux publics.

Les dirigeants de ce CLCC se confrontent à une demande d'information de la part des services opérationnels à des fins de pilotage des dépenses et des activités. La structuration actuelle de la CAH ne permet pas de répondre de manière satisfaisante à ces demandes. C'est pour tenter d'y apporter un début de réponse que la direction a lancé une recherche intervention autour d'une équipe de recherche associant enseignants-chercheurs en gestion et praticiens. La feuille de route longitudinale de cette équipe comporte, comme ambition principale, l'étude des pratiques de calcul et d'analyse des coûts dans cet établissement puis la construction, pas-à-pas, d'un d'outil de gestion économique pouvant permettre de faire évoluer le système actuel de la CAH vers un système de pilotage (voir Partie 2, Chapitre 2, Section 1 ; **ACTII**).

Derrière l'emploi généralisé de ce système de calcul de coûts dans les établissements hospitaliers publics français se cache une grande diversité de pratiques, notamment car de nombreux établissements n'ont pas mis en place ce système de calcul de coût, mais se sont seulement arrêtés à l'une ou l'autre de deux étapes intermédiaires (**CO1**).

L'adoption d'un outil de gestion n'est jamais une copie conforme. Si les pratiques possèdent une dimension de routine ou rituelle (Collins, 2004), elles sont aussi paradoxalement sources de changement et autorisent toujours une certaine liberté d'interprétation. Pour Douglas (2004), sans classification, la pratique n'est pas appréhendable. Aussi, elle caractérise les institutions sociales selon au moins cinq éléments : le rôle ou le statut des acteurs dans les institutions, leur degré de responsabilité des acteurs, leurs pouvoirs respectifs, les frontières externes i.e. le type de coordination avec les autres institutions sociales, le niveau de concurrence entre les institutions (tableau 4). L'institution existe à partir du moment où elle laisse apparaître, autour de ses caractéristiques, des classifications mentales spécifiques que l'on peut distinguer d'un autre type d'institution.

Ainsi, dans notre cas, il est possible de différencier l'institution sociale qui supporte le système de calcul de CAH de celle qui structure les pratiques dans les services médicaux

de l'établissement étudié (tableau 4). La superposition de deux formes d'institution sociale qui se confrontent à un même type de pratiques (calculer des coûts dans un hôpital) permet de dégager les classifications mentales à l'œuvre dans l'organisation hospitalière (**ACL3**).

Dans cet hôpital, le système de CAH est certes explicité par la direction financière et le contrôle de gestion, mais sa formalisation se réalise au contact des habitudes ou des réflexes mentaux des services et de leurs responsables. Ainsi, les chefs de service cliniques (hospitalisation, chirurgie, réanimation, radiothérapie) qui sont des médecins considèrent que la prééminence du volume d'activité d'un service dans le système de calcul de coût est contraire à leurs logiques locales qui privilégient la qualité et la réputation du service (et de son chef). Le contrôle par l'activité qui pourrait s'exercer sur le service n'est pas compatible avec la logique de corps qui régit les fonctions médicales. Un médecin ou même un interne dans un service ne peuvent être jugés sur leur volume d'activité. S'il existe une supervision qui s'exerce sur eux c'est celle de leur corps et de sa déontologie (Georgescu et Commeiras, 2011), mais en aucun cas celle d'une bureaucratie. La logique de corps (tableau 4) apparaît comme une première classification mentale qui définit le rôle des personnels au sein de l'institution sociale médicale (**ACL3**).

De même, si les chefs de service acceptent les règles formelles de *reporting* liées au calcul de coût c'est surtout parce qu'elles répondent en partie aux nécessités de *reporting* général vers l'ARS (Agence Régionale de Santé). Ainsi, souvent au nom de leur autonomie, les pratiques des chefs de service limitent l'adoption du système de calcul de coût au seul *reporting* vers la tutelle, mais en aucun cas en direction du pilotage de leurs services. Cette autonomie apparaît ainsi comme une autre catégorie de classification mentale propre à cet établissement qui caractérise le degré de responsabilisation et de décentralisation des services au sein de l'institution (tableau 4).

De la même façon, le calcul du coût d'un GHS (Groupe Homogène de Séjour) défini par l'ENCC (Étude Nationale des Coûts à méthodologie Commune) n'a pas été mis en place dans cet établissement, tout comme les critères de gestion, du type taux d'occupation des lits ou coût d'une journée d'hospitalisation, qui instituent une éventuelle concurrence entre services cliniques. En effet, il apparaît, à travers cette étude, que d'autres catégories de classification mentale propres à de nombreux établissements hospitaliers privilégient la gestion autonome des services et la logique de monopole (tableau 4). Chaque service dispose de sa propre clause exclusive de compétence.

Enfin, les valeurs soignantes (confort et intérêt du patient) que portent les chefs de service, mais surtout les personnels soignants (tableau 4), s'opposent au système de calcul qui vise la réduction de coût à partir d'objectifs en termes de nombre de patients à guérir par période de temps définie. Dans les modes de pensée et les pratiques des services cliniques d'un hôpital, tous les patients sont considérés comme uniques et à traiter en tant que tels. Cette classification n'a pas permis de réellement faire du Groupe Homogène de Malades (GHM), comme le préconise la CAH, un indicateur dont on calcule et pilote le coût.

Aussi, la perspective des classifications mentales nous indique que les coûts sont surtout appropriés au travers de leurs effets sur les pratiques concrètes. L'adoption et l'utilisation du coût se réfèrent à des modes de fonctionnement inhérents au service et aux logiques qui le traversent. Dans cet établissement, le système de calcul de coût de la CAH n'est utilisé que dans une perspective de *reporting*, non parce qu'il ne répond pas à la logique managériale d'un hôpital (la tarification à l'activité est calculée à partir de ce calcul de coût), mais parce qu'il contredit des logiques médicales et soignantes concentrées dans les classifications mentales décrites ici (tableau 4).

Tableau 4. Classifications mentales et pratiques publiques hospitalières (d'après ACL3)

Institutions sociales (au sens de Douglas)	Pratiques dans les services médicaux	Pratiques suggérées par les systèmes de calcul de coût ENCC
Rôles et statuts des personnels	Forte hiérarchisation des statuts et des rôles (logique de corps)	Non-différenciation des statuts des personnels (moyennisation ou uniformisation des statuts)
Frontières externes	Collaboration entre établissements (logique soignante)	Comparaison entre établissements (logique concurrentielle)
Degré de responsabilité	Autonomie des services (unicité des patients, unicité des services)	Responsabilisation des services (logique d'efficiences gestionnaire)
Concurrence	Monopole des services (logique de monopole)	Concurrence entre les services (logique concurrentielle)
Pouvoir	Négociation avec la tutelle et entre les services (logique centralisation/décentralisation)	Négociation avec la tutelle (logique centralisée)

Sur le plan scientifique, l'analyse des pratiques publiques, que nous avons menée dans nos travaux, permet de mettre en évidence une première catégorisation des formes d'instrumentation des outils de gestion dans les organisations publiques, dépendantes des

caractéristiques des utilisateurs et de leurs rationalités. Elle laisse notamment entrevoir que l'instrumentation de ces outils est largement dépendante de leur diffusion. Ainsi, dès à présent, dans les organisations publiques que nous avons étudiées, nous avons pu déjà identifier deux formes de diffusion des outils de gestion, par transposition ou par conception, qui peuvent laisser supposer des instrumentations spécifiques.

Sur le plan managérial, cette approche propose de prendre en compte les principaux déterminants des pratiques publiques et la dialogique qui s'instaure entre ces déterminants et les nouveaux outils du management public. Comme nous allons le voir dans le chapitre 2, ce dialogue est particulièrement visible dans les organisations publiques à travers les outils de contrôle de gestion et leurs instrumentations qui prennent une place très importante parmi les nouveaux outils mis en œuvre.

Chapitre 2. Les formes d'instrumentation du contrôle de gestion public : une lecture empirique

Nous percevons aujourd'hui le chemin parcouru depuis la rédaction de notre travail doctoral et cet itinéraire nous permet de mesurer la patience que le chercheur que nous sommes doit faire preuve afin de construire une certaine cohérence et convergence entre les approches théoriques mobilisées et l'opérationnalisation des concepts. Les principales publications qui interviennent souvent, après la rédaction de la thèse, permettent progressivement d'apporter des bases empiriques aux nombreuses approches théoriques abordées dans le travail doctoral. Aussi dans ce mémoire nous avons effectué un choix, contestable, mais quelque peu inverse qui consiste à principalement présenter nos principaux résultats issus de nos divers terrains de recherche plutôt que de privilégier uniquement les débats théoriques auxquels nous souhaitons contribuer, mais avant tout, de manière inductive, à partir de nos observations empiriques.

Ainsi, sur le plan conceptuel, ce choix reste profondément lié aux définitions que l'on peut faire du contrôle de gestion, dans la littérature. À partir, tout d'abord, de la définition du contrôle de gestion proposée par Anthony (1988) - « ensemble de dispositifs que les managers emploient pour contrôler d'autres managers, donc finaliser, piloter et post évaluer leur action » - puis de celle des « leviers de contrôle » par Simons (1995) - « Procédures et systèmes formalisés ; systèmes de contrôle interactifs ; systèmes de contrôle diagnostique ; garde-fou » - Bouquin (2000) propose une définition du contrôle de gestion prenant en compte les différentes dimensions du *management control* dans son acception anglo-saxonne. Il le définit comme « l'ensemble des dispositifs et processus qui garantissent en priorité la cohérence entre la stratégie et les missions des managers, notamment les actions concrètes et quotidiennes ».

Cette définition décrit les relations étroites pouvant exister entre la stratégie et l'action managériale. Si elle permet avant tout de situer les outils du contrôle de gestion dans les processus de management stratégique des organisations, elle suggère également les transformations et adaptations potentielles que peuvent subir ces outils dans leurs phases d'instrumentation.

Par leur description des *packages* de contrôle, Malmi et Brown (2008) élargissent la définition du contrôle de gestion à un ensemble de processus gestionnaires et comptables, mais aussi à des règles et valeurs qui permettent d'essayer de contrôler la cohérence stratégique des comportements et des décisions des acteurs des organisations. Cette

définition permet d'associer le contrôle des comportements au contrôle stratégique autour des trois dimensions de contrôle organisationnel (contrôles administratifs, contrôles sociaux, autocontrôle) telles qu'a pu les définir Hopwood (1974). Dès lors, en élargissant le spectre du contrôle de gestion à un ensemble d'outils et dispositifs présentant des dimensions à la fois organisationnelle et sociétale (Broadbent et Laughlin 2009), cette définition incite à approfondir l'analyse des éléments des organisations publiques et de son management (règles, normes, valeurs, pratiques) pouvant exercer une influence sur l'instrumentation de ces outils. C'est cette approche que nous avons privilégiée dans la première partie de ce mémoire afin de faciliter notre lecture de l'instrumentation du contrôle de gestion public dans cette deuxième partie.

Section 1. La transposition des outils de contrôle dans les organisations publiques : une forme d'instrumentation traditionnelle, mais encore très répandue

Des travaux importants en matière de développement d'outils de contrôle de gestion dans les organisations publiques ont montré que celui-ci s'est souvent réalisé et se réalise encore sur les bases d'une transposition plus ou moins mécanique d'outils issus du management privé. Notre objectif n'est pas ici d'analyser l'opportunité et la pertinence de cette transposition, même si de nombreuses limites et effets pervers de celle-ci ont été déjà de nombreuses fois soulignés (Nioche, 1991 ; Chatelain-Ponroy et al., 2003) notamment parce qu'elle néglige très largement les spécificités du contexte public (Eggrickx, 2012).

Nous cherchons à mesurer quelles formes peut prendre l'instrumentation de gestion à la suite d'une transposition d'outils de gestion souvent issus du secteur privé (**CO1 ; ACT11**). En effet, comme l'indique Nioche (*op.cit.*), l'instrumentation de gestion, dans les organisations publiques, semble souffrir d'un certain déficit conceptuel provenant notamment de la certitude quelque peu naïve que les outils managériaux ayant fait leurs preuves dans le secteur privé trouveront toutes leurs places dans le secteur public. Aussi, c'est à une étude approfondie de cette instrumentation particulière que nous nous sommes attachés à réaliser dans nos travaux et dont nous présentons les principaux résultats dans les lignes qui suivent.

Sur le plan empirique, en étudiant le cas de l'introduction du système de comptabilité analytique hospitalière (CAH) dans le système hospitalier français, nous avons constaté (Partie 2, Chapitre 1, Section 2) que la prescription d'un nouvel outil de gestion se

confrontait à des pratiques et des classifications mentales spécifiques et contradictoires (médicales, soignantes, gestionnaires).

Dans un premier temps, ceci a révélé, dans le cadre d'une prescription et d'une transposition d'un outil de gestion, la faible influence des pratiques gestionnaires déjà en place sur son instrumentation. Dans un deuxième temps, en poursuivant cette recherche intervention longitudinale, nous analysons maintenant les conséquences sur les usages des outils de contrôle de gestion de cette faible influence des pratiques managériales existantes.

À partir de 2004, avec l'apparition progressive de la tarification à l'activité (T2A) dans les établissements hospitaliers français, les besoins de pilotage et de contrôle de l'activité hospitalière se sont sensiblement développés. Il s'agit là d'un changement radical de paradigme gestionnaire hospitalier. Le financement se fait désormais en fonction de l'activité et non plus sur la base de dotations plus ou moins forfaitaires. Dès lors, pour accompagner le développement de la T2A, les ARS (Agences Régionales de Santé) avec le concours de l'ATIH (Agence technique de l'information sur l'hospitalisation) ont prescrit différents outils de contrôle de gestion principalement regroupés dans la comptabilité analytique hospitalière (CAH).

Sous le vocable Comptabilité Analytique Hospitalière (CAH) se déploient quatre outils complémentaires et non alternatifs, le tableau analytique commun (TAC), le tableau de retraitement comptable (RTC) qui permet l'obtention du coût complet des sections médicales à un niveau agrégé sur une base nationale préétablie, le calcul de coûts par activités et les Échelles Nationales de Coûts à méthodologie Commune (ENCC) qui proposent une analyse de coûts moyens des activités hospitalières constatés au niveau national à travers environ 250 établissements pilotes.

La version 2011 du guide méthodologique définit un cadre commun qui permet l'articulation de ces outils⁷. L'ambition est clairement affichée, il s'agit de doter les établissements d'un outillage de pilotage stratégique et d'un support au dialogue de gestion afin d'améliorer l'efficacité des établissements. Pourtant, de nombreux doutes existent sur la capacité de la CAH, dans sa configuration actuelle, à réellement permettre le pilotage des organisations hospitalières et de leurs activités (Nobre et Biron 2002, Lartigau 2009 ; Dos Santos et al., 2014).

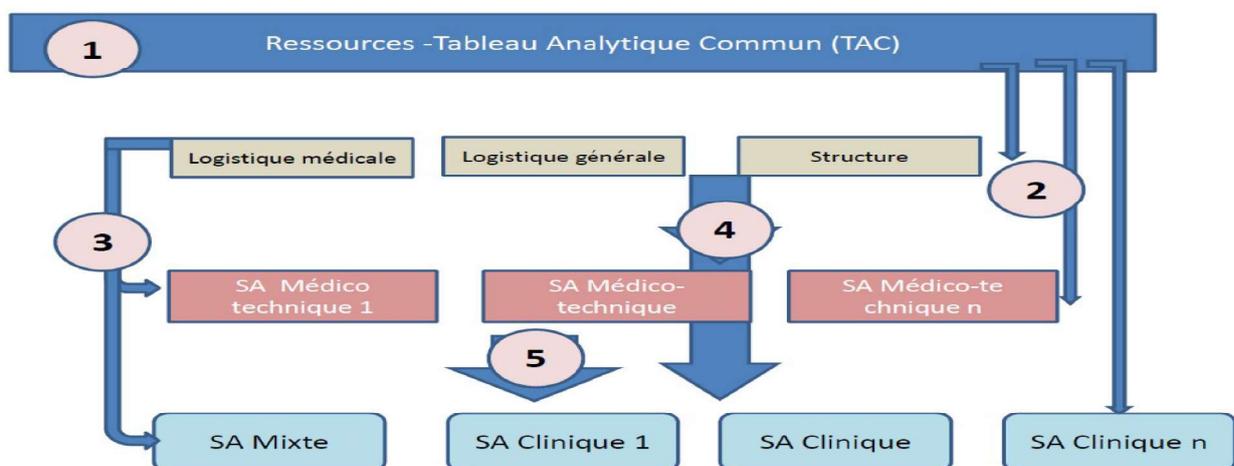
Pour mener notre analyse de l'instrumentation de la CAH dans cet établissement hospitalier, notre objectif de recherche a été de proposer une mesure la pertinence de la

⁷ Guide méthodologique de la comptabilité analytique hospitalière publié par la Direction Générale de l'Offre de Soins, 2011

CAH à partir des objectifs d'un calcul de coût. Nous postulons que cette pertinence peut être mesurée par l'analyse des articulations entre les trois dimensions qui caractérisent un outil de gestion - son substrat technique, sa philosophie gestionnaire et sa représentation des relations organisationnelles (Hatchuel et Weil, 1992) - et les objectifs qui lui sont attribués.

L'architecture actuelle du système de coûts du CLCC étudié est, en quasi-totalité, issue des préconisations de la CAH. Il débouche sur la construction du résultat du CLCC comme la somme des résultats des sections cliniques (figure 5). Le tableau analytique commun (TAC) recense l'ensemble des charges de l'établissement (1). Les charges directes sont affectées directement aux SA Clinique et Mixte (2). Les charges indirectes de logistique générale, médicale et de structure sont affectées directement aux SA cliniques via leurs pourcentages de consommation de charges directes (3 et 4). Les sections médico-techniques sont ensuite déversées sur les sections cliniques (5) en fonction de leurs consommations d'activité médico-technique, mesurées par des ICR (Indices de Coût Relatif fournis par l'autorité de tutelle).

