



# LA LÉGITIMITÉ DU CONTRÔLEUR DE GESTION DANS LE SECTEUR PUBLIC : LE CAS D'UNE ORGANISATION PUBLIQUE PROFESSIONNELLE, LE CEA.

Christophe Dondeyne

► **To cite this version:**

Christophe Dondeyne. LA LÉGITIMITÉ DU CONTRÔLEUR DE GESTION DANS LE SECTEUR PUBLIC : LE CAS D'UNE ORGANISATION PUBLIQUE PROFESSIONNELLE, LE CEA.. Gestion et management. Université Montpellier II, 2014. Français. <tel-01313296>

**HAL Id: tel-01313296**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01313296>**

Submitted on 9 May 2016

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

# THÈSE

Pour obtenir le grade de  
**Docteur**

Délivré par l'Université Montpellier II

Préparée au sein de l'école doctorale  
**EDEG**  
Et de l'unité de recherche  
**Montpellier Recherche en Management**

Spécialité : Sciences de gestion

Présentée par **Christophe DONDEYNE**

**LA LÉGITIMITÉ DU CONTRÔLEUR DE GESTION DANS LE  
SECTEUR PUBLIC**

LE CAS D'UNE ORGANISATION PUBLIQUE PROFESSIONNELLE, LE CEA.

Soutenue le vendredi 19 décembre 2014 devant le jury composé de

<b>Monsieur Denis TRAVAILLÉ</b> , Professeur à l'Université de Lyon III	Directeur de thèse
<b>Monsieur Gérald NARO</b> , Professeur à l'Université de Montpellier I	Co-directeur de thèse
<b>Monsieur Marc BOLLECKER</b> , Professeur à l'Université de Haute Alsace	Rapporteur
<b>Monsieur Laurent CAPPELLETTI</b> , Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers	Rapporteur
<b>Madame Nathalie ANGÈLE-HALGAND</b> , Maître de conférences à l'Université de Nantes	Suffragant
<b>Monsieur Yannick GOMEZ</b> , chef du service financier et contrôle de gestion du CEA Marcoule	Membre invité



*L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs*



# Remerciements

---

Je tiens, en ces quelques mots, à exprimer ma profonde gratitude aux Professeurs Denis Travaillé et Gérard Naro pour avoir accepté d'encadrer mon travail de thèse. Je les remercie pour leurs conseils et leur regard avisé, transformant ainsi mon *épreuve doctorale* en véritable *école de la réflexion et de la curiosité*.

Je remercie Madame Angèle-Halgand et Messieurs les Professeurs Cappelletti et Bollecker pour avoir accepté d'être membres du jury de soutenance et pour avoir donné à mes résultats une légitimité scientifique.

S'engager dans la voie doctorale est souvent comparable à une épreuve nautique en solitaire. Et c'est lorsque l'on approche de la ligne d'arrivée que l'on se rend compte que de nombreuses personnes comptaient sur vous. Ces personnes sont même prêtes à vous accompagner sur les derniers milles. C'est pourquoi je tiens à remercier tous les membres de MRM Comptabilité et Société qui ont su m'écouter et me conseiller afin d'améliorer mon travail. Merci également à Valérie, Philippe, Céline, Yves, Ariel et Sophie pour vos précieux conseils et le temps consacré à mes pré-soutenances.

Cette thèse accorde une place importante à l'étude de terrain. J'exprime ainsi toute ma gratitude au CEA Marcoule afin de m'avoir permis de réaliser ce travail dans les meilleures conditions. Je remercie également Yannick Gomez et Pierre Bonillo ainsi que tous les membres du Service Financier et Contrôle de Gestion pour m'avoir accueilli et accompagné tout au long de ces quatre années.

Merci enfin à mes parents et à mes amis qui connaissent désormais, et ce malgré eux, les difficultés et les satisfactions que procurent la réalisation et la rédaction d'une thèse.





A tous ceux qui m'ont inlassablement répété au cours de ces derniers mois : « Alors ta thèse, elle en est où ? »



# Sommaire

---

<b>Sommaire .....</b>	<b>9</b>
<b>Introduction générale.....</b>	<b>11</b>
<b>Première partie – Secteur public, modernisation de la gestion publique et légitimité des contrôleurs de gestion .....</b>	<b>21</b>
<b>Chapitre 1- De la nécessité du contrôle de gestion dans les organisations publiques.</b>	<b>22</b>
Section 1 – Le managérialisme au service de la lente métamorphose du Léviathan .....	25
Section 2 - Le contrôle de gestion au cœur de la nouvelle légitimité publique. ....	55
<b>Chapitre 2- Le contrôleur de gestion dans les organisations publiques, une approche en termes de légitimité .....</b>	<b>88</b>
Section 1 - La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public : de l'émergence au besoin de se légitimer .....	92
Section 2- Stratégie de légitimation du contrôleur de gestion.....	152
<b>Seconde partie - La légitimation et la légitimité des contrôleurs de gestion à travers leurs histoires croisées .....</b>	<b>186</b>
<b>Chapitre 3- Etude de cas enchâssés, étude exploratoire et présentation du terrain de recherche .....</b>	<b>188</b>
Section 1 – Posture épistémologique et méthodologie de recherche .....	190
Section 2 – Présentation du contexte et du terrain de recherche .....	214
<b>Chapitre 4- Des histoires de contrôleurs débutants .....</b>	<b>232</b>
Section 1 – Les jeunes premiers .....	234
Section 2 – Les nouveaux convertis .....	277
<b>Chapitre 5- Des histoires de contrôleurs confirmés .....</b>	<b>308</b>
Section 1 – Les caméléons .....	309
Section 2 – Les conseillers du roi.....	352
<b>Apports et discussion .....</b>	<b>386</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>402</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>412</b>



*Ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est le rôle fondamental, aux yeux de l'ensemble des Français, que doivent jouer l'Etat et les services publics. Ils doivent être capables d'assurer, dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité, les indispensables missions de garants des valeurs républicaines, de défenseurs de l'intérêt général et de promoteurs du progrès économique et social.*

*Or les conditions dans lesquelles ces missions sont aujourd'hui remplies ne sont pas pleinement satisfaisantes.*

*Elles ne le sont pas pour les agents de la fonction publique qui ont été trop souvent dans le passé négligés, voire oubliés ou injustement critiqués. Ils doivent être les acteurs à part entière des évolutions à mettre en œuvre. Ils peuvent l'être; ils le souhaitent. Ils ont de leur mission une idée assez haute pour espérer légitimement l'exécuter dans les meilleures conditions de travail et d'efficacité.*

Michel Rocard, Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public

## Introduction générale

---

Depuis maintenant plus de vingt ans, de nombreux pays de l'OCDE ont amorcé une politique de modernisation de leur gestion publique. Cheminant progressivement d'une administration publique (Public Administration) vers une nouvelle gestion publique (New Public Management), voire pour certains une nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006), l'ensemble de ces pays ont accompagné ces transformations culturelles par des réformes institutionnelles. En France, la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) reste à ce jour la réforme la plus aboutie et la plus consensuelle afin de tenter de marquer durablement le paysage politique et administratif français (Perret, 2006) et de faire oublier l'échec discret de la RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires) engagée dans les années 70. Les organismes publics disposent désormais de plus d'autonomie et d'un contrôle à distance plus intense (Fargeon et al., 2001) et substituent une logique de résultats à une logique orientée vers les moyens. La LOLF est également vecteur de généralisation et de développement du contrôle de gestion puisqu'elle suppose un contrôle *a posteriori* et la mise en place de correctifs en cas d'écart avec les objectifs (Lambert et Migaud, 2006).

Observée tout d'abord dans les administrations et les organismes anglo-saxons (Maurel, Carassus et Gardey, 2011), la diffusion du contrôle de gestion dans le secteur public semble puiser ses origines dans une volonté partiellement affirmée des politiques, de transposer des méthodes et des outils de contrôle du secteur privé vers la sphère publique. Pour certains

auteurs, cette transposition reste délicate et la pertinence de la démarche semble loin d'être avérée (Hofstede, 1978, Dermer et Lucas, 1986, Gibert, 2002, Mintzberg, 2005).

*Ce "managérialisme" pêche de fait par l'idée que, lorsqu'on le pousse au bout de sa logique, ce que l'on demande à une organisation publique, c'est de ressembler au maximum à une entreprise alors que le véritable management public consisterait à faire en sorte que ces organisations ressemblent davantage à ce que leur gouvernants prétendent qu'elles sont, à renforcer leur publicité (publicness) plutôt qu'à la gommer tout en travaillant leur performance. Tel est assurément le point crucial de la gestion publique. (Gibert, 2002)*

En succombant au mimétisme des pratiques managériales issues des entreprises privées, les organismes publics démontrent ici leur difficulté à repenser en profondeur leurs modes de fonctionnement et à proposer un modèle de pilotage de la performance adapté à leurs besoins. A ces difficultés peuvent être juxtaposées des pressions coercitives, qui pour la plupart correspondent à des « injonctions pressantes à se moderniser » (Naro, 2010), matérialisées par des circulaires interministérielles censées guider les organisations dans leurs efforts (circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations). La tentation du mimétisme pourrait donc trouver comme origine la précipitation et l'incertitude auxquelles les organisations publiques sont désormais confrontées, ce qui justifierait alors le recours à un existant plutôt qu'à un réel effort d'innovation managériale.

Le développement de méthodes de contrôle et de pilotage par les résultats illustre par ailleurs le crédit accordé au modèle de gestion des entreprises alors même que depuis plus de 30 ans, des travaux en sciences de gestion, qu'ils soient critiques ou alternatifs, dénoncent les limites et les biais de cette doctrine du chiffre. En effet, en faisant le pari de la transposition, les organismes publics ont peut-être également fait le pari de transposer la perversité du système.

Désormais confrontés au défi de structurer leurs systèmes de contrôle et de gérer l'incertitude que leur impose l'autonomie dont ils disposent, les organismes publics semblent contraints d'identifier des acteurs susceptibles d'articuler clairement les processus opérationnels à partir des attentes stratégiques, de coordonner l'architecture de ces systèmes et d'en assurer l'animation (Lambert, 2005) ; des acteurs capables de porter le travail d'institutionnalisation de ces nouvelles pratiques. Ainsi, comme le prévoit la LOLF, les organismes publics doivent désormais *disposer d'équipes de contrôleurs et de correspondants (ou praticiens) du contrôle*

*de gestion au niveau déconcentré afin d'aider les responsables locaux*<sup>1</sup>. Le recrutement de contrôleurs de gestion devient donc une priorité.