Figure 5. Le modèle de la Comptabilité Analytique Hospitalière (d'après ACTI 1)



Jusqu'ici, la réflexion sur la pertinence des coûts et leurs niveaux d'analyse (Bouquin, 2006) n'a été que très partiellement menée au sein des hôpitaux publics français.

La construction de la pertinence d'un système de calcul de coût est, de manière générale, obtenue par (Cooper et Kaplan, 1986 ; Mevellec, 2005) :

- l'amélioration de la traçabilité des charges,
- la mesure de leurs liens de causalité avec les objets de coût,
- la responsabilisation des acteurs à travers le pilotage des coûts.

Nous avons tenté d'évaluer l'instrumentation de la CAH, telle qu'elle est appliquée aujourd'hui dans ce CLCC et dans la plupart des hôpitaux publics français, à travers l'analyse de ces critères de pertinence. En croisant chacune des trois dimensions d'un outil de gestion avec les trois catégories objectifs d'un calcul de coût (Mevellec, 2014, 2017), nous avons essayé d'illustrer comment la CAH fut diffusée et, aujourd'hui, est utilisée dans cet établissement.

Le croisement de ces trois dimensions avec les objectifs d'un calcul de coût nous a permis de construire une matrice d'analyse de la pertinence de la CAH (figure 6).

En cherchant à évaluer la pertinence du calcul de coût dans cet établissement, cette matrice révèle la manière dont l'outil CAH s'est diffusé et est utilisé dans la structure.

En analysant les trois dimensions d'un outil de gestion (Hatchuel et Weil, *op.cit.*), la matrice de pertinence décrit, tout d'abord, le substrat technique de la CAH comme présentant une forte traçabilité, mais assez peu causal (figure 6). En effet, sur le plan des règles d'affectation des charges, la volonté des concepteurs de la CAH a été de s'inscrire dans un système de charges directes. Il s'agit là d'une transposition dans le monde médical de la notion de main-d'œuvre directe caractéristique de l'industrie de production de masse. Cette pratique n'est aujourd'hui plus pertinente, car en voie d'abandon. La production de masse ayant laissé la place à une production de plus en plus personnalisée. Mais plus encore, l'application de cette règle d'affectation dans le domaine hospitalier se confronte à l'organisation des établissements dans lesquels l'activité se construit de manière processuelle et non verticale. Cette dernière n'est plus liée à un produit, mais à un ensemble de tâches compatibles avec les compétences et les ressources présentées dans les services. L'établissement construit son activité en faisant appel à des ressources transversales appartenant à différents pôles et services (hospitalisation, chirurgie, radiologie, logistique générale, etc.). Dès lors si les ressources s'acquièrent dans une logique fonctionnelle, leur efficacité s'évalue dans une logique processuelle. En ignorant ce principe, la CAH, loin d'apporter une contribution à la gestion des ressources, en particulier les plus rares, pénalise la production de sens et la réflexion stratégique (figure 6). L'usage de la CAH qui est réalisé par les gestionnaires de l'établissement et les responsables de services se maintient dans le domaine de la prescription afin de répondre aux demandes de la tutelle (ARS) plutôt qu'aux besoins d'information des responsables de service et de pôle que l'on connaît moins bien. L'outil est effectivement utilisé, mais plus à des fins de *reporting* qu'au service d'un pilotage effectif des services et de l'établissement.

En poursuivant l'analyse de l'usage de la CAH par la matrice de pertinence, cette dernière montre également qu'à travers les sections d'analyse (SA) fonctionnelles qu'elle propose, la CAH offre une représentation des relations organisationnelles très cloisonnée. Les SA sont hiérarchisées en sections d'analyse principales et sections d'analyse auxiliaires (figure 6). Ces dernières sont allouées sur les premières qui *de facto* apparaissent comme les seules productrices de valeur pour l'établissement au travers de leurs résultats. L'efficacité de la gestion des ressources des sections auxiliaires (services de logistique et médico-techniques), qui sont majoritaires dans l'établissement, ne peut être mesurée. L'affectation de leurs coûts sur les sections principales n'incite pas à la production et à la consommation des ressources. Au final la représentation des relations organisationnelles par le système de CAH ne peut entraîner ni l'adhésion du personnel médical, ni celui du personnel technique ou administratif. L'arbre analytique de calcul de coût et l'organigramme apparaissent déconnectés (figure 6). L'utilisation la CAH dans cet établissement est largement restreinte par cette déconnexion qui ne permet pas de développer un langage commun aux managers de l'établissement et aux responsables médicaux (médecins et cadres de santé). Il s'agit de deux mondes parallèles avec des logiques propres (gestionnaire et médicale) dont la collaboration est pourtant nécessaire à l'amélioration de la performance de l'établissement. La non-prise en compte des pratiques et valeurs soignantes dans la transposition de l'outil de contrôle de gestion facilite sa diffusion, mais réduit les capacités d'appropriation par les acteurs.

Ceci est particulièrement visible en ce qui concerne la troisième dimension d'un outil de gestion, sa philosophie gestionnaire. Celle-ci, par la lecture de la matrice de pertinence (figure 6), apparaît très normalisée et assez peu incitative. En effet, le lien très fort que réalise la CAH entre la structuration en sections d'analyse (SA) et le mode de financement des hôpitaux souligne la préoccupation des concepteurs de contrôler la création de valeur au sein des structures hospitalières. En l'absence de marché, qui fournit une information sur la valeur au travers des prix de vente, c'est la tarification à l'activité (T2A) et les modalités de financement public (MIGAC⁸ et MERRI⁹) qui jouent ce rôle. L'hypothèse faite repose sur la capacité du financeur d'apprécier *a priori* la valeur de la mission et des moyens à mettre en œuvre pour la réaliser. Les tarifs des activités hospitalières sont fixés, par une échelle de mesure (ENCC), à partir d'une moyenne de coûts constatés dans un échantillon d'établissements volontaires, mais pas

⁸ Missions d'Intérêt Général et Aides à la Contractualisation

⁹ Mission d'Enseignement, de Recherche, de Référence et d'Innovation

nécessairement représentatifs. Dès lors, à travers la CAH, c'est la capacité des services et établissements à se rapprocher de cette moyenne de coût que l'on mesure et non nécessairement leur performance médicale ou leur efficacité dans la gestion des ressources. Du moins, c'est de cette manière dont sont appréhendés les coûts calculés et les CRÉA (Compte de Résultat Analytique) présentés aux responsables de services. Dès lors, dans de nombreux établissements hospitaliers, les CRÉA ne sont pas construits et quand ils le sont, leurs usages restent limités à quelques indicateurs jugés fiables comme la masse salariale du service ou ses équivalents temps plein (ETP).

Le comportement induit par cette transposition d'un outil de contrôle, est une absence de recherche de performance par les responsables de pôle ou service qui ne se retrouvent pas dans la logique « moyennisante » inspirée par la CAH alors que la logique médicale se veut souvent beaucoup plus optimisatrice. En effet, à travers la CAH, dès lors que l'emploi des ressources est justifié, la valeur est supposée produite. Ceci est assez peu recevable par les responsables de services et de pôles qui ont leurs propres conceptions de la valeur produite. Avec, ce mode de tarification et de calcul de coût, ils n'ont aucun intérêt à améliorer la productivité de leurs services, cela les pénaliserait pour le prochain exercice, car leurs ressources seraient réduites en conséquence. Aussi, pour les responsables de pôles comme pour les dirigeants des établissements, le calcul de coût est vécu et utilisé plus comme une norme à respecter que comme un véritable outil de pilotage (figure 6).

Figure 6. Matrice d'analyse de la pertinence de la CAH (d'après ACTI 1)

Les dimensions de la CAH Les objectifs postulés	Substrat technique	Représentations des relations organisationnelles	Philosophie gestionnaire
Gérer les ressources	Traçabilité informationnelle et causalité faible	Déconnexion de l'organigramme et éclatement de la structure en très petites SA	La valeur se crée uniquement dans les SA principales
Dialoguer avec l'environnement	Une normalisation contraignante de l'autorité de tutelle	La représentation est largement dictée par la tutelle	L'organisation doit se conformer à la norme
Influencer les comportements	Manque de production de sens	Vision cloisonnée des activités	Pas de vision processus de la performance

Comme le démontre cette matrice, la transposition de la CAH dans cet établissement n'a pas réellement permis de développer une instrumentation complète du calcul du coût. La contribution de la CAH à la performance semble bien faible et son apport à la

réflexion stratégique bien limitée. La diffusion de la CAH s'est réalisée sans prise en compte des pratiques existantes et spécifiques au monde hospitalier. Le modèle de calcul de coût de la CAH est inspiré des systèmes des sections homogènes avec centres d'analyse principaux et auxiliaires. Par ses attentes en termes de *reporting* financier, l'ARS incite les établissements à le reproduire *in extenso* et à l'identique. C'est ce qui est réalisé par les établissements qui calculent des coûts essentiellement pour reporter une information supplémentaire aux ARS. Par contre, notre étude démontre qu'en étant relativement éloigné du fonctionnement transversal d'un établissement hospitalier, ce modèle de calcul produit assez peu d'informations pour les gestionnaires et chefs de pôle.

Cette transposition de la CAH dans les établissements hospitaliers traduit une forme particulière, mais courante d'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques qui se caractérise par un usage adopté, mais pas nécessairement approprié. Nous parlons, pour cette forme d'instrumentation par transposition, d'un usage adopté en repartant de la définition de l'adoption proposée par Rogers (2003) qui représente le choix d'un ou plusieurs acteurs de mettre en œuvre un outil de gestion diffusé dans l'organisation. Ce choix pouvant être délibéré ou plus imposé, comme cela est le cas dans la situation de l'introduction de la CAH dans les hôpitaux publics français. Dans les organisations publiques étudiées, l'appropriation n'intervient qu'après ce choix de mise en œuvre par un processus plus long intégrant, de manière plus fine, les pratiques et valeurs publiques existantes.

Ce mode d'instrumentation par transposition présente des usages à rapprocher des modes d'adoption par mimétisme des outils de gestion (Eggrickx, *op.cit.*). Il peut exister plusieurs formes de mimétisme conduisant à des types d'usages distincts (*ibid.*). Certaines formes de mimétisme créent des effets d'apprentissage, même inattendus, en faisant de l'outil une « machine à apprendre » (*ibid.*). D'autres formes, qualifiées de « faux mimétisme » (*ibid.*), font de l'outil plus une « machine à légitimer ». Dans ce cas-là, l'adoption se réalise avant tout pour répondre à un usage prescrit qui pourra, soit se réaliser effectivement (c'est le « vrai mimétisme ») soit simplement laisser entendre qu'il existe, compte tenu de sa seule présence dans l'organisation (c'est plutôt le « faux mimétisme »). Dans le cas que nous avons étudié, il nous semble que la transposition de la CAH produit de manière assez indistincte, du « vrai » et du « faux mimétisme ».

Il est difficile de différencier, dans cette étude de cas, ce qui relève de l'apprentissage de ce qui relève de la recherche de légitimité. La CAH est d'abord adoptée pour sa

légitimité vis-à-vis des instances de tutelle, mais elle crée indéniablement des effets d'apprentissage, même modérés, sur les personnels qui l'utilisent. Ainsi, avec l'apparition de la CAH, les responsables voire les personnels des services se sont vus confrontés aux notions de coût, de coût direct, de coût indirect, qui faisaient assez peu partie de leur langage courant. Mais il est difficile de dire que cet apprentissage est complet, car les utilisateurs de la CAH, du fait du non-usage de l'outil dans une perspective de pilotage des services comme cela avait été prévu, ne retiennent du coût que des informations très superficielles et assez peu mobilisables dans le management des services.

Cette forme d'instrumentation renvoie à la distinction que Berry (1983) opère entre les usages rationnels de l'outil (prise de décision, pilotage) et leurs usages cognitifs (régulation des relations et dialogue entre les membres d'une organisation). Ici l'usage de la CAH reste cognitif et encore uniquement pour réguler les relations avec l'instance de tutelle. Nous parlons d'un usage adopté, mais non approprié (ou que très partiellement), car l'utilisation n'existe que parce que l'outil est diffusé par prescription, mais l'intégration dans les pratiques n'est que très réduite ou alors confinée à une relation hiérarchique avec un organisme de contrôle et de surveillance (l'ARS). On ne peut pas prétendre que l'appropriation de l'outil de calcul de coût soit réellement construite dans la mesure où l'usage reste confiné à une utilisation prescrite et mécanique sans prise en compte des réels besoins des hôpitaux en matière de pratiques managériales et sans adaptation aux valeurs publiques spécifiques à ces établissements.

Nous démontrons ici que s'interroger sur la pertinence d'un outil de calcul de coût constitue une manière d'engager ou de renouer le dialogue entre les concepteurs de ces outils (Berliner et Brimson, 1988 ; Fievez et al. 1999 ; Kaplan et Anderson, 2007), et les travaux portant sur leur instrumentation (Aggeri et Hatchuel, 1997 ; Dechamp, et al. 2006.; Lorino, 2005). Parmi ces derniers, les théories de la conception à l'usage (de Vaujany, 2005 ; Grimand, 2006) ou celle de la mise en acte (Aggeri et Hatchuel, *op.cit.*, Lorino, 2002) ont démontré que l'instrument se conçoit en continu à travers ses usages ou ses interactions avec les acteurs. Malgré leurs très grandes robustesses scientifiques, ces théories ne semblent pas toujours adaptées au calcul de coût où les modèles canoniques de calcul (méthode des centres d'analyse, méthodes UVA¹⁰, ABC¹¹ ou

¹⁰ Unité de Valeur Ajoutée

¹¹ Activity Based Costing

TDABC¹²) dominant tant dans la formation des concepteurs de ces outils que dans les services de contrôle de gestion ou chez les consultants qui les conseillent. Fabre et al. (2014) soulignent que ceci est particulièrement manifeste dans les organisations publiques où l'outil de comptabilité de gestion est souvent transposé à la manière d'un idéal-type sans considération véritable pour ses modalités d'appropriation par les décideurs et les usagers.

Dans l'exemple que nous avons étudié, le calcul de coût de la CAH est un dérivé de la méthode des sections homogènes pour lequel l'absence d'une réflexion sur la structure du calcul ou le choix des unités d'œuvre génère une instrumentation très partielle de l'outil c'est-à-dire très éloigné des usages prévus. Ainsi, en reprenant les trois dimensions d'un outil de gestion proposé par Hatchuel et Weil (1992) et en les croisant avec les trois objectifs assignés au calcul de coût (Mévellec, *op.cit.*), nous avons démontré que le calcul de coût de la CAH répond assez peu aux propriétés d'un Système de Pilotage de la Performance (SPP) (Ferreira et Otley ; 2009) selon lesquelles les objectifs de la CAH avaient été pourtant établis.

L'instrumentation par transposition que nous avons analysée met en évidence une diffusion à l'identique, ou mimétique (Eggrickx, *op.cit.*), d'un outil de contrôle qui intègre assez peu les spécificités de l'organisation publique concentrées notamment dans les pratiques publiques. En réponse, ces pratiques publiques ne vont adopter l'outil dans leurs usages que de manière superficielle comparativement en ne construisant qu'un usage cognitif ou légitimé de l'outil de gestion (Berry, 1983) pour réguler les relations avec les instances de tutelle. Il s'agit, pour nous, d'une forme spécifique d'instrumentation des outils de contrôle de gestion qui se concentre essentiellement sur les phases de diffusion et d'adoption des outils, à la différence d'autres formes d'instrumentation telle que la conception, décrite ci-après.

Section 2. La conception des outils de contrôle de gestion public : une instrumentation mixte

Comme évoqué précédemment, dans la littérature, l'étude de l'instrumentation du contrôle de gestion mobilise divers objets d'analyse qui vont de la conception de l'outil, à son usage en passant par son adaptation et son appropriation par les acteurs. Cette instrumentation a d'abord été étudiée par un courant « représentationniste » se concentrant sur l'outil de gestion en tant qu'artefact matériel représentant de manière

¹² Time Driven Activity Based Costing

plus ou moins fidèle l'organisation et son environnement (théories « rationnelles », « normatives » ou « critiques »). Plus récemment les théories issues du courant « pragmatique et sémiotique » (Lorino, 2002) (théories « institutionnelles et néo-institutionnelles » et « interactionnelles ») ont complété l'analyse en étudiant l'outil de gestion dans ses relations et interactions dynamiques avec les individus.

Les travaux du premier courant focalisent leur attention sur l'outil de gestion et ses effets plus ou moins positifs sur l'activité humaine (Agerri et Labatut, *op.cit.*). Dans ce courant, l'attention sur la conception des outils est modérée soit parce que l'outil est jugé fidèle à la représentation de l'organisation (« théories rationnelles ») ; soit parce qu'il est analysé à travers ses effets plus qu'à partir de ses modalités de création (théories « normatives » ou « critiques »).

Les théories issues du courant « pragmatique et sémiotique » centrent leurs analyses sur l'instrument de gestion défini comme le résultat de l'association d'un outil et d'une opération de pensée tournée vers l'action (Rabardel, 2002). Ce courant se concentre plus sur les relations réciproques et récursives entre l'outil, les acteurs et les institutions qui intègrent l'outil. À partir des principaux résultats de ce dernier courant, nous avons construit une approche spécifique de la conception des outils de contrôle de gestion dans les universités publiques françaises (ACL4 ; ACL 7) afin de pouvoir analyser des situations d'instrumentation « dyschroniques » (Alter, *op.cit.*) qui s'écartent légèrement des idéaux-types de l'instrumentation « asynchrone » (dichotomie conception-usage) ou synchrone (théorie de la conception à l'usage).

À la suite de la loi LRU¹³ (2007) et de l'accès aux Responsabilités et Compétences Elargies (RCE - 2011), les universités françaises ont été incitées à se doter d'outils de contrôle de gestion autonomes associés aux dispositifs proposés par leurs instances de tutelle. Ces nouveaux outils ont pour vocation de construire progressivement une nouvelle gouvernance des universités fondées sur le dialogue de gestion externe avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur, et interne, avec les composantes des universités. Ce nouveau dialogue de gestion s'inscrit, plus globalement, dans la mise en œuvre à l'Université des préceptes de la LOLF, qui depuis le début des années 2000, structure les principales réformes et tentatives de modernisation des organisations publiques françaises. Or, la LOLF, plus ou moins volontairement, a fait du contrôle de gestion une pratique managériale centrale des administrations et organisations publiques afin de répondre au nouveau découpage des services publics en missions-objectifs-indicateurs.

¹³ Libertés et Responsabilités des Universités

Ainsi, dans le cadre des Plans Annuels de Performance (PAP) et des Rapports Annuels de Performance (RAP), il est demandé aux universités de développer un système de pilotage et de *reporting* des performances. Les systèmes de pilotage proposés par les instances de tutelle s'accompagnent de la diffusion, dans les universités, d'applications de gestion, telles que SIFAC¹⁴ ou SYMPA¹⁵, afin de renforcer les procédures de suivi des coûts et de contrôle budgétaire. Ainsi tous les outils de suivi de la performance proposés aux universités - le suivi des indicateurs LOLF et leur *reporting* ou encore les outils informatiques de suivi budgétaire ou de comptabilité analytique - dirigent les établissements vers un système de contrôle diagnostique destiné principalement à comparer leurs résultats à des standards ou objectifs chiffrés afin de proposer des solutions d'amélioration dérivées des seuls indicateurs visibles dans les outils proposés.

Le contrôle de gestion des universités, s'il se résume aux outils proposés dans la LOLF ou à ceux qui en découlent, s'inscrit dans une vision très classique du contrôle des performances et des résultats, fondée sur le modèle cybernétique. Or, dans la réalité, il apparaît que les conditions d'application de ce modèle dépendent du caractère plus ou moins déterministe du système (Hofstede, 1978). En avenir totalement déterministe, le modèle cybernétique est superflu (*ibid.*). C'est ainsi que ces outils de contrôle diagnostique (Simons, 1995), destinés à réaliser des contrôles *a posteriori* dans le cadre de *reporting* des performances, imposent parallèlement, pour les directions universitaires, de développer des outils de pilotage *a priori* de ces performances, en mesure de produire un contrôle plus interactif.

Par contre ce nouveau contrôle de gestion, défini comme le nouveau « fer-de-lance » (Augé et al., 2010) des réformes publiques en France, se confronte, dans les universités françaises, à des modes de délibération de nature très politique qui entraînent un niveau de complexité du fonctionnement universitaire qu'il convient d'appréhender au mieux dans le développement de nouveaux outils de contrôle et de pilotage.

C'est dans la perspective d'un tel développement que nous avons mené, à sa demande, une recherche intervention dans une université française soucieuse de construire un tableau bord de gestion de ses formations permettant de construire les deux formes de dialogue suggérées par les réformes actuelles (ACLN1¹⁶ ; ACL4). Pour cela, une équipe de chercheurs en gestion associés à des praticiens de la comptabilité et du contrôle de cette université a été constituée. L'immersion a été menée à partir d'une enquête

¹⁴ Système d'Information Financier Analytique et Comptable

¹⁵ Système de répartition des moyens à la performance et à l'activité

¹⁶ Voir liste des publications citées dans le mémoire, p.133

exploratoire administrée auprès des principaux responsables de composantes et de formation de l'université ainsi qu'aux managers chargés de la gestion administrative de ces formations. Au total, 320 responsables de formation et personnels administratifs ont été questionnés à travers ce questionnaire, pour un taux de retour de 45%. Les personnels étaient interrogés à partir de questions ouvertes portant sur différents points relatifs à l'offre de formation de l'université tels que les objectifs stratégiques et missions des formations universitaires, les forces et faiblesses des formations, les valeurs qui les rassemblent, les critères de performance, les parties prenantes pertinentes, ou encore, les relations stratégiques à développer et les avantages concurrentiels à développer. Cette première phase de notre recherche avait pour but de parvenir à la définition de premiers axes stratégiques prioritaires ainsi que des objectifs et indicateurs qui s'y rapportent.

Un traitement informatisé, par une analyse de contenu des réponses obtenues à l'aide du logiciel N'Vivo, a permis d'identifier les principaux éléments de performance des formations universitaires perçus par les personnels qui en ont la charge de gestion et d'animation.

Cette première analyse nous a permis de dégager une première trame des axes stratégiques de pilotage des formations dans cette université puis de commencer à les relier avec des objectifs et indicateurs de performance (tableau 5).

Cette première ébauche du contenu du tableau de bord des formations a été soumise pour débat et discussion à deux instances de l'université. D'abord, le Conseil des Formations et de la Vie Universitaire (CFVU) auquel il a été proposé, au cours de deux sessions d'information et de discussion, de réfléchir aux changements et améliorations à apporter à ce premier tableau. Par la suite, le tableau de bord perfectionné a été soumis à la discussion de la direction de l'Université réunie en séminaire des responsables des composantes et des vice-présidents.

Ces modalités de recension des perceptions des gestionnaires et responsables de formation ont permis de constituer un échantillon représentatif des personnes concernées par la gestion des formations y compris, même de manière minoritaire, des étudiants représentés dans les instances de direction de l'université.

Les débats au cours de ces différentes présentations auprès des structures décisionnelles de l'université nous ont permis de construire pas à pas le tableau de bord en retenant, tout d'abord, deux catégories d'indicateurs de performance (indicateurs de pilotage des formations et des moyens destinés à ces formations). Au cours de ces débats, il a été proposé de regrouper ces indicateurs selon sept axes (réussite des étudiants, attractivité,

rationalisation de l'offre de formation, formation continue, insertion professionnelle pour la première catégorie, qualification du dispositif d'auto-évaluation, gestion des moyens, gestion des ressources humaines pour la deuxième catégorie) (tableau 5).

Ces sept axes qui constitueront la base du dialogue de gestion avec les composantes doivent également permettre de recenser des informations stratégiques afin de compléter les éléments de *reporting* sur les formations universitaires transmises à la tutelle dans le cadre du dialogue de gestion externe. De plus, au cours de ces débats et en accord avec les résultats de notre première enquête, des objectifs et indicateurs de performance mesurables à moyen terme ont été définis pour chacun des sept axes stratégiques (tableau 5). Enfin, dans le cadre du contrat quinquennal de l'université, des valeurs cibles à un an et cinq ans de ces indicateurs ont été définies. Pour des raisons de confidentialité, elles n'apparaissent pas dans les résultats que nous proposons ici.

Dans ce mémoire, nous livrons essentiellement les résultats relatifs aux deux étapes de recherche de ce projet (enquêtes et discussions collectives) qui ont alterné avec des phases de distanciation réalisées lors des nombreuses réunions collégiales de l'équipe constituée pour cette recherche intervention.

Tableau 5. Indicateurs tableaux de bord Université (source : ACLN1)

Tableau de bord de gestion des formations universitaires 2015-2019
<p>INDICATEURS DE PILOTAGE DES FORMATIONS</p> <p>RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS Taux de passage de L1 en L2 Taux de réussite en licence en trois ans Taux de présence aux examens (<i>étudiants ayant obtenu au moins une note >zéro</i>) Taux de réussite au master (<i>part des diplômés du master à la session année n parmi les inscrits</i>) Nombre de dispositifs d'évaluation des enseignements Nombre de masters délivrés Part des doctorants allocataires soutenant leur thèse en 3 ans au plus Nombre de doctorats délivrés Nombre de boursiers Réussite comparée des boursiers – cursus L et M</p> <p>ATTRACTIVITÉ Part des nouveaux bacheliers technologiques et professionnels entrant à l'IUT parmi les entrants à l'IUT Flux des étudiants en Master : part des étudiants nouveaux entrant dans l'établissement</p> <p>RATIONALISATION DE L'OFFRE DE FORMATION Régulation de l'offre de formation Licence Professionnelle Régulation de l'offre de formation Master Mentions à faible effectif en Licence (effectif étudiants < 50) Mentions à faible effectif en Licence Professionnelle (effectif étudiants < 20) Mentions à faible effectif en Master (effectif étudiants < 30)</p> <p>FORMATION CONTINUE, VAE/VAP Part des diplômés en FC sur le nombre total de diplômés – cursus L et M Nombre de candidatures formulées pour une validation des acquis Nombre de diplômés dans le cadre d'une validation des acquis Volume d'heures stagiaires Nombre de stagiaires Nombre de certifications délivrées</p> <p>INSERTION PROFESSIONNELLE Situation des étudiants titulaires d'un DUT – 30 mois après l'obtention du diplôme Situation des étudiants titulaires d'une LP – 30 mois après l'obtention du diplôme Situation des étudiants titulaires d'une licence – 30 mois après l'obtention du diplôme Situation des Masters – 30 mois après l'obtention du diplôme Insertion professionnelle des doctorants après 3 ans</p>
<p>INDICATEURS DE PILOTAGE DES MOYENS</p> <p>QUALIFICATION DU DISPOSITIF D'AUTOEVALUATION Mise en œuvre des procédures par secteur (Scolarité, RH, Finances...) Implication de la composante dans le développement du processus de contrôle interne Contribution aux groupes de travail dédiés à la construction des « fiches de procédure »</p> <p>GESTION DES MOYENS Taux d'occupation des locaux Recettes de la formation continue Évolution et part des ressources générées Taux d'exécution budgétaire global Taux d'exécution budgétaire par secteur Volume des DBM (qualité des prévisions budgétaires)</p> <p>GESTION DES RESSOURCES HUMAINES Endorecrutement des enseignants chercheurs – MCF et PU Temps de travail des personnels (annuel) Optimisation et mutualisation des moyens humains Redéploiements de postes Taux de demandes de formation Taux effectif de formation Maîtrise de l'évolution des heures complémentaires Maîtrise masse salariale sur ressources d'établissement</p>

Les enseignements que nous tirons de cette recherche intervention soulignent la pertinence de la conception d'un tableau de bord de gestion des formations universitaires construit sur des bases interactives avec les personnels concernés.

L'introduction d'une démarche de pilotage des performances des formations associée à l'impératif, pour les universités, de développer un dialogue de gestion au sein de l'établissement, indiquent la pertinence d'employer une démarche de contrôle interactif aux côtés des outils de contrôle diagnostique (Simons, 1995) proposés par la tutelle.

En termes d'instrumentation, l'étude de terrain tend à montrer que le tableau de bord de pilotage des formations universitaires, en prenant en compte les pratiques et les valeurs existantes dans la gestion des formations, permet de bâtir collectivement un dialogue et des échanges constructifs au service des formations et de leur pilotage. En effet, il apparaît que la coexistence d'un contrôle interactif réservé au pilotage des formations et d'un contrôle diagnostique, plus centré sur le *reporting* en direction de la tutelle, s'avère être une nécessité très souvent évoquée par les personnels chargés de la gestion de ces formations. De plus, nous avons constaté, à partir d'une analyse *a posteriori* que l'instrumentation de ce tableau de bord des formations s'est avérée facilitée et relativement efficiente notamment par sa capacité à intégrer les pratiques et valeurs publiques existantes et ainsi favoriser son appropriation par les acteurs et le développement de son usage.

En créant des interrelations fortes, sources d'apprentissage entre les deux systèmes de contrôle diagnostique et interactif (Naro et Travaillé, 2009), ce tableau de bord constitue un exemple d'instrumentation par conception qui permet de combiner les impératifs de pilotage prescrits dans les organisations publiques et les caractéristiques complexes de ces organisations.

Aujourd'hui, ce tableau de bord est particulièrement surveillé dans l'établissement et souvent mis en avant dans le dialogue de gestion interne à la fois par la direction de l'université, mais aussi, et surtout, par les responsables de composantes. Il a été quelque peu modifié et complété, mais sa structure d'ensemble semble continuer à constituer une base de discussion souvent beaucoup plus mobilisée que les indicateurs fournis par les instances de tutelle.

En effet, la construction collective de ce tableau de bord évite à ce dernier, l'écueil classique de ce type d'outils dans les organisations publiques, à savoir la production en masse de statistiques administratives, non exploitées pour effectivement piloter la structure (Augé et al, *op.cit.*).

En effet, le pilotage des formations et l'appropriation effective des outils s'y référant supposent une production concertée d'indicateurs fiables qui ne seront pas contestés par les utilisateurs. Dans l'établissement étudié, ces modalités de construction du tableau de bord des formations ont sans aucun doute facilité une plus grande acceptation de l'évaluation et du pilotage de la performance des formations par les acteurs concernés.

La conception collective d'un tableau de bord de la performance que nous avons conduite, procédant d'une démarche abductive, autorise un processus global de construction d'une stratégie et d'indicateurs de performance. Ceci constitue une caractéristique centrale et essentielle de l'instrumentation par conception des outils de contrôle de gestion public. Elle permet de référencer la conception d'outils de contrôle comme une forme d'instrumentation autorisant le développement d'un véritable contrôle de gestion interactif porté et stimulé par les acteurs publics. La conception correspond donc à un processus spécifique d'instrumentation autorisant un usage adopté et approprié des outils de contrôle ouvert sur d'autres formes d'instrumentation plus complexes, telle que la simplification.

Section 3. La simplification comme forme complexe d'instrumentation du contrôle de gestion public

Notre approche scientifique de la problématique de l'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques a débuté en 2008 par un travail de thèse sur les outils d'évaluation de la performance universitaire et leurs modes de simplification. Ce premier travail et les publications qui ont suivi ont mobilisé des cadres conceptuels portant sur l'appropriation des outils de gestion (de Vaujany, 2005 ; Grimand, 2006 ; Orlikowski, 1992 ; 2000 ; Desanctis et Poole ; 1994) à travers des démarches de recherche abductives (Archer, 1995).

Les travaux présentés dans cette section reprennent les apports théoriques, méthodologiques et conceptuels issus de ce travail doctoral, soutenu en 2011, complétés par des travaux plus récents et ouverts sur d'autres organisations publiques.

Ces travaux avaient comme pour premier objectif de recherche d'analyser une problématique de contrôle (la simplification de la complexité) dans un cadre de gestion publique à partir d'une analyse des outils d'évaluation et de pilotage de la performance en les confrontant avec les perceptions de la performance des acteurs afin de mesurer les usages effectifs de ces outils s'opérant dans le cadre de leur instrumentation.

La simplification des outils de contrôle par la réflexivité des acteurs

Dans mon travail de thèse (**OS1**), j'ai tenté, à travers les représentations de la performance des équipes de direction universitaire, de mettre en évidence des modes de simplification des indicateurs de performance prescrits par l'autorité de tutelle. Cet exercice m'a permis de retenir trois formes de simplification (stratégique, managériale et organisationnelle) issues de la réflexivité des agents. Dans ce premier travail, je me suis essentiellement intéressé aux simplifications managériales à partir des enquêtes et entretiens réalisés auprès des équipes de direction universitaire. Cette première étude a ouvert des perspectives d'approfondissement pratiques et théoriques en contrôle de gestion et management public dans l'analyse et l'élaboration des tableaux de bord et outils de pilotage de la performance. Elle s'inscrivait dans une épistémologie réaliste critique, qui en partant du réel empirique, cherche à identifier les mécanismes générateurs de l'appropriation des outils de contrôle dans les organisations publiques que sont les formes de réflexivité des acteurs.

En effet, le fait que les situations de gestion dans les organisations publiques soient complexes semble être indéniable. Les instruments de contrôle de gestion, en tant que système de représentations, doivent chercher à augmenter leur représentativité de la complexité universitaire. Mais le fait que l'action, rapide, efficace, repose sur une simplification de cette situation est autant indéniable (**OS1**). Ce dépassement d'un conflit apparent entre complexité et contrôle nous a incité à analyser la réflexivité des acteurs comme un instrument de gestion paradoxale participant à l'instrumentation des outils de gestion dans les organisations complexes.

Si l'on suit de Vaujany (2007), il semble que la « complexité paradoxale » des universités, étudiée à partir de la réflexivité des acteurs, constitue un objet de recherche approprié pour mesurer les proximités entre les modes d'instrumentation des outils de gestion et les formes de gestion de la complexité par le contrôle de gestion.

L'enjeu théorique de nos premiers travaux a été, à partir de l'acceptation des simplifications de la complexité et des usages des instruments de contrôle des organisations, de s'interroger sur les formes que ces dernières peuvent prendre et sur les décisions qu'elles favorisent.

Nous nous sommes intéressés plus particulièrement au contrôle de gestion en tant qu'outil de management de la performance publique dont les leviers peuvent être de nature diagnostique ou interactive (Simons, 1995). Nous avons concentré notre étude sur les usages des instruments de contrôle par les acteurs qui enrichissent les simplifications en

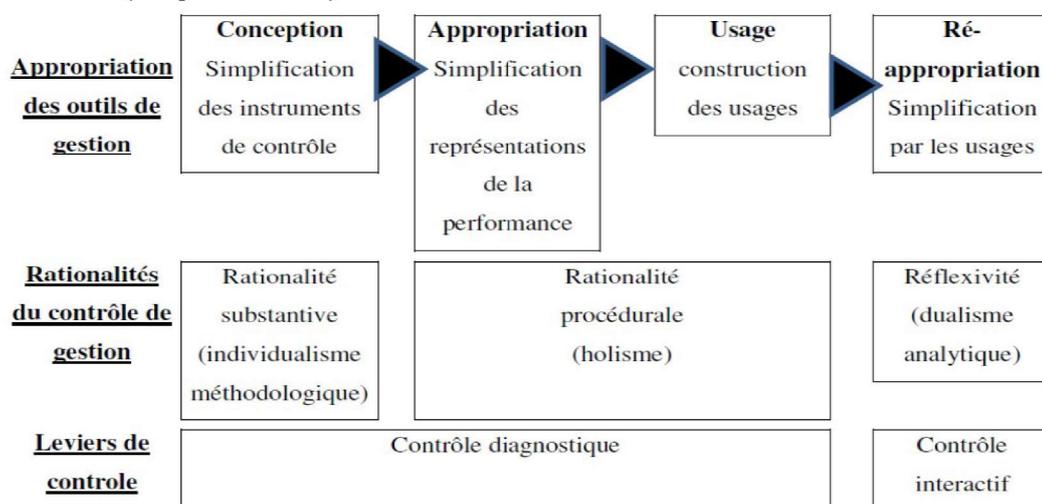
intégrant leurs perceptions de la performance (ACL 5 ; ACL7 ; ACL8).