Cependant, le risque de succomber au mimétisme est ici aussi élevé. Si les outils et les méthodes demandent à être transposés avec prudence et adaptabilité, la fonction de contrôleur demande, quant à elle, à être construite socialement et il semble presque impossible de décréter la légitimité d'individus au travers de circulaires et de textes de loi. **Dans cette perspective, qu'en est-il de la légitimité des contrôleurs de gestion dans les organisations publiques ?**

Depuis plus de dix ans maintenant, de nombreux auteurs se sont efforcés de clarifier l'image de la fonction, à déterminer quelles tâches le contrôleur était susceptible d'accomplir, quels rôles il était capable d'endosser, quelles activités le caractérisaient le mieux, quelles compétences il détenait, etc. Pendant longtemps relayé au rôle de *beancounter*, certains le voient désormais évoluer vers un fantasmagorie *business partner* dont les rôles s'orienteraient vers des activités de conseil (Anastas, 1997, Friedman et Lyne, 1997, 2001, Vaivio, 2004, Fornerino et Godener, 2006), facilité entre autre par les évolutions technologiques récentes (Kaplan, 1995, Scapens et Jazayeri, 2003), ainsi que par une implication de plus en plus visible dans les mécanismes d'apprentissage organisationnel (Besson et Bouquin, 1991) et dans le processus décisionnel (Siegel et Sorensen, 1999).

Pour d'autres, au contraire, le constat s'avère plus nuancé voire assombri (Byrne et Pierce 2007, Meysonnier et Pourtier 2006, Hoffjan, 2004, Jordan, 2005) et estiment que la fonction ne semble pas avoir saisi pleinement l'occasion d'évoluer. Opportunité manquée ou bien inertie d'un métier fortement lié à des contraintes organisationnelles (Boisvert et al. 2008), l'avenir du contrôleur de gestion reste à ce jour entaché d'incertitudes et le risque de voir ce constat s'élargir aux organismes publics apparaît dès lors manifeste.

Les incertitudes qui entourent l'avenir des contrôleurs semblent par ailleurs puiser leurs sources dans ce qui apparaît désormais comme une crise de légitimité de la fonction. Symbole d'une financiarisation outrageusement accentuée dans les organisations au cours de ces trente dernières années, les contrôleurs souffrent visiblement d'amalgames et d'*apriori* qui les empêchent de s'émanciper de la comptabilité financière et du reporting ainsi que de leur position fortement centralisée (Bollecker, 2010). Plus en amont, Bouquin et Fiol (2007)

---

<sup>1</sup> Guide méthodologique de la DIRE (Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat) « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : éléments de méthodologie »

s'inquiètent également des dynamiques d'enseignement de la discipline qui, d'après eux, marquent un décalage avec les réalités perçues sur le terrain par les managers.

La question de la légitimité des contrôleurs de gestion pourrait donc constituer le cœur du défi auquel sont confrontées certaines organisations du secteur public. *La présence dans l'organigramme d'une fonction de contrôleur de gestion ne suffit (visiblement) pas à assurer la mise en place d'un système de contrôle de gestion ; en particulier lorsque le soutien actif du Secrétaire ou du Directeur général, la disponibilité ou l'expérience de mise en œuvre de changement font défaut au contrôleur* (Gibert, 1995). La mise en place de processus de contrôle et de systèmes de pilotage de la performance dans le secteur public ne semble donc s'envisager que par l'appui et le concours de contrôleurs de gestion légitimes, à même de pouvoir assurer la diffusion d'une culture de gestion et capables de porter le travail d'institutionnalisation du contrôle dans ces structures. Or, pour les bureaucraties professionnelles, qui demeurent historiquement réfractaires au contrôle de gestion et qui ont fait émerger la fonction de manière mimétique (Dondeyne, 2013), le métier de contrôleur reste soumis à un certain nombre de jugements défavorables qui nous poussent à nous demander si les acteurs qui composent ces superstructures n'ont pas trouvé dans la fonction le *Cheval de Troie* (Nobre, 2004) responsable de l'invasion comptable qu'ils observent chaque jour un peu plus.

La légitimité est un thème abordé depuis maintenant plusieurs décennies en sociologie et en sciences de gestion. Concept vertueux et fondateur de la reconnaissance sociale, elle constitue pour Max Weber l'essence même du pouvoir des individus ou des institutions. Repris dans les travaux néo-institutionnels dès la fin des années 70 (Meyer et Rowan, 1977, Scott et Meyer, 1983, DiMaggio et Powell, 1983, Suchman, 1995), elle offre une alternative en matière d'explication des formes et des finalités organisationnelles (Tolbert et Zucker, 1996). Les néo-institutionnels assimilent bien souvent la légitimité à une contrainte pesant sur les organisations, poussant ces dernières à devoir se conformer de manière proactive ou réactive. Mais cette approche centrée sur les organisations laisse relativement peu de place à l'observation des comportements individuels alors même que les travaux néo-institutionnels les plus récents encouragent l'étude des stratégies d'acteurs (Oliver, 1991 ; Greenwood et al, 2002 ; Lawrence et Suddaby, 2006), notamment à travers le concept d'entrepreneur institutionnel.