L'objectif pratique de ces travaux fut l'étude des intérêts concrets d'une meilleure connaissance de ces processus simplificateurs et l'analyse de leurs effets sur l'instrumentation des indicateurs d'évaluation. En rapprochant certains fondements essentiels du contrôle de gestion de ceux portant sur l'appropriation des outils de gestion, nous avons cherché à évaluer l'aptitude de ce rapprochement à participer à la construction de véritables systèmes interactifs de pilotage de la performance universitaire.

Nous avons étudié les usages des instruments de contrôle de gestion public en considérant l'outil de gestion comme un artefact inscrit dans un processus d'instrumentation qui se décompose selon une approche duale et interactive structure/action (ACL7). Ceci permet d'insister sur le rôle actif de l'utilisateur face à l'outil et d'introduire l'intervention de la réflexivité à côté des rationalités substantive ou limitée (figure 7).

Nous considérons que le contrôle de gestion peut trouver dans la compréhension de l'ensemble de ces simplifications une opportunité de lecture de la réflexivité des acteurs, en vue de l'élaboration potentielle de normes de contrôle légitimes et porteuses de sens (ACL8 ; ACL9). Pour cela, à travers une analyse croisée des usages et des perceptions des indicateurs de performance dans les universités françaises nous avons pu caractériser la réflexivité comme une manière de penser les outils de contrôle aux côtés des principales formes de rationalité reconnues en gestion jusqu'ici (substantive et procédurale) (figure 7).

Figure 7. Appropriations des outils de contrôle de gestion publique et réflexivités des acteurs (d'après ACL8)



Ce cadre conceptuel en faisant apparaître, en parallèle à ce rapprochement entre usages des indicateurs et perceptions de la performance, les leviers de contrôle mis en évidence par Simons (1995), interroge les sources de perfectionnement du management de la performance des universités françaises.

L'éclairage sur la complexité des universités françaises qu'offre les instruments d'évaluation de la performance se concrétise par une plus grande visibilité des simplifications et « digestions » (Chauvey, 2010) de cette complexité. Pour servir ce projet de réflexion sur cette forme particulière d'instrumentation des indicateurs de la performance universitaire, nous avons effectué un retour sur ces simplifications. Il ne s'agit pas de revenir sur le principe de la simplification des techniques, mais d'en mettre en évidence l'hétérogénéité et l'utilité dans les processus d'instrumentation des outils de contrôle à l'Université.

Le modèle que nous appliquons ici est tiré de l'analyse réaliste critique d'Archer (1998). Il porte sur « un outil en usage » permettant de faire le lien entre réflexivité et instrumentation en essayant de saisir toute la complexité des situations publique qui mène à l'usage des outils de gestion. En effet, l'artefact est l'élément « objectif », visible du nouvel outil (Lorino, 2002). C'est sur cet élément que vont se constituer les attitudes envers l'artefact. Par contre, dans la pratique, les utilisateurs pourront investir cet artefact de nouveaux usages plus complexes en formalisant des simplifications afin de rapprocher la multiplicité des instruments de gestion et la diversité des rationalités en jeu à l'Université. C'est cette forme d'instrumentation par simplification que nous tentons d'illustrer à travers la présentation de plusieurs études de terrain (**ACL5 ; ACL7 ; ACL8**).

Ces études nous ont amenés à suggérer que les simplifications des indicateurs de la performance universitaire sont de trois ordres successifs (figure 8) auxquels il est possible d'associer à chacun un mode d'appropriation et une forme de rationalité.

Le premier ordre est prescrit par l'autorité administrative de tutelle qui par la promotion de systèmes homogènes d'évaluation, décrit un premier type de simplifications stratégiques. Il correspond plutôt à l'exercice d'une rationalité substantive dont la finalité est d'attribuer une légitimité sociale aux objets et indicateurs d'évaluation (de Vaujany, 2006).

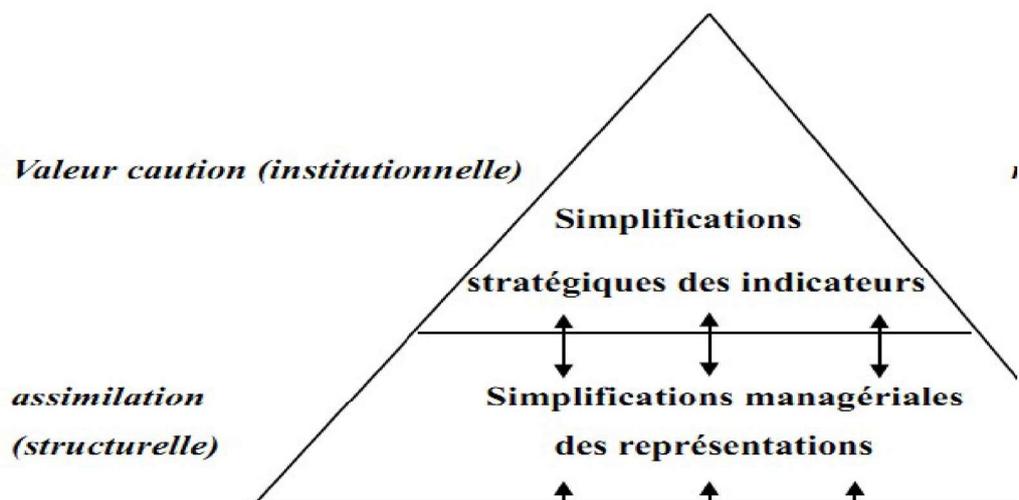
Le second ordre de simplifications est défini par les directions universitaires qui, par leur connaissance du contexte universitaire et des enjeux de pouvoir, simplifient les objectifs de performance en vue d'un management efficace et d'une gestion des conflits. Il s'agit

d'une étape d'assimilation par l'organisation qui se réalise sous l'impulsion des managers afin de faire accepter la stratégie par les acteurs. La rationalité mise en œuvre est ici beaucoup plus procédurale. Ce second ordre de simplification correspond potentiellement à un niveau de performance conjointe (Reynaud, 2003) qui fait la synthèse entre les performances officielle et autonome associées respectivement aux simplifications stratégiques et opérationnelles. En effet, les bureaucraties professionnelles se caractérisent par une performance professionnelle et autonome difficilement contrôlable, mais qui représente une grande part de la performance globale. Ne pas identifier cette performance dans les instruments d'évaluation de la performance peut provoquer sa disparition progressive ainsi que celle d'une part significative de la performance globale de l'organisation.

La simplification opérationnelle par les usages est le troisième ordre de simplification qui est construit par les réinterprétations et les adaptations en fonction de paramètres locaux (*ibid.*). La réflexivité des acteurs universitaires est à ce niveau un élément essentiel de la simplification, car elle guide le choix des indicateurs utilisés en réduisant leur nombre et en hiérarchisant les missions universitaires initialement prescrites.

Dans les organisations fortement hiérarchisées, les actions non contrôlées ou non évaluées sont progressivement négligées par les acteurs qui, par anticipation rationnelle, se concentrent sur celles qui sont contrôlées. Les trois formes de simplification que nous identifions dans ce travail (figure 8) permettent de contrôler les performances officielle et autonome en évaluant une performance conjointe (*ibid.*). Les simplifications de la complexité par les usages des outils d'évaluation de la performance sont une expression de cette performance conjointe, car elles sont, d'abord, principalement réalisées par les directions universitaires.

Figure 8. Les simplifications de l'évaluation de la performance à l'Université (d'après ACL5)



Par une adaptation au contexte, l'instrumentation de ces outils de contrôle peut se construire, comme nous l'avons vu, de manière très spécifique au secteur public notamment par des simplifications successives ou parallèles à partir de la réflexivité des acteurs publics. L'opposition entre nouvelles et anciennes approches du contrôle de gestion est parfois accentuée par des artifices rhétoriques qui ont surtout pour but de créer de la nouveauté alors que les outils de contrôle dans les organisations restent, dans leurs configurations techniques, souvent très proches de ceux mobilisés dans le secteur privé. En effet, l'hypocrisie des organisations (Brunsson, 2002) publiques opère parfois un découplage entre les discours et les actions qui se concrétisent par, d'un côté, la mise en avant d'instruments de contrôle rationnel et diagnostique, et d'un autre côté, l'existence de simplifications puis d'actions non conformes à ces discours (de Certeau, 1990).

L'analyse de l'instrumentation des outils de contrôle à travers leurs simplifications constitue un apport conceptuel permettant de positionner la réflexivité comme un point d'ancrage théorique pour la construction d'un contrôle de gestion interactif dans les organisations publiques aux côtés des outils issus des rationalités substantive et procédurale. Sur un plan plus pratique et managérial, approcher l'instrumentation de ces outils dans le secteur public par la question canonique en contrôle de la simplification de la complexité, comme nous l'avons proposé, peut également permettre d'orienter les managers publics vers le développement d'instruments interactifs de contrôle de gestion prenant en compte cette réflexivité.

À la suite de ces premiers travaux sur la simplification comme forme d'instrumentation du contrôle de gestion public, nous avons pu également constater, à travers d'autres travaux, que les simplifications des outils de contrôle, en intégrant la réflexivité des acteurs publics, avaient souvent pour objectif conscient ou inconscient de gérer des tensions de gouvernance publique de plus en plus apparentes dans les organisations publiques (Bartoli et al., 2011).

La simplification des outils de contrôle pour gérer les tensions de gouvernance

Avec notamment la L.O.L.F., en 2001 puis 2006, et plus récemment, avec la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques à partir de 2007) et la MAP (Modernisation de l'Action Publique à partir de 2012), les établissements et administrations publics sont passés d'une logique de moyens à une logique de résultat en mobilisant souvent

l'outillage managérial du NPM. Elles se retrouvent au centre de tensions entre complexité et décision pour lesquelles les simplifications des modes de management constituent souvent des solutions pragmatiques privilégiées. Ces changements institutionnels et managériaux ont souvent attribué aux établissements publics la délicate mission de mettre en œuvre l'austérité budgétaire au niveau local à travers l'atteinte de performances supérieures à moyen constant. Ceci rend l'instrumentation des outils prescrits génératrice de tensions de gouvernance (*ibid.*) que nous avons mobilisées comme modèle de compréhension et d'analyse des formes d'instrumentation des outils de contrôle de gestion public (ACL4).

Nous avons identifié quatre niveaux d'étude des tensions de gouvernance publique (TGP) qui portent sur les institutions, l'organisation, le cadre de gestion, et les outils de gestion (tensions institutionnelles, organisationnelles, managériales et artéfactuelles) (figure 9).

En connectant les concepts de tensions de gouvernance publique et de déviations organisationnelles, nous avons essayé de révéler la genèse de l'instrumentation des indicateurs de performance dans les universités françaises.

Les outils de gestion sont des artefacts objectifs (matériel ou informationnel) et subjectifs (mentaux), ce qui génère des formes d'instrumentation de ces outils également objectives et subjectives. Nos résultats permettent de décrire les simplifications instrumentales comme le résultat de tensions artéfactuelles qui sont elles-mêmes le réceptacle de tensions institutionnelles, organisationnelles et managériales propres aux changements intervenus dans les organisations publiques.

Dans la poursuite de nos recherches, il nous est apparu important d'étudier les simplifications mises en évidence dans nos premiers travaux, soit à travers leur caractère déviant pour mesurer leurs effets sur la gestion des universités, soit selon leur capacité à gérer des tensions de gouvernance pour évaluer leur caractère artéfactuel.

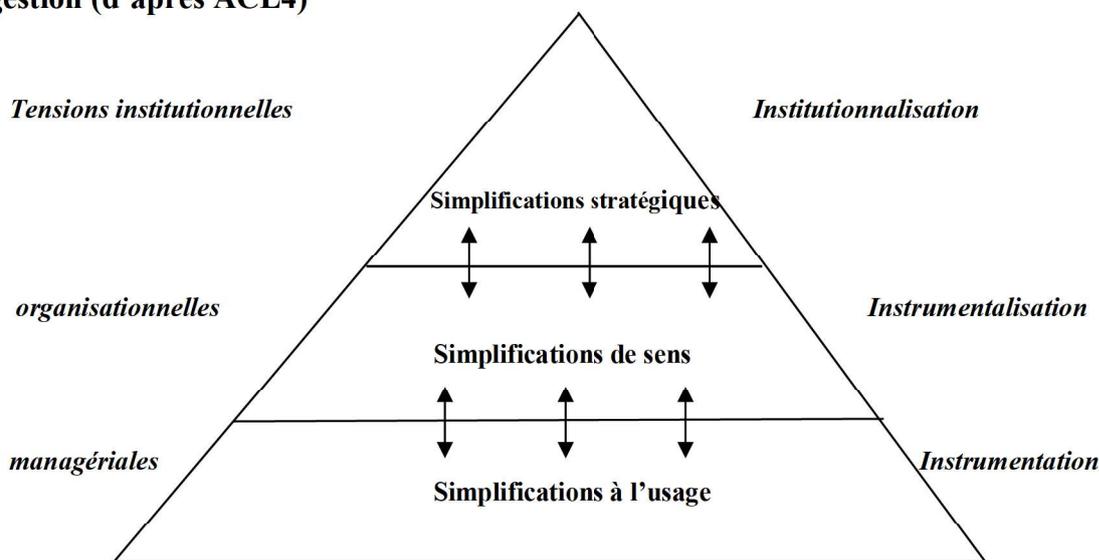
Nos résultats permettent de décrire les simplifications instrumentales comme le résultat de tensions artéfactuelles qui sont elles-mêmes le réceptacle de tensions institutionnelles, organisationnelles et managériales propres aux changements intervenus dans les organisations publiques.

Nous avons pu décrire les simplifications à travers leurs capacités artéfactuelles de gestion des tensions institutionnelles, organisationnelles et managériales qui se concentrent dans les trois formes de simplifications illustrées précédemment : stratégiques, de sens et à l'usage (ACL4).

En étudiant de manière plus approfondie ces simplifications, nous démontrons qu'elles correspondent à un processus d'instrumentation du contrôle de gestion public qui se développe selon trois degrés d'intensité (figure 9) :

- un degré d'institutionnalisation qui porte sur l'adaptation des outils aux valeurs ou aux missions de service public,
- un degré d'instrumentalisation qui porte sur une adaptation au contexte et aux représentations de la performance dans chaque établissement public,
- et enfin une phase d'instrumentation qui permet une adaptation aux pratiques de chaque service pour rendre l'outil compréhensible et mobilisable par le plus grand nombre.

Figure 9. La gestion des tensions de gouvernance par la simplification des outils de gestion (d'après ACL4)



L'institutionnalisation décrite ci-dessus, s'inscrit dans une dynamique axiologique dont l'intention est d'opérer un changement de valeurs et/ou d'actions de service public. Dans les universités françaises, elle se manifeste par la prescription d'indicateurs de performance par le ministère de tutelle. Ces indicateurs sont l'expression d'une simplification stratégique et prescrite de la performance publique.

L'instrumentalisation s'opère sous l'emprise d'une volonté de professionnalisation des acteurs de la gestion publique en considérant que l'atteinte d'objectifs de performance publique tirés par les résultats dépend des instruments de gestion activés auprès des agents publics. Elle se concrétise, dans les universités françaises, par des simplifications du sens donné à la performance par les acteurs universitaires.

Quant à l'instrumentation, si elle est avant tout, dans un cadre renouvelé, un moyen d'outiller la gestion publique, elle est aussi un mode opérationnel de gestion des risques

de tensions de gouvernance, notamment par sa capacité à prendre en considération les usages des indicateurs de performance. Elle converge vers un processus de construction d'habiletés et d'usages à partir d'une mise en commun d'instruments anciens (prescrits) et nouveaux (créés).

Sur le plan scientifique, le modèle décrit ci-dessus permet de replacer les simplifications des outils de contrôle de gestion dans leurs capacités à répondre aux spécificités de l'instrumentation de gestion dans les organisations publiques. Les simplifications des indicateurs de la performance universitaire, en décrivant les différentes réponses données par les acteurs aux tensions de gouvernance publique, permettent d'identifier également les contours d'un processus complet d'instrumentation du contrôle de gestion public articulé autour d'exigences d'institutionnalisation, d'instrumentalisation et d'instrumentation des outils de contrôle. Ce processus correspond à une forme d'instrumentation complexifiée nécessitant un important niveau d'adoption et d'appropriation par les acteurs publics dans leurs valeurs et pratiques.

Sur le plan managérial, l'apport essentiel de ces travaux sur la simplification des outils de contrôle réside dans la description d'un processus d'instrumentation des outils spécifique à la sphère publique. Elle se différencie d'autres formes d'instrumentations que nous avons référencées, telle que l'hybridation qui se construit plus au « fil de l'eau », sans véritable prise en main par les gestionnaires publics.

Section 4. L'hybridation : une instrumentation des instruments

Si le mimétisme instrumental a été particulièrement bien illustré (Trosa, 1989 ; Kieffer, 1996), l'hybridation des instruments, notamment dans les organisations publiques, reste encore à définir conceptuellement (Émery, 2012). En sciences de gestion, le processus de combinaison d'instruments de gestion n'a été souligné que par les travaux sur l'hybridation instrumentale (Meyer et al., 2014 ; Oiry, 2005), sans en faire, pour autant, une description exhaustive. À travers l'exemple de la gestion des qualifications et des compétences, Oiry (*ibid.*) a suggéré l'existence d'un processus d'hybridation des instruments de gestion et il incite les chercheurs à se focaliser sur sa description détaillée.

Les universités françaises constituent un champ d'études exemplaire de cette hybridation des instruments de gestion dans lequel les procédures budgétaires traditionnelles se sont vues progressivement associées un outillage de mesure et de pilotage de la performance particulièrement abondant (Bollecker, 2013 ; Boitier et Rivière, 2016). Par contre, si les

changements législatifs ou institutionnels de ses dix dernières années (LRU¹⁷, RCE¹⁸, loi Fioraso¹⁹) ont largement développé cet outillage, ils n'ont pas nécessairement pensé ses articulations avec les instruments de gestion existants. Or, nous constatons que dans les pratiques universitaires, les décisions de gestion continuent à être essentiellement formulées lors de la préparation des DOB²⁰ et des dialogues budgétaires avec les composantes.

En effet, en matière de gestion publique, le budget a toujours joué un rôle-clé (Parker, 2011), car il est souvent le principal support de négociation des objectifs et moyens attribués à une organisation publique. Pour Orlikowski (2006, p. 462), le budget constitue un « échafaudage » qui se construit dans la pratique et qui façonne les interactions et les activités. Il se caractérise par sa flexibilité et sa capacité à transformer l'outillage de gestion des organisations (*ibid.*). Aussi, il paraît opportun d'étudier les capacités de l'outil budgétaire à participer au pilotage de la performance dans l'univers hybride des modèles post-bureaucratiques (Emery, 2012) orienté à la fois vers la gestion des moyens et des résultats. Dès lors, nous avons eu pour objectif de recherche d'analyser les articulations qui peuvent exister entre ces décisions budgétaires et les instruments de pilotage de la performance universitaire.

Nous avons mobilisé, pour cela, la théorie de l'équilibre ponctué (Baumgartner et Jones, 1993) qui considère que l'incrémentalisme budgétaire, décision budgétaire traditionnelle des organisations publiques, n'est pas permanent (ACL1). Il est ponctué par des changements intervenants dans l'univers des organisations publiques que les décideurs intègrent dans leurs décisions budgétaires à travers des ponctuations très marquées (*ibid.*). Ces ponctuations expriment l'adaptation des budgets aux changements intervenants dans leurs environnements. Au départ développée pour analyser les changements organisationnels (Romanelli et Tushman, 1994), puis appliquée par la suite à l'étude des budgets publics, l'approche de la PET²¹ a progressivement permis d'éclairer de manière très approfondie les relations entre le budget et les évolutions de son environnement institutionnel et organisationnel (Eissler et *al.*, 2016). Baumgartner et Jones (*op.cit.*) justifient ces ponctuations par l'apparition de frictions institutionnelles et cognitives qu'ils définissent comme des changements de problèmes et variables surveillés par les décideurs publics qui, en rentrant en contact avec les budgets, imposent de forts ajustements.

¹⁷ Libertés et Responsabilités des Universités en 2007

¹⁸ Responsabilités et Compétences Elargies à partir du 1^{er} janvier 2009

¹⁹ Juillet 2013

²⁰ Débats d'Orientation Budgétaires

²¹ Punctuated Equilibrium Theory

Pour ces auteurs, les frictions institutionnelles proviennent de choix de procédures (normes ou règles administratives) qui, en privilégiant la gestion de problèmes spécifiques, vont constituer des résistances internes. Celles-ci empêchent les réformes des institutions de s'appliquer et renforcent les politiques de *statu quo* budgétaires. Aussi, lorsque des changements de procédures interviennent, elles imposent de la part des décideurs de forts ajustements budgétaires afin d'adapter les budgets à ces évolutions (Jones et Baumgartner, 2012).

Les frictions cognitives s'expliquent par le fait que les décideurs budgétaires, ne pouvant pas surveiller simultanément chacune des milliers de variables qui impactent leurs budgets, ne prêtent attention qu'à un nombre limité de variables jugées essentielles. Lorsque les effets de certaines variables non surveillées apparaissent, ils doivent pratiquer des ajustements budgétaires exceptionnels (Baumgartner et Jones, 1993).

Nous avons testé l'aptitude du cadre de l'équilibre ponctué à décrire les éventuels liens pouvant exister entre le budget et les instruments de pilotage de la performance des universités françaises. Pour mener cette démarche, nous avons revisité les modalités d'une participation observante (Peretz, 2004) effectuée dans le cadre d'une recherche-action (David et *al.*, 2000), au sein d'un IUT de plus de 3000 étudiants. Chargé de mission « Finances et budget » au sein de cet IUT, nous avons participé, au cours des années étudiées (2011 à 2015), aux dialogues budgétaires avec l'Université, aux évaluations ministérielles et aux divers conseils de gestion de cet établissement.

Nos résultats ont mis en évidence une hybridation du budget de cet IUT avec les indicateurs d'évaluation de la performance universitaire (ACLI). Trois formes de frictions, d'une part, institutionnelles et cognitives, décrites par le modèle de la PET et, d'autre part, artéfactuelles, suggérées par notre étude, permettent de décrire le processus d'hybridation entre budget et instruments de mesure de la performance. En effet, notre analyse de terrain montre qu'au lieu de s'opposer ou de se superposer aux indicateurs de performance, le budget s'articule avec eux au moins à trois niveaux frictionnels.

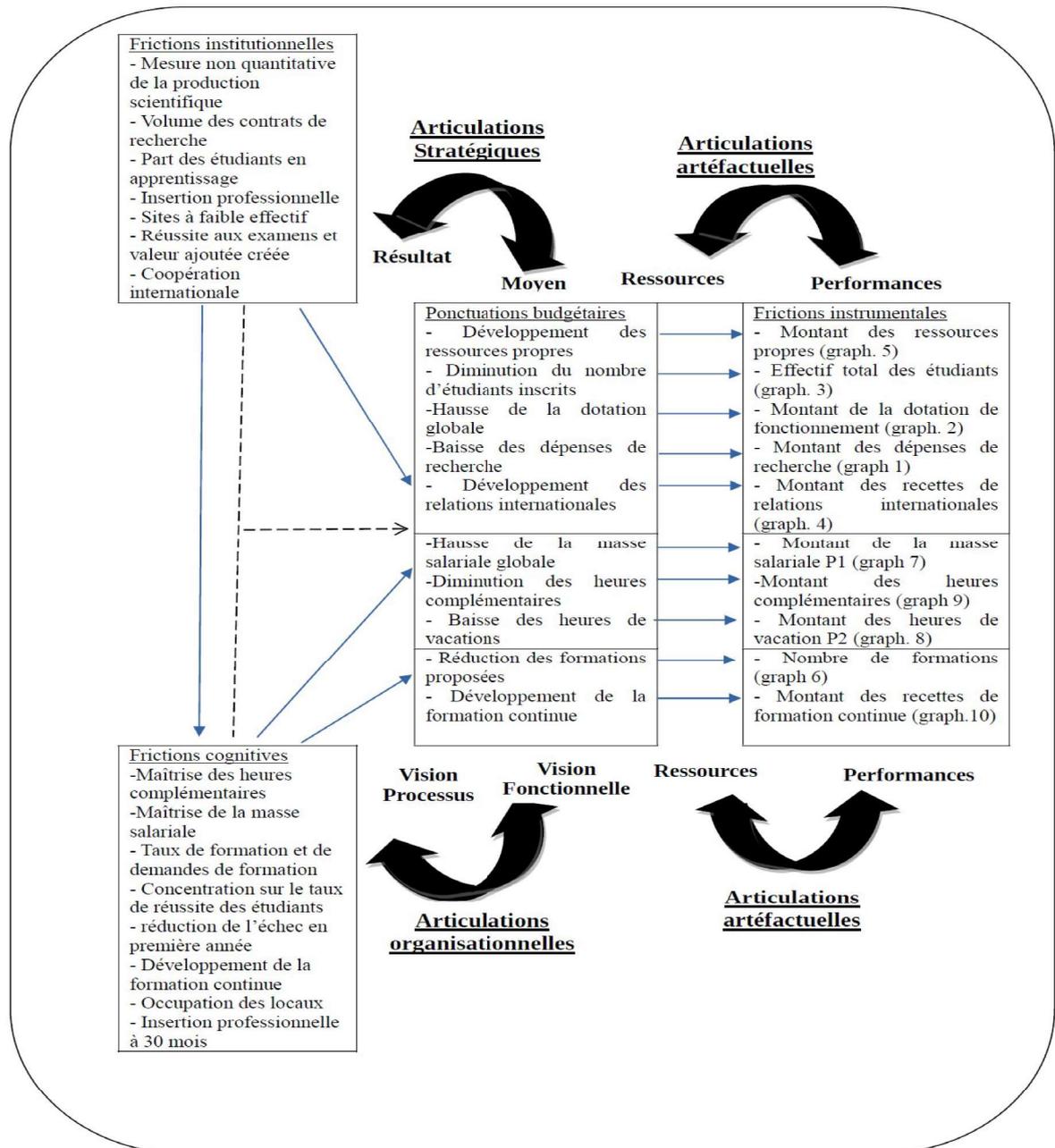
Les trois dimensions d'un instrument de gestion décrites par Hatchuel et Weil (1992) permettent d'illustrer comment dans la pratique ces articulations s'opèrent. Pour ces auteurs, les instruments de gestion influencent leurs utilisateurs à la fois par leur philosophie gestionnaire, leur vision simplifiée des relations organisationnelles et leur substrat technique (*ibid.*). Dans notre étude de cas, nous constatons que les outils de gestion s'influencent également entre eux par l'intermédiaire de ces trois dimensions mises en tension par les trois formes de frictions observées.

Ainsi, nous montrons que les frictions institutionnelles correspondent à des évolutions d'objectifs ou d'indicateurs de performance prescrits aux niveaux législatif et ministériel. Elles permettent d'articuler les indicateurs de performance universitaire et le budget des établissements. Nous qualifions ces articulations de stratégiques, car elles attribuent au budget une fonction de pilotage stratégique de la performance à travers la prise en compte des changements d'indicateurs intervenus dans les programmes de performance ministériels (figure 10). Ces articulations stratégiques s'opèrent par l'hybridation de la logique de résultat des instruments de pilotage de la performance et celle de moyen portée par le budget. Le rapprochement entre ces deux logiques modifie la philosophie gestionnaire (*ibid.*) du budget universitaire qui, dès lors, va avoir, à la fois, un rôle de pilotage des moyens, mais aussi de la performance associée à ces moyens (figure 10).

Les frictions cognitives correspondent à l'adaptation, au niveau local, des changements d'indicateurs prescrits aux niveaux supérieurs (figure 10). Ces changements d'indicateurs dans les tableaux de bord provoquent des ponctuations dans les budgets afin de permettre à ces derniers de s'adapter aux évolutions décidées au niveau local. Ces frictions permettent d'articuler les tableaux de bord des universités et les budgets des établissements. Nous qualifions ces articulations d'organisationnelles, car elles rapprochent la vision processuelle des organisations définie dans les objectifs transversaux de performance des tableaux de bord des universités (réussite des étudiants, insertion professionnelle, attractivité internationale, etc.) avec celle plus fonctionnelle prise en compte dans les budgets pour attribuer des moyens aux établissements (masse salariale, dépenses de recherche, de formation, etc.).

Les frictions instrumentales, non encore observées dans le modèle de la PET et que nous illustrons dans notre étude de cas, correspondent à une troisième forme d'articulations. Elles sont des frictions au sens de Baumgartner et *al.* (2009) dans la mesure où elles sont le résultat d'une évolution des indicateurs de performance observable dans les ponctuations budgétaires. Il est possible de rattacher à chaque ponctuation budgétaire un indicateur de performance ou de ressources (figure 10). Nous qualifions ces articulations d'artéfactuelles, car elles modifient le substrat technique du budget qui, par son hybridation avec les instruments de pilotage de la performance, permet maintenant d'associer des indicateurs de performance et de ressources.

Figure 10. Le processus d'hybridation instrumentale des administrations publiques (d'après ACL1)



Ces trois formes d'articulations entre le budget et les indicateurs de performance universitaire décrivent un processus d'hybridation instrumentale qui, dans la pratique, fait du budget le principal instrument de pilotage de la performance de l'établissement universitaire étudié. Ceci constitue un résultat important, car il met en évidence la capacité des instruments de gestion à se connecter entre eux afin de gérer et simplifier la gestion publique, notamment celle de la performance, qui s'est largement complexifiée avec l'apparition régulière, et souvent non coordonnée, de nouveaux instruments et indicateurs.

À travers notre approche de l'hybridation nous avons effectué le choix de déterminer s'il pouvait exister une hybridation portant sur les instruments de gestion, à proprement parler, aux côtés des formes d'hybridation déjà illustrées dans la littérature portant plus sur des hybridations de comportements, de valeurs, de logiques ou de pratiques.

Aussi les études de ces différentes hybridations se complètent et se renforcent afin de saisir les transformations publiques actuelles. On ne saurait dire si l'une de ces hybridations précède les autres ou leur succède. Par contre, elles permettent d'avoir une vision plus large des hybridations dans la sphère publique, ce qui doit inciter les managers publics à élargir leurs réflexions sur l'articulation des instruments de gestion qu'ils construisent.

Nous démontrons que l'hybridation instrumentale, en se positionnant à un niveau plus macro-analytique, correspond à un processus d'interactions des instruments de gestion dont l'analyse peut alimenter la compréhension, à un niveau plus micro-analytique, de l'instrumentation d'un outil de contrôle. Ce processus d'hybridation à trois niveaux nous semble illustrer une forme spécifique d'instrumentation des instruments de contrôle de gestion dans les organisations publiques qui permet de compléter, aux côtés des autres formes décrites précédemment (transposition, conception et simplification), la catégorisation de ces formes d'instrumentation que nous décrivons maintenant dans le chapitre qui suit.

Chapitre 3. Les formes d'instrumentation du contrôle de gestion public : proposition d'une catégorisation

Les travaux mis en perspective dans cette note de synthèse s'inscrivent dans le domaine pluriel du management et du contrôle de gestion public en vue de mettre en perspective les spécificités de l'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques.

En réponse à nos questions introductives, nous avons montré comment les deux champs de recherche que nous avons privilégiés (l'instrumentation du management et du contrôle de gestion public) permettent d'embrasser les spécificités publiques de l'instrumentation de gestion. Ainsi, l'étude de l'appropriation et de la diffusion des outils du contrôle de gestion par leurs références respectives aux valeurs et pratiques publiques a été construite à partir d'une lecture étendue des formes publiques d'instrumentation. En effet, l'imbrication de nos deux approches conceptuelles (néo-institutionnelle et interactionnelle) permet une analyse à plusieurs dimensions de l'instrumentation du contrôle de gestion public qui inclut les outils de contrôle, les acteurs et les institutions, mais aussi leurs interactions. Ceci constitue une voie originale d'analyse des formes publiques du management.

De manière conclusive, nos divers travaux nous permettent maintenant de proposer une caractérisation de plusieurs formes d'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques observées à travers nos analyses menées principalement dans des organisations sanitaires et universitaires (figure 11).

À partir d'une lecture en quatre dimensions (influence des pratiques, influence des valeurs, intensité d'appropriation et intensité de l'adoption) des modalités d'instrumentation des outils de contrôle de gestion, nos observations nous permettent de distinguer deux principales formes d'instrumentation (instrumentation des outils et instrumentation des instruments) représentées par au moins quatre processus majeurs d'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques :

- Le processus de **transposition** d'outils de contrôle prescrits ou provenant directement d'autres organisations, qui se développe par une simple diffusion dans les pratiques des agents. Il s'agit d'une forme première d'instrumentation des outils (figure 11) qui s'opère par une diffusion directe dans les pratiques existantes. Dans ce cas-là, l'usage de l'instrument est adopté et mimétique (Eggrickx, *op.cit.*) c'est-à-dire qu'il s'effectue principalement à partir de sa

diffusion/prescription dans l'organisation sans prise en compte réelle des valeurs et pratiques publiques existantes. Si l'influence de ces dernières est faible sur l'instrumentation, cela n'exclut pas, qu'après son adoption, l'outil puisse être progressivement approprié dans les valeurs et pratiques des acteurs publics à la suite d'un processus qui le renverra souvent, dans les organisations publiques, vers une simplification de ses usages par les acteurs (figure 11).