Toutefois, la légitimité individuelle reste à ce jour un champ d'étude relativement peu exploré en sciences de gestion. De plus, les quelques travaux abordant le sujet se focalisent sur les dirigeants d'entreprises (Pichard-Stamford, 2000, Petit et Mari, 2009, Messeghem 2010) pour lesquels les déterminants wébériens de la légitimité servent le plus souvent de point de départ. L'étude de la légitimité du contrôleur de gestion appelle, quant à elle, à un peu plus de subtilité tant la manifestation d'un quelconque pouvoir reste discrète voire inexistante selon les profils observés.

Nous formulons pour cela notre problématique autour de trois questions de recherche correspondant aux trois temps de notre analyse.

**Quels sont les déterminants de la légitimité des contrôleurs de gestion ?**

**Quelles sont les stratégies de légitimation mises en œuvre par ces derniers afin de construire, pérenniser et accroître cette légitimité ?**

**Comment ces stratégies individuelles participent-elles au processus d'institutionnalisation du contrôle de gestion ?**

### **Structure du travail**

La réponse à notre problématique s'articule autour de deux grandes étapes. Dans une première partie, nous proposons une revue de littérature permettant de clarifier nos questions de recherche et de justifier les concepts mobilisés. Dans une deuxième partie, nous exposons notre méthodologie et restituons les résultats et les enseignements de notre étude de cas en proposant une analyse des stratégies de légitimation à partir de quatre profils de contrôleurs sensiblement différents. Nous élaborons ce travail à partir d'entretiens réalisés auprès de 13 contrôleurs et de 24 interlocuteurs situés à différents niveaux de l'organisation.

Le premier chapitre propose une analyse de l'émergence de la fonction contrôle de gestion et du métier de contrôleur dans les organismes publics. Afin d'amorcer ce chapitre, nous nous intéressons tout d'abord au contexte des organismes publics, aux déterminants historiques qui poussent depuis maintenant près d'un siècle à s'interroger sur la nécessaire transformation du paysage public ainsi qu'aux mutations qui ont pu intervenir dans ce secteur au cours de ces trente dernières années. Pour cela, nous proposons une lecture du new public management à travers le prisme du courant néo-institutionnel afin de mettre en exergue les sauts successifs qu'ont connu les organismes publics au cours des trois dernières décennies ainsi que la

perversité induite par le culte de la ressemblance. Car si l'émergence du contrôle de gestion public peut être facilement rattachée au déploiement de la doctrine LOLF au cours des années 2000, une analyse contextuelle nous apparaît ici indispensable afin de repérer et de comprendre les premiers sursauts de managérialisme ayant permis « l'ébauche » de la fonction.

Deux facteurs semblent à ce jour justifier pour partie l'adoption de méthodes de contrôle de gestion et la création de poste de contrôleurs dans le secteur public français. Tout d'abord, un contexte exacerbé d'accumulation des déficits publics, encouragé par l'utopie de voir un jour le retour à un budget équilibré ; contexte qui a longtemps poussé les politiques à vouloir transformer le paysage culturel du secteur public en tentant notamment d'instaurer une logique de résultat prévalant sur l' ancestrale logique de moyen. Et une crise plus profonde dans laquelle la légitimité de l'Etat dans son ensemble est remise en question. Pour ce second facteur, la crise n'apparaît donc plus méthodologique, comme ce fut le cas dans les années 70 lors de la tentative avortée de mise en œuvre de la rationalisation des choix budgétaires (RCB), mais bien culturelle et nécessitant une restructuration bien plus marquée. D'où des vagues structurelles de décentralisation majeures et de délégation d'autonomie (Exploitation des services publics locaux, Loi LRU, RGPP), entamées dans les années 80 et poursuivies au début des années 2000, dans lesquelles les organisations se sont vues confier plus de responsabilité et d'autonomie mais également à cause desquelles elles ont dû faire face à une incertitude grandissante.

L'obligation de résultats et la gestion de l'incertitude générées par l'autonomie constituent donc deux piliers de l'action publique qui semblent pousser les organismes publics à se doter de techniques de gestion et de techniciens permettant de légitimer leurs actions (Laufer et Burlaud, 1997). Ce qui sous-entend que la légitimité de l'organisation publique n'est plus acquise, mais doit être conquise en faisant la démonstration du bien-fondé des opérations engagées et de la qualité des méthodes de gestion employées (Busson-Villa, 1999). A travers ce premier chapitre, nous allons tenter de présenter les différents facteurs justifiant l'apparition de la fonction de contrôleur de gestion dans les organismes publics en nous appuyant sur le courant du NPM et de la théorie néo-institutionnelle.

Nous cherchons à travers ce travail de recherche à rendre compte de l'état de la légitimité des contrôleurs de gestion dans les organisations publiques. Cette légitimité apparaît à ce jour fragilisée par des comportements mimétiques ayant trop longtemps occulté les problématiques

d'adaptabilité de la fonction. Les politiques, en institutionnalisant la réforme de modernisation de la gestion publique, font le pari de transposer une fonction contrôle de gestion dont la pérennité et la légitimité n'est pas encore assurée dans les organisations privées (Ezzamel, Lilley et Willmont, 1997) et dont l'identité reste à ce jour instable et fortement conditionnée par des facteurs contingents. Le second chapitre s'intéresse donc à la construction de la fonction de contrôleur en environnement public et aux problèmes de légitimité (et de légitimation) pouvant apparaître autour de cette construction. Or à ce jour, il n'existe pas à notre connaissance de cadre conceptuel de référence permettant d'expliquer comment la fonction a pu se structurer. Nous choisissons donc de nous appuyer à nouveau sur l'approche néo-institutionnelle afin d'expliquer comment la fonction de contrôleur a pu apparaître à travers des appels au conformisme et à l'homogénéisation des pratiques ou encore à partir de mesures en apparence coercitives. Nous mobilisons également le courant conventionnaliste à partir duquel le contrôleur n'apparaît plus seulement comme étant « l'artefact » visible d'une rationalisation abstraite mais plutôt comme l'acteur susceptible de pallier l'incertitude croissante à laquelle les organisations publiques sont confrontées.