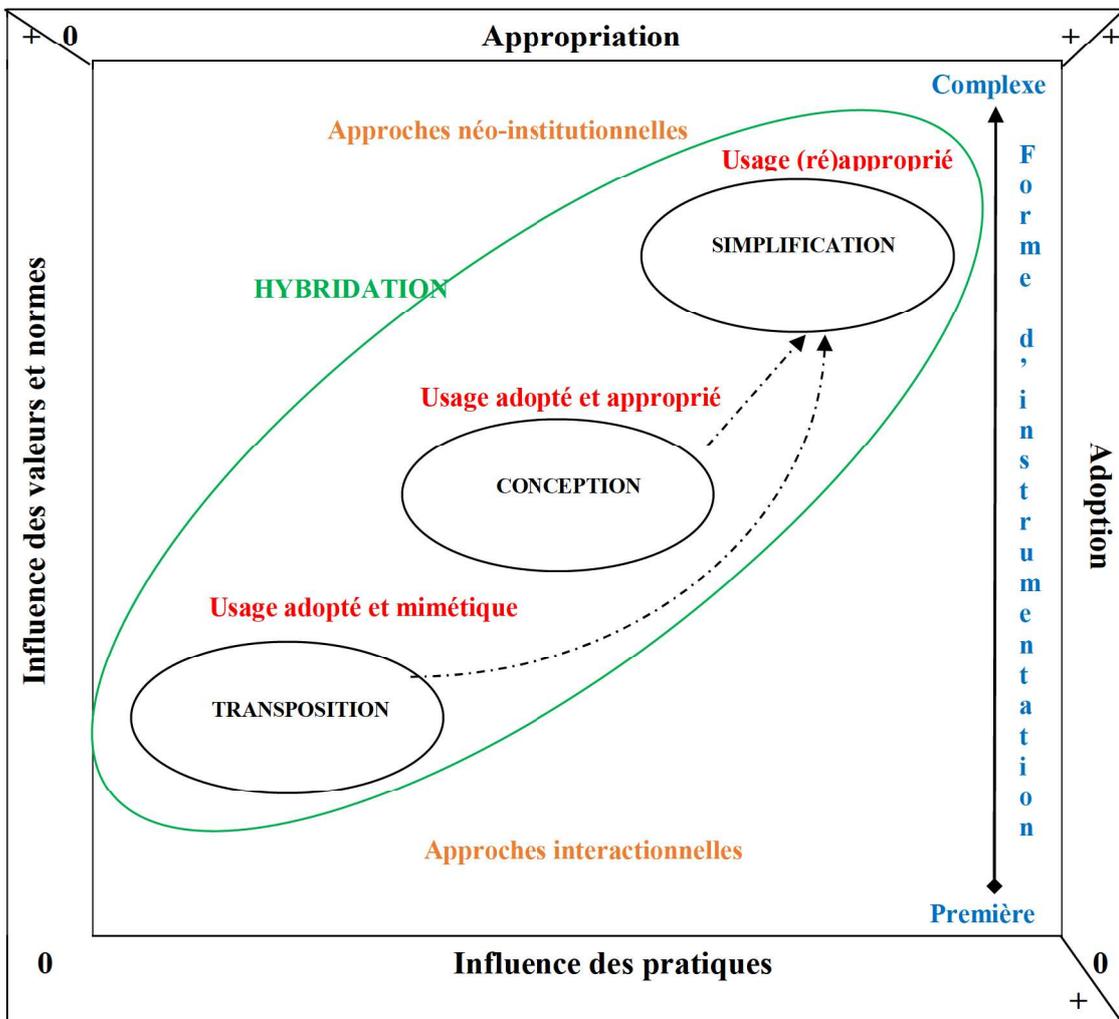
- Le processus de **conception** de nouveaux outils de contrôle, spécifiques à chaque type ou catégorie d'organisations publiques, qui prend en compte, plus ou moins volontairement, les valeurs et pratiques des utilisateurs, ce qui peut autoriser une diffusion et une appropriation accélérées de l'outil par les acteurs. Dans ce cas-là, l'usage est adopté et approprié (figure 11) d'abord par une diffusion puis une appropriation par les acteurs ou bien simultanément.

Il s'agit d'une forme à la fois première et complexe des outils de contrôle de gestion public (figure 11). En effet, en tant que forme d'instrumentation spécifique aux organisations publiques, la conception nécessite souvent en amont une prise en compte des valeurs et pratiques publiques par les concepteurs des outils de contrôle de manière à rendre rapides et effectives leur adoption et leur appropriation dans les usages. La conception, en tant que forme de construction et d'instrumentation des outils de contrôle de gestion, peut également être suivie, par réappropriation par les acteurs (de Vaujany, 2005), d'un processus de simplification.

- Le processus de **simplification** des outils de contrôle qui se construit progressivement dans les organisations laissant, plus ou moins volontairement, les pratiques et les valeurs propres de l'établissement interférer avec les outils de gestion mis en place. Il s'agit d'une forme complexe d'instrumentation (figure 11), car elle se déroule selon un processus au long cours dont l'issue est incertaine, mais qui fait l'économie, en amont, d'une réflexion portant sur les formes d'appropriation de ces outils. Dans ce cas-là, l'usage de l'instrument est approprié (voire réapproprié pour les outils initialement transposés) c'est-à-dire qu'il intervient en laissant les outils de contrôle se confronter directement aux pratiques, valeurs et normes des organisations publiques (figure 11).
- Le processus d'**hybridation**, qui porte sur les instruments et non sur les outils, et qui intervient une fois que ces derniers ont été conçus, simplifiés ou transposés. Il s'agit d'une forme d'instrumentation des instruments qui produit un

rapprochement entre des instruments de contrôle, actifs dans une organisation, notamment lorsque ces derniers ont des fonctions proches, se concurrencent ou encore sont complémentaires. En rentrant en contact, les instruments de contrôle produisent des hybridations qui se concrétisent principalement par des transformations, plus ou moins avancées, de leurs substrats techniques. Nous avons montré que cette forme d'hybridation se construit par au moins trois formes d'articulations (stratégiques, organisations et artéfactuelles) correspondant à une hybridation instrumentale des organisations publiques apparaissant aux côtés des hybridations de comportements, de valeurs, de logiques ou de pratiques déjà illustrées dans la littérature (Emery, *op.cit.*).

Figure 11. Les processus d'instrumentation des outils de contrôle de gestion public



Ces quatre processus d'instrumentation des outils de contrôle de gestion ne sont pas totalement exhaustifs et en aucun cas exclusifs, mais ils permettent, d'une part, de synthétiser les principales manifestations d'instrumentation que nous avons pu constater dans les organisations publiques étudiées et d'autre part, de caractériser chacune de ces formes d'instrumentation publique à partir de leurs liens avec les valeurs et pratiques publiques et leur niveau d'adoption et d'appropriation.

Par ailleurs, ce résultat permet d'identifier deux grandes catégories d'instrumentation des outils de contrôle dans les organisations publiques non encore illustrées dans la littérature (instrumentation des outils et instrumentation des instruments).

Ces deux contributions issues de nos différents travaux de recherche autorisent une première tentative de synthèse de l'instrumentation des outils de contrôle de gestion public sur laquelle nous souhaitons faire reposer nos prochaines études. Ainsi, cette synthèse pourra être enrichie et amendée par nos futurs résultats et par les travaux des chercheurs et futurs doctorants en contrôle qui souhaiteront contribuer à ce programme de recherche.

Conclusion de la deuxième partie

À partir de nos analyses, nous avons essayé de montrer que les outils de contrôle de gestion dans les organisations publiques présentent des spécificités d'instrumentation. En rapprochant ces outils du contexte particulier du management public, dans lequel les valeurs comme les pratiques ne correspondent que partiellement à celles du management privé, nous avons tenté de catégoriser ces formes d'instrumentation en les distinguant selon leur plus ou moins grande intégration de ces spécificités publiques.

Cependant, le caractère simplificateur de la complexité et de l'instrumentation publiques que nous avons adopté dans cette catégorisation est indéniable. Il est en correspondance avec les simplifications de la complexité qu'ont, de tout temps, opérés les outils de contrôle de gestion dans les organisations (Dupuy, 2003 ; 2007). Aussi, c'est, en ayant toujours à l'esprit les modalités de simplification de la complexité des outils de contrôle illustrées dans la littérature, que nous avons essayé de construire cette catégorisation de leurs instrumentations.

Il est évident que nous ne pouvons prétendre à une exhaustivité complète des formes d'instrumentation du contrôle de gestion public tant de nombreux travaux ont montré que ces instrumentations pouvaient prendre des apparences multiples que nous serions tentés de définir comme infinies. C'est pour cela que nous n'avons retenu, dans ce travail de catégorisation, que les déterminants d'instrumentation que nous avons jugés comme essentiels dans la construction de l'instrumentation de gestion publique : diffusion, adoption, appropriation des outils, du côté de l'instrumentation, valeurs et pratiques publiques, du côté de la gestion publique. Ce choix peut être largement critiqué, tant il simplifie la grande complexité à la fois du management public et de son instrumentation. Par contre, à l'instar de ce que proposent les simplifications opérées par les outils de contrôle, nous avons essayé de construire cette catégorisation en intégrant la part la plus émergée de la complexité de cette instrumentation que l'on a vue apparaître en menant nos travaux de recherche.

L'exhaustivité de ces travaux se limite principalement à deux catégories d'organisation publiques (universités et hôpitaux publics) et il conviendra bien évidemment de tester et évaluer la pertinence et la robustesse de notre proposition de catégorisation dans d'autres organisations publiques. Mais là encore la grande diversité de ces organisations pourra rendre le travail particulièrement complexe et c'est donc à un ensemble de travaux de chercheurs auxquels nous serons tentés de faire appel pour réaliser cette ambition.

Dans ce mémoire, bien avant de dresser les contours d'un véritable programme de recherche communautaire, de manière beaucoup plus modeste, notre intention était de mettre au jour une première catégorisation de l'instrumentation du contrôle de gestion public, que nous pensons en conformité avec la réalité des organisations publiques, mais que l'on n'a pas souhaité exposer de manière péremptoire, mais plutôt pour entamer des débats ou discussions autour de ces formes d'instrumentation. Aussi, nous espérons que des travaux futurs, les nôtres comme ceux d'autres chercheurs et futurs doctorants, pourront venir contester, modifier, compléter, amender cette tentative de catégorisation qui reste qu'un chaînon, probablement très partiel, d'un programme de recherche en train de se faire.

Conclusion générale

Au cours de nos travaux de recherche, nous avons cherché à construire des grilles de lecture et de compréhension des formes d'instrumentation des outils de contrôle de gestion public en mobilisant des terrains de recherche particulièrement marqués sociologiquement et culturellement (les universités et les établissements hospitaliers en France).

Au cours de ces études, comme nous l'avons précisé dans l'introduction de ce mémoire, nous avons identifié deux champs de recherche complémentaires, d'une part, celui de l'étude des spécificités de l'instrumentation du management public, d'autre part, celui de l'analyse de l'instrumentation des outils du contrôle de gestion dans les organisations publiques.

Dans ce mémoire, nous avons cherché à déterminer comment ces deux champs de recherche se complètent pour élargir notre compréhension de l'instrumentation du contrôle de gestion public. En réponse à cette première question introductive, nous avons montré comment les deux champs de recherche que nous avons privilégiés (l'instrumentation du management public et celle du contrôle de gestion public) permettent d'embrasser les spécificités publiques de l'instrumentation de gestion. Ainsi, nous avons montré que l'étude de l'adoption et de l'appropriation des outils du contrôle de gestion, par leurs références respectives aux valeurs et pratiques publiques, autorise une lecture étendue des formes publiques d'instrumentation.

Pour également étudier notre problématique, la deuxième question que nous avons formulée en introduction portait sur l'intérêt du rapprochement des deux approches mobilisées (néo-institutionnelle et interactionnelle) pour décrire des formes spécifiques d'instrumentation des outils de contrôle dans les organisations publiques.

En complément de l'approche instrumentale des outils de gestion (Lorino, 2002 ; Derujinsky-Laguecir et al., *op.cit.*), nos résultats ont montré que l'imbrication de nos deux approches conceptuelles (néo-institutionnelle et interactionnelle) permet une analyse à plusieurs dimensions de l'instrumentation publique qui inclut les outils de gestion, les acteurs et les institutions, mais aussi leurs interactions. En connectant l'étude des valeurs et pratiques publiques avec celle de l'adoption et l'appropriation de ces outils, nous avons essayé, par l'intermédiaire de ces deux approches, de rendre compte, certes en la simplifiant, de la complexité de l'environnement dans lequel les outils de

contrôle de gestion sont instrumentés dans les organisations publiques. Ceci représente une voie originale d'analyse des formes publiques d'instrumentation du contrôle de gestion qui permet de rapprocher, dans le contexte public, les logiques de confirmation et d'appropriation dominantes en matière d'instrumentation de la gestion (Moisdon, 1997).

Les réponses, que nous avons essayé de formuler autour de ces deux questions, nous ont permis de construire progressivement des analyses présentant un certain nombre d'implications théoriques et managériales.

Aussi, en guise de conclusion, je propose de revenir sur ces implications afin d'identifier, de manière précise, les potentielles contributions de notre travail, mais surtout, d'orienter nos futurs travaux de recherche :

- Tout d'abord, pour expliquer la spécificité de l'instrumentation de gestion publique, nos travaux insistent sur le rôle essentiel des valeurs et des pratiques publiques. Ceci permet d'appréhender les micro-fondations du contrôle de gestion public moins à partir des caractéristiques de l'outil que sous l'angle de ses pratiques (*Control as practice*) (Orlikowski, 2000) associées à un ensemble de valeurs.

- Deuxièmement, la construction de notre modèle conceptuel et sa vérification dans la pratique, nous permet de commencer à décrire les contours d'un processus d'instrumentation des outils du contrôle de gestion qui est propre aux établissements publics et qui se réalise à travers au moins trois phases identifiables (diffusion, adoption et appropriation/ré-appropriation), de manière peut être plus discontinue que dans le secteur privé.

- Troisièmement, l'analyse de l'instrumentation des outils de contrôle de gestion public, à travers nos différents terrains de recherche, nous permet de faire apparaître deux grandes catégories d'instrumentation de ces outils dont les spécificités « publiques » sont mises en avant par leurs relations avec, essentiellement, les valeurs et les pratiques publiques. D'une part, l'instrumentation des outils de contrôle qui peut prendre des formes plus ou moins complexes (figure 11) et, d'autre part, l'instrumentation des instruments de contrôle qui se définit par un rapprochement entre des outils déjà instrumentés dans les organisations.

- Par la suite, pour illustrer ces deux catégories d'instrumentation des outils de contrôle, nous en identifions quatre formes spécifiques (transposition, conception, simplification et hybridation) qui nous paraissent les plus communes et que nous avons pu observer à la fois dans nos études de terrain, mais aussi dans un grand nombre de travaux portant sur l'instrumentation publique. Nous caractérisons ces quatre formes d'instrumentation par

l'intermédiaire de notre modèle conceptuel distinguant diffusion, adoption et appropriation des outils de contrôle de gestion dans les organisations publiques. Nous construisons et formulons cette distinction à travers l'analyse des usages effectifs de ces outils que nous avons pu observer au cours de nos travaux de recherche. Cette description de la complexité des organisations publiques et de leur instrumentation est, comme les outils de contrôle de gestion qui la supportent, simplificatrice, mais elle essaie de révéler une part significative de la complexité de cette instrumentation.

- Enfin, comme nous l'avons précisé en introduction, les outils de contrôle ont toujours détenu la faculté de simplifier ou complexifier les représentations des contextes dans lesquels ils interviennent. Nous essayons de démontrer, à travers le contenu de nos travaux et de ce mémoire, qu'en retour, par l'intermédiaire de leurs instrumentations, ils peuvent également être simplifiés et complexifiés par ce contexte. Aussi, sur le plan conceptuel, nous essayons de contribuer à définir plusieurs formes d'instrumentation positionnées entre simplification et complexification et que nous caractérisons par quatre dimensions (influence des valeurs, influence des pratiques, niveau d'appropriation, niveau d'adoption). Cette importante contribution permet notamment d'améliorer notre compréhension de la problématique de la simplification et la complexification des outils, canonique du contrôle de gestion (Dupuy, 2007 ; Bouquin, 1994).

La poursuite de ce programme de recherche sur l'instrumentation du contrôle de gestion public nous amène aujourd'hui à appliquer nos grilles d'analyse sur les organisations hospitalières et de santé qui se confrontent, de manière très prégnante, voire irritante, à l'introduction de nouveaux outils de contrôle. La chaire de recherche « santé et territoires » dont nous sommes co-titulaire nous permet de développer des analyses de l'instrumentation dans cet environnement, mais aussi à participer à la conception d'outils de contrôle construits à partir de nos constatations passées et actuelles en matière d'instrumentation.

Des travaux en cours de développement dans plusieurs établissements de santé, sous la forme de recherches action ou intervention, devraient étendre, dans l'avenir, la portée des approches présentées dans ce mémoire. Néanmoins, nous faisons l'hypothèse que ces approches pourront aussi être mobilisées et complétées au « fil de l'eau », auprès d'un échantillon large d'organisations publiques, soit par nos propres travaux, soit par ceux de chercheurs en contrôle de gestion public qui trouveront, peut-être, dans ces approches, des pistes de réflexion scientifique.

Aussi, la poursuite de nos travaux dans ce programme de recherche sera principalement dirigée dans trois directions :

- La construction d'instruments de contrôle de gestion public en mesure d'intégrer les spécificités publiques des processus d'instrumentation entrevues dans les travaux présentés dans ce mémoire.
- Le déploiement de nos résultats sur l'instrumentation du contrôle de gestion public dans de nouvelles configurations publiques (groupements hospitaliers, nouvelles collectivités territoriales, universités fusionnées), afin de compléter nos premiers modèles descriptifs, tout en réfléchissant au développement d'outils de contrôle de gestion inter-organisationnels, pour répondre aux enjeux actuels de ces regroupements et fusions d'établissements publics.
- L'ouverture de la thématique de l'instrumentation du contrôle de gestion public vers les dispositifs de gestion (Dumez, 2014) ou les *package* de contrôle (Malmi et Brown, 2008) puisqu'en tant qu'agencements d'outils, de règles et d'objets de gestion, leurs analyses peuvent éclairer de manière encore plus précise l'instrumentation de ces outils.

Comme évoqué en introduction, nous avons tenté de construire ce mémoire en mobilisant la richesse de nos terrains de recherche portant sur les organisations publiques et leurs outils de contrôle de gestion. Mais notre approche de cette instrumentation participe également à la construction et au développement de nos missions d'enseignement et de vulgarisation de nos recherches. En effet, la mobilisation d'une démarche abductive (Archer, 1995), alternant pratique et conceptualisation et portant sur des études de cas approfondies, nous a permis d'essayer de contribuer à la fois de manière théorique, managériale, voire pédagogique, à la problématique de l'instrumentation du contrôle de gestion dans les organisations publiques.

Il n'empêche que notre posture scientifique et méthodologique peut soulever un certain nombre de problèmes et faire apparaître un certain nombre de limites.

Tout d'abord, notre grande proximité avec notre terrain de recherche universitaire peut être perçue comme génératrice d'un biais d'interprétation, car elle nous rend à la fois chercheur et objet de la recherche. Dans nos travaux, nous avons essayé de plutôt utiliser cette proximité comme un atout et une opportunité offerte par notre compréhension assez précise des logiques de gestion, académiques et politiques qui s'expriment dans ces organisations. Ainsi, nous avons essayé de construire nos travaux dans le domaine universitaire à partir d'une analyse fine des perceptions et représentations des acteurs plus que par l'observation et l'interprétation de faits ou d'évènements. Notre présence sur

le terrain s'est ainsi inscrite dans une boucle réflexive confrontant nos analyses avec celles de nos co-auteurs et des acteurs de terrain avec lesquels nous avons construit des échanges quasi-systématiques afin de valider, le plus précisément possible, nos résultats de recherche.