Toutefois, il nous semblait indispensable d'entrer de manière plus marquée au cœur de ces organisations et l'approche néo-institutionnelle classique nous est apparue très rapidement limitée afin d'effectuer ce genre de contorsion. Nous avons donc fait le choix de nous appuyer sur l'approche conceptuelle de l'entrepreneur institutionnel, qui nous permet de prolonger notre analyse néo-institutionnelle en nous focalisant désormais sur l'individu, sur les stratégies qu'il déploie et sur sa capacité à participer à l'institutionnalisation de pratiques naissantes dans l'organisation. L'ébauche de ce cadre conceptuel nous permet d'ancrer la fonction de contrôleur au cœur de mutations organisationnelles que subissent les entités publiques et soulève les problématiques afférentes à la légitimité de la fonction dans cet environnement hostile au changement. Ce second chapitre propose donc une approche centrée sur l'individu et sur ces comportements stratégiques, dépassant ainsi la représentation purement organisationnelle de la fonction. A la lumière de la théorie de l'acteur stratégique (Crozier et Friedberg, 1977) et de la psychologie de la légitimité (Raven, 1993), nous nous intéressons aux déterminants de la légitimité des contrôleurs et aux stratégies de légitimation que ces derniers peuvent adopter afin de construire socialement et techniquement une fonction symbolisant bien souvent à elle seule le contrôle de gestion dans son ensemble (Lambert, 2005).

La seconde partie de cette thèse présente nos choix méthodologiques et épistémologiques ainsi que les résultats de l'étude empirique que nous avons menée au Commissariat à l'Energie Atomique et aux Energies Alternatives (CEA). Dans un troisième chapitre, nous effectuons donc le lien vers notre démarche empirique en revenant notamment sur notre positionnement épistémologique, sur les spécificités de notre méthodologie de recherche et de notre terrain de recherche. L'étude de cas que nous traitons ici se veut avant tout être une démarche exploratoire à portée compréhensive. Nous analysons la légitimité des contrôleurs de gestion dans une bureaucratie de type professionnelle, ce qui suppose donc une approche ethnographique basée sur des éléments qualitatifs. L'analyse de la légitimité suppose en effet d'aller à la rencontre des acteurs eux-mêmes ou encore d'observer leurs pratiques, leurs comportements. Mais au-delà du contact avec l'objet de recherche, il nous est également apparu indispensable de rencontrer les interlocuteurs des contrôleurs, à même de nous fournir des éléments empiriques quant à l'état de la légitimité de ces derniers. Nous adoptons donc une démarche en deux mouvements (une phase exploratoire auprès des contrôleurs et une phase de test auprès des managers) consistant à faire dialoguer les contrôleurs et leurs interlocuteurs.

Dans les deux derniers chapitres, nous mettons en lumière les résultats de notre étude de cas enchâssés menée au sein du CEA et analysons les stratégies de légitimation adoptées par quatre profils de contrôleurs dont les niveaux de légitimité diffèrent sensiblement. Le quatrième chapitre revient ainsi sur deux profils de contrôleurs relativement inexpérimentés dont la légitimité est en phase de construction : **les jeunes premiers** et **les nouveaux convertis**. Le cinquième chapitre présente quant à lui des profils de contrôleurs plus confirmés en poste depuis plusieurs années, pleinement intégrés dans leurs unités ou auprès de la direction et dont les stratégies individuelles consistent bien souvent à accroître ou à maintenir un niveau de légitimité bâti au cours des dernières années : **les caméléons** et **les conseillers du roi**. A partir de l'étude de ces différents profils, nous déterminerons différentes stratégies de légitimation dans lesquelles s'expriment les rapports de force entre les contrôleurs et des managers souvent hostiles au contrôle de gestion. Dans une phase de discussion de nos résultats, nous verrons alors que le contrôle se façonne, s'adapte et s'institutionnalise progressivement au travers d'un véritable travail d'entrepreneuriat engagé par le contrôleur lui-même et empruntant la voie de la légitimation.

Nous tentons à travers ce travail de thèse de rendre compte d'un phénomène encore peu abordé à ce jour en sciences de gestion à savoir celui de la légitimité des contrôleurs de

gestion et des stratégies que ces derniers déploient afin de légitimer leur présence et leur travail. De plus, l'environnement dans lequel nous avons pu mener notre travail, à savoir celui d'une organisation publique où la dimension professionnelle est omniprésente, nous permet de comprendre comment les contrôleurs sont devenus progressivement des entrepreneurs institutionnels capables d'incarner une fonction contrôle de gestion (re)naissante.

## Plan du travail de thèse

### Chapitre 1

#### **De la nécessité du contrôle de gestion dans les organisations publiques**

Le managérialisme au service de la lente métamorphose du Léviathan

Le contrôle de gestion au cœur de la nouvelle légitimité publique

*En quoi les travaux sur le New Public Management et le néo-institutionnalisme rendent-ils compte de l'environnement dans lequel les contrôleurs de gestion évoluent ?*

### Chapitre 2

#### **Le contrôleur de gestion dans les organisations publiques, une approche en termes de légitimité**

La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public : de l'émergence au besoin de se légitimer

Les stratégies de légitimation dans une approche néo-institutionnelle enrichie

*Pourquoi et comment les contrôleurs de gestion légitiment-ils leur présence et leur travail ?*

### Chapitre 3

#### **Méthodologie**

Éléments de méthodologie

Etude exploratoire et cas enchâssés

*Comment observer, comment décrire ?*

#### **Description du cas**

Présentation du contexte et des cas enchâssés

*Sur quel terrain est analysée la légitimité du contrôleur de gestion ?*

### Chapitre 4

#### **Des histoires de contrôleurs débutants**

Études de cas approfondies : Les jeunes premiers et les nouveaux convertis

*Quelles sont les stratégies de légitimation adoptées par ces profils de contrôleurs débutants ?*

*Quel est l'impact de ces stratégies sur la légitimité du contrôleur ?*

### Chapitre 5

#### **Des histoires de contrôleurs confirmés**

Études de cas approfondies : Les caméléons et les conseillers du roi

*Quelles sont les stratégies de légitimation adoptées par ces profils de contrôleurs confirmés ?*

*Quel est l'impact de ces stratégies sur la légitimité du contrôleur ?*

# **Première partie – Secteur public, modernisation de la gestion publique et légitimité des contrôleurs de gestion**

---

# Chapitre 1- De la nécessité du contrôle de gestion dans les organisations publiques.

---



Ken Stout  
Plato's Cave  
2007

— Représente-toi de la façon que voici l'état de notre nature relativement à l'instruction et à l'ignorance. Figure-toi des hommes dans une demeure souterraine, en forme de caverne, ayant sur toute sa largeur une entrée ouverte à la lumière. Ces hommes sont là depuis leur enfance, les jambes et le cou enchaînés, de sorte qu'ils ne peuvent bouger ni voir ailleurs que devant eux, la chaîne les empêchant de tourner la tête. La lumière leur vient d'un feu allumé sur une hauteur, au loin derrière eux. Entre le feu et les prisonniers passe une route élevée. Imagine que le long de cette route est construit un petit mur, pareil aux cloisons que les montreurs de marionnettes dressent devant eux, et au-dessus desquelles ils font voir leurs merveilles.

— Je vois cela.

— Figure-toi maintenant le long de ce petit mur des hommes portant des objets de toute sorte, qui dépassent le mur, et des statuettes d'hommes et d'animaux, en pierre, en bois et en toute espèce de matière. Naturellement, parmi ces porteurs, les uns parlent et les autres se taisent.

— Voilà, un étrange tableau et d'étranges prisonniers.

— Ils nous ressemblent, répondis-je. Penses-tu que dans une telle situation ils n'aient jamais vu autre chose d'eux-mêmes et de leurs voisins que les ombres projetées par le feu sur la paroi de la caverne qui leur fait face ?

Allégorie de la caverne, Platon, La République, Livre VII

# Introduction

---

Qu'est-ce qui peut bien pousser l'Etat à vouloir en permanence réformer en profondeur sa gestion, à sortir les agents et les organisations de la caverne platonicienne dans laquelle ils sont enfermés ? Une approche historique de la question laisse apparaître une certaine frustration à ne pas réussir à moderniser l'environnement public et donc à s'engager dans des démarches de transformation récurrentes. Introduite par les écrits d'Henri Fayol dès les années 20, la nécessité de réformer l'Etat n'a eu de cesse de préoccuper depuis les décideurs politiques français, intentant des réformes bien souvent avortées par manque de conviction ou de concertation. Parallèlement aux travaux de Fayol on trouve également quelques textes retraçant les prémices des préoccupations étatiques pouvant persister encore à ce jour. On peut ainsi citer *Le culte de l'incompétence ... Et l'horreur des responsabilités* (1911) de Emile Faguet, la *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions* (1919) de René Favareille, *L'Organisation de la République pour la paix* (1926) d'Henri Chardon, ou encore *La Réforme gouvernementale* (1936) de Léon Blum.

Sans doute par péché d'orgueil et parce que la situation ne s'y prêtait pas forcément, les recommandations de Fayol et de tous ses contemporains ne furent pas suivies et n'eurent qu'un écho modéré sur la sphère publique. Le dédain des idées de Fayol représente toutefois une occasion manquée de bâtir une réforme étatique à la française en avance sur son temps et dont le modèle de contrôle et de pilotage aurait émergé conjointement à celui de DuPont de Nemours.