Concernant, nos travaux plus récents, dans les organisations hospitalières et de santé, nous les avons développés dans le cadre d'une équipe de recherche étoffée intégrant des chercheurs en gestion, en géographie, en sociologie, mais également des praticiens médicaux et de santé (médecins, personnels soignants, gestionnaires hospitaliers). Ce travail d'analyse fondé sur le croisement de points de vue hétérogènes répond à notre volonté de réduire les biais d'objectivité qui pourraient provenir de notre connaissance encore partielle du domaine de la santé.

Par ailleurs, nos travaux souffrent également de limites en matière de représentativité. Malgré, toute notre bonne volonté, nous n'avons pas pu, au cours de dernières années, couvrir tout le champ extrêmement vaste des organisations publiques. C'est en essayant de s'appuyer sur la richesse des travaux qui ont porté sur ces organisations et leur instrumentation de gestion que nous avons construit nos analyses. Aussi, il serait présomptueux, de notre part, de laisser croire que nos contributions sont uniques et personnelles. Elles sont, bien entendu, une synthèse des réflexions de multiples chercheurs en contrôle et management public que nous avons modestement essayé d'enrichir par l'intermédiaire de nos propres terrains et activités de recherche.

Aussi, au moment de conclure ce mémoire, nous voudrions souligner combien notre programme de recherche s'inscrit dans une perspective scientifique large embrassant des contributions multiples que nous avons pris le parti d'essayer de synthétiser. Cette synthèse répond à notre besoin de clarifier le fil conducteur de nos démarches de recherche passées et à venir, et éventuellement, d'offrir une certaine accessibilité à nos travaux. En effet, comme je l'ai évoqué dès le début, mon approche de l'écriture de ce mémoire est probablement très autocentrée, car elle répond à une réelle nécessité personnelle qu'il me paraît important de sincèrement exprimer, mais elle se veut également ouverte sur de nombreux travaux connexes passés, actuels et futurs.

Arrivé au terme de ce travail réflexif, je perçois bien le chemin parcouru depuis le début de ma carrière professionnelle puis de mes travaux de recherche. Je pense pouvoir dire, maintenant, quoi qu'il advienne, que l'écriture de ce mémoire fût une nouvelle étape essentielle de mon parcours. J'espère que cette étape me permettra de conserver la même

motivation qui m'anime, depuis bientôt dix ans, pour étudier et analyser plus en profondeur encore ma problématique de recherche.

À l'occasion de l'écriture de ce mémoire, j'ai eu l'opportunité de voir transparaître les nombreuses voies d'amélioration et d'approfondissement de mes travaux sur l'instrumentation du contrôle de gestion public. Dans l'avenir, j'essaierais de conserver la même énergie pour explorer ces nombreuses voies d'approfondissement tellement il me paraît évident, depuis le début de ma carrière, que mon perfectionnement personnel et professionnel doit beaucoup à mon travail et à mon implication personnelle et collaborative. J'ose espérer que je saurais perpétuer ces valeurs dans mes futures recherches et peut-être les transmettre lors de l'encadrement de futurs doctorants.

Bibliographie

Akrich, M. (2006). « Les objets techniques et leurs utilisateurs. De la conception à l'action », in *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, 179-199.

Aktouf O. (1989). *Le management entre tradition et renouvellement*, 3ème édition, Gaëtan Morin éditeur

Ahrens, T., Chapman, C.S. (2007). « Management control as practice. », *Accounting, Organization and Society*, 32, 1-27.

Aggeri, F., Labatut, J. (2010). « La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion », *Finance Contrôle Stratégie*, 13 (3), 5-37.

Aggeri, F., Labattut, J. (2014). « Chapitre 1/Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire », In *L'instrumentation de l'action publique* (Eds, Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P.). Paris : Presses de Sciences Po, 63-94

Alcouffe S., Berland N. et Levant Y. (2002). « Les facteurs de diffusion des innovations managériales en comptabilité et contrôle de gestion: une étude comparative », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, 8(2), 7-26.

Alcouffe, S. (2004). *La diffusion et l'adoption des innovations managériales en comptabilité et contrôle de gestion: le cas de l'AFC en France*, Thèse de doctorat. HEC Paris.

Alter, N. (1990). *La gestion du désordre en entreprise*. Paris, L'Harmattan

Anthony R. N. (1988). *The management control function*, Boston, Harvard business school press ; trad. française *La fonction contrôle de gestion*, Paris, Publi-union.

Archer M.S. (1995). *Realistic social theory: the morphogenetic approach*. Cambridge: Cambridge university press.

Archer M. *et al.* (1998) (ed.), *Critical Realism: Essential Readings*, Londres, Routledge.

Ashby W.R. (1973). « Some peculiarities of complex systems », *Cybernetic Medicine*, (9), 1-8.

Augé B., Naro G., Vernhet A. (2010). « Le contrôle de gestion au service du gouvernement de l'université : propos d'étape sur la conception d'un Balanced Scorecard au sein d'une université française », *31^{ème} congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, Nice, 10-12 mai

Avenier, M.J. et Gavard-Perret, M.L. (2008). « Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique », in D. Gavard-Perret, C.H. Gotteland, A. Jolibert (Éds), *Méthodologie de la recherche. Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences gestion* (pp. 5-45). Paris: Pearson Education France

Bartoli A. (2005), *Le management dans les organisations publiques*, 2^{ème} édition, Dunod, Paris

Bartoli A. *et al.* (2011), « Vers un management public éthique et performant », *Revue française d'administration publique*, 2011/4 140, 629-639. DOI: 10.3917/rfap.140.0629

Baumgartner F.R, Jones, B.D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

Baumgartner F.R., Breunig C., Green-Pedersen C., Jones B.D., Mortensen P.B., Neytemans M., Walgrave S. (2009), « Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective », *American Journal of Political Science*, 53(3), 602-619

Bédé, D., Bédé, S., Fiorello, A. et Maumon, N. (2012). « L'appropriation d'un outil de gestion de la qualité à travers le prisme de la légitimité: le cas d'un Institut d'Administration des Entreprises », *Management Avenir*, (4), 83-106.

Béguin, P., Rabardel, P. (2000). « Concevoir pour les activités instrumentées », *Revue d'intelligence artificielle* 14(1-2) : 35-54.

Berman, E. M.; West, J. P. (2012). « Public values in special districts: A survey of managerial commitment », *Public Administration Review*, (72)1, 43-54.

Berry, M. (1983). « Une technologie invisible-L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », *Cahier du laboratoire CRG*, classification JEL : L20.

Bhaskar R., (1998). « The Logic of Scientific Discovery », in Archer M., Bhaskar R., Collier A., Lawson T. et Norrie A., *Critical Realism Essential Readings*, New York, Routledge, 1998, 48-103.

Bhaskar, R. (2009). *Scientific realism and human emancipation*. Routledge.

Blom-Hansen, J.; Morton, R.; Serritzlew, S. (2015). « Experiments in public management research », *International Public Management Journal*, 18(2), 151-170.

Boitier M., Riviere A. (2016) « Les systèmes de contrôle de gestion, vecteurs d'une logique gestionnaire: changement institutionnel et conflits de logiques à l'université », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 22(3), 47-79.

Bollecker M. (2013) « Pourquoi le contrôle de gestion à l'Université est-il un échec ? » *Politiques et Management Public*, 30(2), 221-239

Bollecker M. (2015). « La complexification des organisations : un piège pour le contrôle de gestion », in G. Naro et D. Travaillé, *les systèmes de gestion entre simplification et complexification, Mélanges en l'honneur du professeur Yves Dupuy*, Economica, Paris, 115-123.

Bouquin, H. (1994). *Les fondements du contrôle de gestion*. Presses universitaires de France.

Bourguignon, A. (2003). « Il faut bien que quelque chose change pour que l'essentiel demeure : la dimension idéologique du «nouveau» contrôle de gestion », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 9(3), 27-53.

- Boussard, V. (2011). « Des cadres de promotion rétifs au changement ? L'exemple de la SNCF », in *Cadres, classes moyennes: vers l'éclatement* (pp. 93-103). Armand Colin.
- Bozeman, B. (2002). « Public value failure: When efficient markets may not do ». *Public Administration Review*, 62, 134-151
- Bozeman, B (2007). « La publicitude normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché », *Politiques et management public*, 25(4), 179-211.
- Burlaud A., Gibert P. (1984). « L'analyse des coûts dans les organisations publiques », *Revue politiques et management public*, (1), Hiver, 93-117
- Burlaud A. (1990), *Coûts, contrôle et complexité dans les organisations, dans Gestion industrielle et mesure économique. Approches et applications nouvelles*, ECOSIP, Collection Gestion, Economica
- Burlaud A., Teller R., Chatelain-Ponroy S., Mignon S., Walliser E. (2004). *Contrôle de gestion*, Vuibert, Collection Gestion
- Breton, P. et Proulx, S. (2002). *L'explosion de la communication à l'aube du XXIe siècle*. La Découverte.
- Brewer, P.C. (1996). « A Case Study of An Activity-Based Cost Management System – Implementation at Harris SemiConductor », *Working Paper*, August, Miami University.
- Brunsson, N. (2002), *The organization of hypocrisy*, Seconde édition, Copenhagen, Copenhagen Business School Press
- Cappelletti L. (2010). « La recherche interventions : quels usages en contrôle de gestion ? », *Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, Nice.
- Carassus D, Favoreu C., Gardey D et Marin P (2012). « La caractérisation et le management des déviations organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche de performance publique : application au contexte public local français », *Revue Management International*. 16(3)
- Carton, S., De Vaujany, F. X., Perez, M. et Romeyer, C. (2006). « Vers une théorie de l'appropriation des outils de gestion informatisés: une approche intégrative », *Management Avenir*, (3), 159-179
- Chambat, P. (1994). « Usages des technologies de l'information et de la communication (TIC): évolution des problématiques », *Technologies de l'information et société*, 6(3), 249-270.
- Chanut, V., Rival, M., Lallemand, A. S., Peng, H. et Rochette, C. (2018). « Le management public en idées: Un champ en construction ? », *Management International*, 22(3), 107-156.
- Chatelain-Ponroy, S. (2008). *Le contrôle de gestion dans des bureaucraties professionnelles non lucratives. Une proposition de modélisation*, Habilitation à diriger des recherches Université Paris Dauphine-Paris IX.

- 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), 73-103.
- Chatelain-Ponroy, S. et Sponem, S. (2008). « Comme l'entreprise, l'État doit adopter une "culture du résultat" », in *Petit bréviaire des idées reçues en management*, 257-267, La Découverte.
- Chatelain-Ponroy, S., Rival, M., Sponem, S., et Torset, C. (2006). « Les pratiques des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en matière de pilotage et de contrôle de gestion. 1. Les outils », *Revue Française de Comptabilité*, (393), 43-46.
- Chauvey, J. N. (2010). « Hypocrisie, déraison: les nouveaux leviers du contrôle ? », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 16(1), 33-51.
- Chiapello, E., Gilbert, P. (2012). « Les outils de gestion: producteurs ou régulateurs de la violence psychique au travail ? », *Le travail humain*, 75(1), 1-18.
- Chua, W.F. (1995). « Experts, networks and inscriptions in the fabrication of accounting images: a story of the representation of three public hospitals », *Accounting, Organization and Society*, 111-145.
- Chua, W.F. (2007). « Accounting, measuring, reporting and strategizing – Re-using verbs: A review essay », *Accounting, Organizations and Society* 32, 635-655.
- Ciborra, C. (2002). *The labyrinths of information: Challenging the wisdom of systems: Challenging the wisdom of systems*. Oxford : OUP Oxford.
- Clark, T., Salaman, G. (1998). "Telling tales: Management gurus' narratives and the construction of managerial identity", *Journal of Management studies* 35(2), 137-161.
- Collins, R. (2004), *Interaction Ritual Chains*. Princeton University Press.
- Cook, T. D.; Campbell, D. T.; Shadish, W. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston, Houghton Mifflin.
- Cooper R. et Kaplan R.S. (1988), « Measure Costs Right; Make the Right Decisions », *Harvard Business Review*, September-October, 96-103.
- Cyert, R. M., et March, J. G. (1963). « A behavioral theory of the firm », *Englewood Cliffs, NJ*, 2(4), 169-187
- David, A. et Hatchuel, A. (2000). *Les nouvelles fondations des sciences de gestion: épistémologie de la recherche en management*. Vuibert FNEGE
- de Certeau, M. (1990) *L'invention du quotidien : l'art de faire*, Coll. Folio Essais, Editions Gallimard, Paris.
- Dejours, C. (2003). *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, Paris : INRA Éditions.

- Delorme, R. (1999), « De l'emprise à l'en-prise. Agir en situations complexes », in *Entre systémique et complexité, chemin faisant*, Paris, Presses universitaires de France, 27-46
- Demeestère, R., et Orange, G. (2008). « Gestion publique: qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? », *Politiques et management public*, 26(3), 127-147
- Derujinsky-Laguecir, A., Kern, A., & Lorino, P. (2011). « Une approche instrumentale des indicateurs de performance », *Management Avenir*, (2), 111-132.
- de Sanctis G. et Poole M.-S. (1994), « Capturing the Complexity in Advanced Technology Use: Adaptative Structuration Theory », *Organization Science*, 55 (2), 121-147
- de Vaujany, F. X. (2003). « Les figures de la gestion du changement sociotechnique », *Sociologie du travail*, 45(4) : 515-536.
- de Vaujany, F. X. (2005). *De la conception à l'usage: vers un management de l'appropriation des outils de gestion*. EMS Editions
- de Vaujany, F. X. (2006). « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion: vers un dépassement de l'opposition conception-usage », *Management et Avenir* (3), 109-126.
- de Vaujany, F. X., Mitev, N., Laniray, P., Vaast, E. (2014). *Materiality and time: historical perspectives on organizations, artefacts and practices*. London UK : Springer.
- de Vaujany, F.X., Grimand, A. (2005). « Réflexion sur la place de la perspective appropriative au sein des sciences de gestion », In *De la conception à l'usage : vers un management de l'appropriation des outils de gestion* (Eds, de Vaujany, F.X.). Cormelles-le-Royal : EMS.
- David A., Hatchuel A. Laufer R. (coord.) (2000), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, collection FNEGE
- Davis, P. (1998). « The burgeoning of benchmarking in British local government: The value of "learning by looking" in the public services », *Benchmarking for Quality Management & Technology*, 5(4), 260-270.
- DiMaggio, P.J.; Powell, W.W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Docq, F. et Daele, A. (2002). « Chapitre 8. De l'outil à l'instrument: des usages en émergence », In *Technologie et innovation en pédagogie* (pp. 113-128). De Boeck Supérieur.
- Douglas, M. (2004). *Comment pensent les institutions*, trad. A. Abeille, Paris : La Découverte,
- Dos Santos, C., Mousli, M., et Randriamiarana, J. (2014), « De la T2A à HPST: quelle contribution du contrôle de gestion au pilotage de la performance? Étude de cas d'un CHU », *Journal de gestion et d'économie médicales*, 32(4), 291-307.

Drevet B. (2008), « Le rôle des représentations sociales au cours du processus de construction d'un outil de contrôle de gestion », *Comptabilité Contrôle Audit*, décembre, (2), 125-154.

Drevet B. (2011), « Construire un outil de contrôle au sein des organisations publiques : une opportunité au développement d'un nouveau mode d'action », *Management international*, 15(4), 11-24.

Drevet, B. (2017). « Les outils du contrôle de gestion: des vecteurs de valeurs pour l'organisation publique? », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 23(3), 9-28.

Dumez, H. (2014). « Qu'est-ce qui fait la spécificité des sciences de gestion? », *Le Libellio d'AEGIS*, 10(1), 65-68

Dupuy, Y. (2003). « Entre simplification et complexification », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 9(1), 3-4.

Dupuy, Y. (2007). « Contrôlabilité des organisations et principe de variété requise », in Y. Dupuy, & P. Dubois, *Connaissance et Management, Ouvrage dédié à Robert Reix*, 34-41

Eggrickx, A. (2012). « Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme: le cas de la LOLF », *Management Avenir*, (4), 61-82.

Ehigie, B. O. et McAndrew, E. B. (2005). « Innovation, diffusion and adoption of total quality management (TQM) », *Management Decision*, 43(6), 925-940

Eissler, R., Russell, A. Jones, B. D. (2016) « The Transformation of Ideas: The Origin and Evolution of Punctuated Equilibrium Theory », In *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 95-112). Palgrave Macmillan UK.

Emery, Y. (2012) « La diversité des motivations des employés publics. Recherche exploratoire dans un contexte post-bureaucratique en Suisse », *Revue française d'administration publique*, (2), 491-515

Emery, Y., Giaque, D. (2014). « L'univers hybride de l'administration au XXIème siècle. Introduction », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80(1), 25-34

Evrard Y., Pras B. et Roux E. (2009), *Market : fondements et méthodes de recherches en marketing*, 4^{ème} édition, Edition Dunod, Paris

Facal, J. et Mazouz, B. (2013). « L'imputabilité des dirigeants publics », *Revue française de gestion*, (8), 117-132.

Ferreira, A. et Otley, D. (2009). « The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis », *Management accounting research*, 20(4), 263-282.

Georgescu, I. et Naro, G. (2012). « Pressions budgétaires à l'hôpital: Une étude qualitative du concept de «rapm» auprès de praticiens hospitaliers », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 18(3), 67-95.

- Georgescu, I. et Commeiras, N. (2011). « Pression budgétaire et implication organisationnelle des médecins », *Journal de Gestion et d'Économie Médicales*, 29(6/7), 294.
- Gibson, J. J. (1977). *The Theory of Affordances. In Perceiving, Acting, and Knowing* (Eds, R. E. Shaw, J. Bransford). Hillsdale, NJ : Lawrence Erlbaum Associates.
- Gibert, P. (1983). *Management public: management de la puissance publique*, Thèse pour le doctorat d'Etat en sciences de gestion, Université Paris 2.
- Gibert, P. (2004). « Le management public », *Cahiers Français*, Paris, 58-63.
- Gibert, P. (2008). « Un ou quatre managements publics? », *Politiques et management public*, 26(3), 7-23.
- Gibert, P. et Andrault, M. (1984). « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques? », *Politiques et management public*, 2(2), 123-133.
- Giddens A. (1987). *La constitution de la société*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Gilbert P. (1998), *L'instrumentation de gestion. La technologie de gestion, science humaine ?*, Economica, Paris, 1998.
- Godowski, C. (2003). « Essai sur la dynamique d'assimilation des innovations managériales », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 9(3), 71-86.
- Goffman E. (1974), *Les rites d'interaction*, Paris, Les Editions de Minuit.
- Goffman, E. (2001). *La mise en scène de la vie quotidienne*, Lonrai : Les éditions de Minuit, 241 p.
- Grimand, A. (2006). « Quand le knowledge management redécouvre l'acteur: la dynamique d'appropriation des connaissances en organisation », *Management Avenir*, (3), 141-157.
- 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 et avenir* (4), 237-257.
- Hage, J. (1980). *Theories of organizations: Form, process, and transformation*. John Wiley & Sons.
- Halpern, C., Lascoumes, P., et Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Presses de Sciences Po.
- Hatchuel A., Weil B. (1992). *L'expert et le système. Gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*, Economica.
- Hofstede G. (1978). « The poverty of management control philosophy », *Academy of Management Review*, July, 450-461.

- Hood, C. (1991). « A public management for all seasons? », *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). « The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme », *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Hopwood A. (1974), *Accounting and human behaviour*, Prentice Hall Inc., New Jersey.
- Hussenot, A. (2007). « Dynamiques d'appropriation organisationnelle des solutions TIC: une approche en termes de démarches itératives d'appropriation », *Systèmes d'information et Management*, 12(1), 39-53.
- Jones B. D., Baumgartner F. R. (2012). « From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing ». *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20.
- Jørgensen, T. B. (2006). « Public values, their nature, stability and change. The case of Denmark », *Public Administration Quarterly*, 365-398.
- Jørgensen, T. B.; Bozeman, B. (2007). « Public values an inventory », *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Jouët, J. (1993). « Pratiques de communication et figures de la médiation », *Réseaux. Communication-Technologie-Société*, 11(60), 99-120.
- Kaplan R. S., Norton D.P. (2002), *Comment utiliser le tableau de bord prospectif pour créer une organisation orientée stratégie*, Les Editions d'organisation, deuxième tirage
- Kelman, S. (2005). « Public management needs help! », *Academy of Management Journal*, 48(6), 967-969.
- Kieffer R. (1996). « La transférabilité des outils de contrôle de gestion du privé vers les collectivités territoriales », in *Le maire entrepreneur ?*, Le Duff R. et Rigal J.J., (dir.), PUP, Pau, 239-247
- Kimberly, J. and Evanescio, M. (1981). « Organizational innovation: The influence of individual, organizational, and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovations », *Academy of Management Journal*, 24(4), 689–713
- Lapsley, I. (2009). « New public management: The cruellest invention of the human spirit », *Abacus*, 45 (1), 1-21.
- Lartigau, J. (2009). « L'évolution de la fonction contrôle de gestion à l'hôpital », *Journal d'économie médicale*, 27(7), 371-391.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique: domaines et approches*. Paris : Armand Colin.
- Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Harvard university press.

- Le Moigne, J. L. (1990). *La modélisation des systèmes complexes*. Paris: Bordas, Dunot, 1990.
- Lenhart, A. et Horrigan, J. B. (2003). « Re-visualizing the digital divide as a digital spectrum », *IT & Society*, 1(5), 23-39.
- Léontiev, A.N. (1976). *Le développement du psychisme*. Paris : Editions Sociales.
- Linder, S.H.; Peters, B.G. (1989). « Instruments of Government: Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy*, 9 (1), 35-58
- Lorino P. (1995). *Comptes et récits de la performance: essai sur le pilotage de l'entreprise*, Les Editions d'Organisation
- Lorino, P. (2002). « Vers une théorie pragmatique et sémiotique des outils appliquée aux instruments de gestion », Document de recherche ESSEC, DR 02015, 23p.
- Lorino, P. (2005). « Théories des organisations, sens et action : le cheminement historique, du rationalisme à la genèse instrumentale des organisations », In *Entre connaissance et organisation : l'activité collective* (Eds, Lorino, P.,Teulier, R.). Paris : La Découverte, 54-72.
- Lorino, P. (2009). « Le contrôle de gestion après la crise: Expertise obstinée du chiffre ou métier d'enquête complexe? », *Revue Française de Gestion*, 35(193), 29.
- Lux, G. (2013). *Adoption et usage (s) des outils de gestion par les directeurs d'établissement et services médico-sociaux: état des lieux et facteurs explicatifs* (Doctoral dissertation, Rennes 1)
- Lyons, S. T.; Duxbury, L. E.; Higgins, C. A. (2006). « A comparison of the values and commitment of private sector, public sector, and parapublic sector employees », *Public Administration Review*, 66(4), 605-618.
- Malmi, T., Brown, D. A. (2008). « Management control systems as package-opportunities, challenges and research directions », *Management Accounting Research* 19, 287-300.
- Martineau, R. (2009). *La mise en usage des outils de gestion par la qualité par les professionnels de santé à l'hôpital: une approche par la théorie instrumentale*, Thèse de Doctorat, Université de Tours.
- Martineau, R. (2012). « Les usages-types d'un outil de gestion des risques à l'hôpital », *Management Avenir*, (4), 215-236.
- Martinet A-C. et Pesqueux Y. (2013), *Épistémologie des sciences de gestion*, Paris, Vuibert.
- Maurel, C. (2008). « Les caractéristiques du contrôle de gestion au sein des sociétés coopératives de production », *Comptabilite-Contrôle-Audit*, 14(2), 155-171.
- Mayer P. (1981). « Valeur technique et valeur institutionnelle d'un instrument de gestion », *Annales des Mines*, Juillet-Août.

Mazouz, B., Garzon, C., Picard, P. (2012). « Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance : vers une gestion prophylactique des risques de déviance », *Management international* 16(3), 92-100.

Méric J. (2003). « L'émergence d'un discours de l'innovation managériale. le cas du Balanced Scorecard ». *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 9(3), 129-45.

Mévellec P. (2005). *Les Systèmes de coûts, objectifs, paramètres de conception et analyse comparée*, coédition Dunod-Ordre des Experts Comptables.

Mévellec P. (2014). « Innovation et pertinence dans le domaine des systèmes de coûts pour un pilotage efficace » in *Développement des entreprises et des organisations via le management du triptyque coût-qualité-délai*, Dossier spécial n°2 décembre, Doreg, Oujda, Maroc.

Mévellec P. (2017). *Les systèmes de coûts dans les organisations*, Paris, La Découverte, « Repères », 128 p.

Meyer, R. E., Egger-Peitler, I., Höllerer, M. A., Et Hammerschmid, G. (2014). « Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation », *Public Administration*, 92(4), 861-885.

Meynhardt, T.; Gomez, P.; Schweizer, M. (2014). « The Public Value Scorecard: what makes an organization valuable to society? », *Performance*, 6(1), 1-8, Ernst & Young Global Limited.

Meyssonnier, F. (2012). « Le contrôle de gestion des services : réflexion sur les fondements et l'instrumentation », *Comptabilité - Contrôle - Audit* 18(2), 73-97

Miles, M. B. et Huberman, A. M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. De Boeck Supérieur.

Moison, J.C. (1997). *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris : Edition Séli-Arslan.

Moison, J. C. (2012). « Le paradoxe de la boîte noire. Réformes hospitalières et organisation », *Droit et société*, (1), 91-115.

Moore, FH, (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Morin, E. (1977). *La méthode*. Quatre volumes. Paris: Seuil.

Naro G., Travaillé D. (2009). Revisiting the Balanced Scorecard Model through the Simons' Levers of Control Framework, *AAA American Accounting Association, Annual Meeting*, New-York, August, 1-5.

Naro et Travaillé (2015). « Piloter les paradoxes de la performance globale : pour un paradoxical scorecard », in G. Naro et D. Travaillé, *les systèmes de gestion entre simplification et complexification, Mélanges en l'honneur du professeur Yves Dupuy*, Economica, Paris, 277-301.

- Nobre, T. (2001). « Management hospitalier : du contrôle externe au pilotage, apport et adaptabilité du tableau de bord prospectif. », *Comptabilité - Contrôle – Audit* 7(2), 125-146.
- Nobre, T., et Biron, N. (2002). « L'ABC à l'hôpital: le cas de la chirurgie infantile », *Finance Contrôle Stratégie*, 5(2), 85-105.
- O'Flynn, J (2007). « From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications », *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- Oiry, E. (2005). « Qualification et compétence: deux sœurs jumelles? », *Revue française de gestion*, (5), 13-34.
- Oiry, E. (2012). « La conception des instrumentations de gestion RH: l'apport du concept de rapport de prescription », *@ GRH*, (4), 11-44.
- Orlikowski, W. J. (2000). « Using technology and constituting structures: a practice lens for studying technology in organizations », *Organization Science*, 11(4), 404-428.
- Orlikowski, W.J. (2006). « Material Knowing: the Scaffolding of Human Knowledge ability », *European Journal of Information Systems*, 15, 460-466.
- Osborne, D. et Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, Londres.
- Osborne, P. (2006). *The New Public Governance?* *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Pariante P. (1998). « Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités territoriales », *Revue Politiques et Management Public*, 16(4)
- Parker, L. (2011). « University corporatization: Driving redefinition », *Critical Perspectives on Accounting*, 22, 434-450
- Peirce, C. S. (1974). *Collected papers of Charles Sanders Peirce* (Vol. 2). Harvard University Press.
- Peirce, C.S. (2002). *Oeuvres philosophiques: Pragmatisme et pragmatisme*. Cerf
- Peretz, H. (2004). *Les méthodes en sociologie*, Paris, La découverte.
- Perriault, J. (1989). *La logique de l'usage. Essai sur les machines à communiquer*. Flammarion.
- Pettigrew, A. (1987). Context and action in the transformation of the firm. *Journal of Management Studies*, 24(6), 649-670
- Rabardel, P. (2002). « Le langage comme instrument? Eléments pour une théorie instrumentale étendue », in Clot, Y. (éd.), *Avec Vygotski*. La Dispute, Paris, pp. 265-290.

- Reynaud, J.D. (1988). « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, 29, 5-18
- Rogers, E.M. (1995). *Diffusion of Innovations*, New York, The Free Press.
- Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press
- Romanelli, E. et Tushman, M. L. (1994). « Organizational transformation as punctuated equilibrium: An empirical test », *Academy of Management journal*, 37 (5), 1141-1166.
- Savall H. et Zardet V., (2004) *Recherche en Sciences de Gestion : Approche Qualimétrique*, Paris, Economica.
- Schatzki, T.R. (2005). « The sites of organization », *Organization Studies* 26(3), 465-484.
- Simon, H. A. (1955). « A behavioral model of rational choice », *The quarterly journal of economics*, 69(1), 99-118.
- Simons R. L. (1995), *Levers of control : how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business School Press
- Thiéart R.-A. (1999), *Le management*, P.U.F., Que sais-je, Paris
- Tiercelin, C. (1993). *CS Peirce et le pragmatisme*. PUF
- Trosa S. (1989). « Grandeur et décadence du mimétisme avec le secteur privé », *Politiques et Management Public*, 7(1), 237-249
- Tsoukas H., (1989). « The Validity of Idiographic Research Explanations », *Academy of Management Review*, 14(5), 551-561
- Tsoukas H., (2000). « False Dilemmas in Organization Theory: Realism or Social Constructivism », *Organization*, 7(3), 531-535.
- Van der Wal, Z.; De Graaf, G.; Lasthuizen, K. (2008). « What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector », *Public administration*, 86(2), 465-482
- Van der Wal, Z., Nabatchi, T. et De Graaf, G. (2015). « From galaxies to universe: A cross-disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012 », *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13 –2
- Wacheux, F. (1996). *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Paris, Economica, coll. « Gestion »
- Weber M. (1979), *Economy and society*, Vol. 1, University of California Press, Berkeley.
- Whittington, R. (2006). « Completing the practice turn within strategy research », *Organization Studies*, 27 (5), 613-634.
- Wolfe, R. (1994). « Organizational innovation - review, critique and suggested research directions », *The Journal of management studies*, 31(3), 405.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods*, 5th ed. *Thousand Oaks*.

Zampiccoli, L. (2011). « Filemanagement public: approches conceptuelles et enjeux de pilotage », *Gestion et Management Publics*, 9, 1-13.

Liste des publications citées dans le mémoire

1. Articles dans des revues à comité de lecture

Articles publiés dans des revues classées

[ACL1] Mériade L (2019), « L'hybridation des instruments de gestion. L'exemple du pilotage de la performance universitaire en France » *Management et Avenir* (HCERES B, FNEGE 3, CNRS 4). À paraître.

[ACL2] Mériade L. (2019), « Financement des établissements de santé et territoires : une relation dissymétrique », *Revue d'Economie Financière*, (132) (HCERES C, CNRS 4, FNEGE 4).

[ACL3] Mériade, L., Nautre, B., Rochette C., Talbot D. (2017) « Les effets de la Proximité sur l'exécution des politiques publiques : L'exemple d'un Centre de Lutte contre le Cancer » *politiques et Management public*, 34/1 janvier -juin 2017, p. 143-162 (HCERES C, CNRS 4, FNEGE 4)

[ACL4] Mériade L. (2017), « L'instrumentation des tensions de gouvernance publique (TGP) : L'exemple des simplifications des indicateurs de performance dans le système universitaire français », *Management International* (HCERES A, CNRS 3, FNEGE 2). 21(4).

[ACL5] Mériade L. (2016), « Les simplifications instrumentales et processuelles : un dispositif de gestion des tensions de gouvernance publique », *Revue Française d'Administration Publique*, (157) (HCERES C, FNEGE 4, CNRS 4).

[ACL6] Mériade L., Yiqiang, L. (2015), « Public values on the public/private boundary: the case of civil servant recruitment examinations in China », *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), Sage Journal (HCERES B, FNEGE 3, CNRS 3)

[ACL7] Mériade L. (2013), « L'appropriation par simplification des logiques d'évaluation du NPM dans les universités françaises », *@GRH, revue de l'AGRH*, (9), 2013/4 (HCERES B, FNEGE 3)

[ACL8] Mériade, L., Mainetti, N. (2013), « La réflexivité des acteurs face à la complexité des organisations publiques : un levier interactif du contrôle de la performance universitaire », *Gestion et Management Public*, 1(3), 3-23. (HCERES C, FNEGE 3)

[ACL9] Mériade, L. (2012), « Innovation, autonomie et normes de gestion : les équipes de direction universitaire face aux nouveaux indicateurs de la performance », *Revue Sciences de la société, Numéro Spécial, Organisations entre innovations et norme*, (81) (HCERES C Sociologie, Sciences politiques et Sciences de l'information)

[ACL10] Mériade, L.; El Khamlichi A.; Sabih Eddine A. (2019), « Les valeurs publiques : entre stabilité et dynamisme Une exploration du management public marocain », *Management International* (HCERES A, CNRS 3, FNEGE 2) *Article en cours de révision (2ème tour)*

Articles publiés dans des revues non classées

[ACLN1] Mériade, L (2015), « Les outils d'évaluation de la performance universitaire : entre prescription, appropriation et innovation », *Revue Gestion et Finances Publiques*, (10/11), Dossier spécial Financement des universités

3. Chapitres d'ouvrages

[CO1] Mériade, L. (2017), « Les outils de contrôle et de pilotage par résultats des activités publiques. Le cas du calcul de coût d'un centre de lutte contre le cancer dans un établissement hospitalier public français » dans B. Mazouz « la gestion par résultats dans les organisations publiques », PUQ, Montréal

4. Ouvrages scientifiques

[OS1] Mériade, L., (2011), « L'évaluation de la performance des universités françaises : entre simplification de la simplicité et complexification de la simplicité », 467 pages, Éditions Universitaires Européennes, Sarrebruck.

5. Communications dans des congrès avec comité de sélection

[ACTI1] Mériade L., Mevellec P., Nautré B. (2017) « La comptabilité analytique hospitalière : d'un système prescrit à un système construit », 38^{ème} Congrès AFC, IAE Poitiers.

Liste des figures et tableaux

Figures

Figure 1. Positionnement scientifique de la thématique de l'instrumentation du contrôle de gestion public	13
Figure 2. Le processus d'instrumentation de gestion dans les organisations publiques... 43	43
Figure 3. La construction des valeurs publiques (d'après ACL4)	55
Figure 4. La matrice des valeurs publiques au Maroc (d'après ACL10).....	59
Figure 5. Le modèle de la Comptabilité Analytique Hospitalière (d'après ACTI 1)	72
Figure 6. Matrice d'analyse de la pertinence de la CAH (d'après ACTI 1).....	75
Figure 7. Appropriations des outils de contrôle de gestion publique et réflexivités des acteurs (d'après ACL8).....	87
Figure 8. Les simplifications de l'évaluation de la performance à l'Université (d'après ACL5).....	89
Figure 9. La gestion des tensions de gouvernance par la simplification des outils de gestion (d'après ACL4)	92
Figure 10. Le processus d'hybridation instrumentale des administrations publiques (d'après ACL1)	97
Figure 11. Les processus d'instrumentation des outils de contrôle de gestion public....	101

Tableaux

Tableau 1. Positionnement théorique de mes travaux dans le champ de l'instrumentation de la gestion	24
Tableau 2. La hiérarchie des valeurs dans le management public marocain (d'après ACL10).....	58
Tableau 3. Actions et pratiques publiques dans un CHU (d'après ACL2).....	63
Tableau 4. Classifications mentales et pratiques publiques hospitalières (d'après ACL3)	67
Tableau 5. Indicateurs tableaux de bord Université (source : ACLN1)	83