Une lecture rapide des travaux de Fayol permet toutefois de mettre en lumière des raisons qui poussent aujourd'hui encore les organisations publiques à se doter de méthodes et d'outils de contrôle de gestion empruntés au secteur privé, adaptés le plus souvent à la firme capitaliste et nous renvoyant dès lors vers un besoin d'isomorphisme presque inévitable. Une analyse plus contextuelle met quant à elle en exergue la nécessité pour l'Etat de se moderniser tant structurellement que culturellement afin de faire face aux déficits budgétaires successifs et à la crise de légitimité grandissante. Il faut ainsi attendre les années 1970 et l'émergence des idées fondatrices du New Public Management pour que l'Etat se préoccupe réellement de la mise en pratique de la modernisation de sa gestion. Depuis, de nombreuses tentatives sont venues s'agréger à cette démarche pour finalement parvenir au début des années 2000 à une initiative consensuelle et aboutie censée faire oublier l'échec d'une

Rationalisation des Choix Budgétaires qui survécut tout de même quinze ans avant d'être abandonnée. (Chapitre 1- section 1).

Le « mammoth de bronze » que représente le secteur public, ce Léviathan-là, semble par ailleurs animé d'une relative inertie qui a malheureusement tendance à ravir les éternels sceptiques et motive un peu plus les majorités politiques successives à qui le bilan d'une réforme aboutie conviendrait si bien.

Différentes lectures peuvent, à notre sens, rendre compte de l'émergence progressive du contrôle de gestion en environnement public. L'étude du New Public Management à travers le prisme des travaux néo-institutionnels reste à ce jour la plus communément admise. De nombreux auteurs se sont en effet interrogés sur les raisons de la diffusion des idées du NPM (Laufer et Burlaud, 1980, 1997 ; Nobre, 2004, 2011, Modell, 2000, 2009 ; Lawrence et Suddaby, 2006) ouvrant ainsi des perspectives dans la compréhension de l'émergence des principes de mesure et de suivi de la performance publique. Nous proposons donc de reprendre ces travaux néo-institutionnels, notamment les plus récents (Greenwood et al. 2008 ; Scott, 2008, Tolbert et Zucker, 1996 ; Sahlin-Anderson, 1996), afin d'expliquer l'apparition du contrôle de gestion et de la fonction de contrôleur au sein des organismes publics.

Cependant, s'il existe des éléments coercitifs visibles tels que la LOLF ou encore des comportements mimétiques facilement observables, nous souhaitons également nous intéresser aux déterminants structurels et culturels pouvant conduire les organisations publiques à se doter de mécanismes de contrôle de gestion. Le besoin sous-jacent aux préceptes managériaux du NPM étant d'inculquer des valeurs de responsabilité et de redevabilité (*reponsability/accountability*), il convient en ce sens de s'intéresser aux effets des gains d'autonomie octroyés au niveau local et aux mutations structurelles engendrées par ces nouvelles directives. Car c'est sur ce « terreau fertile » que s'est développé et se développe encore aujourd'hui le contrôle de gestion du secteur public. Pour cela, il faut donc dépasser la lecture néo-institutionnelle classique du NPM et l'aborder sous l'angle du travail institutionnel réalisé à ce jour et à partir duquel le contrôle de gestion et la fonction de contrôleur ont pu émerger. (Chapitre 1 – section 2).

# Section 1 – Le managérialisme au service de la lente métamorphose du Léviathan

---



Le Léviathan d' Anish Kapoor (Grand Palais, Paris, 2011)

*Le glaive qui voudrait le frapper ne résisterait pas, non plus que le dard et la cuirasse;*

*Car il méprise le fer comme de la paille, et l'airain comme du bois pourri.*

*L'archer ne le met pas en fuite; les pierres de la fronde sont de la paille légère pour lui.*

*Il regarde la massue comme du chaume, et se rit du dard lancé contre lui.*

*Sous lui sont les rayons du soleil, et il s'étend sur l'or comme sur la boue.*

*Il fait bouillir le fond de la mer comme une chaudière, et il la rend semblable à un vase de parfums en ébullition.*

*La lumière brille derrière lui; on croirait que l'abîme a la chevelure d'un vieillard.*

*Il n'y a pas de puissance sur la terre qui puisse lui être comparée, car il a été créé pour ne rien craindre.*

*Il voit avec dédain tout ce qui est élevé; c'est lui qui est le roi de tous les fils de l'orgueil.*

Livre de Job, chapitre 41, psaumes 41,17 à 41,25

Monstre marin né dans les écrits phéniciens, Léviathan est présenté dans l'ancien testament comme une bête massive et indestructible, dont le réveil conduirait à bouleverser l'ordre existant et initierait un chaos primitif sans précédent. Lorsque Michel Callon et Bruno Latour évoquent le Léviathan dans *Sociologie de la traduction* (2006, pp. 11-32), c'est pour retranscrire en revanche, dans une approche sociologique, la pensée de Thomas Hobbes sur les relations humaines et sur cette créature artificielle que l'homme crée afin d'imiter *l'art par*

*lequel Dieu a fait le monde et le gouverne*<sup>1</sup>. Mais l'art d'imiter le divin semble aller encore plus loin pour Hobbes qui considère que *par cet art est créé ce grand Léviathan appelé République, ou État, qui n'est rien d'autre qu'un homme artificiel, quoique d'une stature et d'une force supérieures à celles de l'homme naturel, pour la protection et la défense duquel il a été destiné, et en lequel la souveraineté est une âme artificielle*<sup>2</sup>. L'Etat et ses multiples composantes seraient donc ce Léviathan qui inquiète autant qu'il protège et qui a survécu pendant bien longtemps dans sa forme originelle.

Toutefois, la bête ne semble pas connaître la satiété et son appétit démesuré menace désormais sa propre existence. Si comme l'entendent Callon et Latour, le Léviathan est *de l'ordre du vivant*, alors cet organisme est menacé et les pathologies avancées pourraient bien être liées à son obésité morbide. S'il était autrefois fort et puissant, un constat s'impose pour la plupart des pays de l'OCDE, Léviathan est aujourd'hui lourd, lent, paresseux et difficilement manœuvrable. Pour perdre du poids, les gouvernements doivent donc apprendre à faire plus avec moins et cette cure d'amaigrissement passe systématiquement par une politique de modernisation de l'Etat au succès trop souvent artificiel.

L'approche qui est privilégiée dans cette partie ne consiste pas à confronter les avantages et les limites du New Public Management (désormais NPM dans le texte) tant les démarches de chaque pays peuvent relever de facteurs contingents et contextuels différents. Il s'agit plutôt de rendre compte historiquement de l'émergence de la dynamique de modernisation publique et d'expliquer comment ont pu se structurer les réformes étatiques que nous connaissons aujourd'hui en France.

## 1.1. Les principes fondamentaux du New Public Management

---

### 1.1.1. Les préceptes d'Henri Fayol, l'occasion manquée ?

*Je vous le dis en vérité, aucun prophète n'est bien reçu dans sa patrie*

Jésus de Nazareth selon l'Évangile de Luc (4, 24), an 30

Tenter de rendre compte de la genèse du management public et de son renouveau implique de regarder loin en arrière (Bergeron, 1992) et suppose de lier à l'émergence des nouvelles pratiques de gestion publique des besoins pressants de réformes et de changements. Les

---

<sup>1</sup> Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir ecclésiastique et civil (1651), Thomas Hobbes

<sup>2</sup> Hobbes, T., op. cit., p.5, introduction

réformes de la gestion publique que nous observons depuis maintenant plus de 20 ans en France, notamment la LOLF, apparaissent visiblement comme les plus abouties et les plus consensuelles (Perret, 2006) mais ne sont pas uniques. Elles appartiennent à une longue tradition réformatrice franco-française héritée de Colbert qui, sous Louis XIV, initiera de nombreuses transformations dans le fonctionnement des organes de l'Etat avec une finalité intrinsèquement similaire à celles qui alimentent encore aujourd'hui le désir de « changement » des politiques. En voulant rationaliser les dépenses publiques et en prônant la moralisation de la finance à travers des discours vindicatifs, Colbert élaborera des « réformations<sup>1</sup> » fragilisées malgré tout par une démarche trop personnelle et dont la portée ne visait pas en réalité à transformer le paysage institutionnel mais qui eut le mérite de superposer à un contexte d'expansion économique une réactivité et un contrôle étatique.

A sa manière, Henri Fayol s'est également engagé, au début du siècle dernier, dans une réflexion sur les indispensables transformations des services publics et de leur gestion. Bien que minimalistes et étonnement accessibles, la plupart de ses ouvrages apparaissent en mesure de fonder les idées du NPM et d'expliquer la « vague » d'isomorphisme qui a pu précéder les réformes les plus récentes.

- a. Le constat de l'inertie des structures publiques et de l'incapacité chronique à se remettre en question

Bien qu'Henri Fayol soit connu comme l'un des pères des sciences de gestion, ses travaux menés sur le fonctionnement et les dysfonctionnements de l'Etat, de son administration et des services publics restent relativement méconnus et n'eurent qu'un écho modéré sur le thème de la réforme de l'Etat (Chatriot, 2003). Les constats que dresse l'ex-ingénieur des mines sur l'administration et son fonctionnement ne sont pas rassemblés dans ses ouvrages les plus connus, ce qui explique sans doute pourquoi ses idées innovantes furent si peu relayées et si peu écoutées. Les constats et les recommandations relatifs à la bonne gestion publique formulés par Fayol sont principalement rassemblés dans un recueil d'articles publié en 1918 intitulé *L'éveil de l'esprit public* ainsi que dans deux études menées auprès du service des PTT<sup>2</sup> et du service des Tabacs et Allumettes. Le portrait que dresse l'auteur de ces services est sans commune mesure et il semble difficile d'imaginer encore aujourd'hui qu'une critique de la sorte puisse être bien accueillie par les dirigeants politiques concernés.

---

<sup>1</sup> Les réformations regroupaient autrefois l'ensemble des actes administratifs destinés à remédier à une situation relâchée.

<sup>2</sup> H. Fayol, (1921), *L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT*

*Entendu avec le sens de « Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination et Contrôle », l'Administration est une science nouvelle extrêmement vaste et importante. On peut se faire une idée de son importance en jetant un coup d'œil sur l'ensemble des matières qui la composent. De chacun de ses éléments fondamentaux partent, comme d'une souche, des branches qui se ramifient et se subdivisent pour ainsi dire indéfiniment. Tous les problèmes que soulève l'administration y ont leur place marquée ; et comme très peu de ces problèmes ont reçu jusqu'à présent des solutions tout à fait satisfaisantes et définitives, et que, d'autres part, le nombre de personnes qui remplissent une fonction administrative et peuvent par conséquent concourir à la solution des problèmes est illimité, il semble permis d'espérer que la science administrative, bientôt appuyée sur une forte documentation, franchira rapidement et heureusement ses premières étapes.*

*Elle y sera aidée par les nombreuses publications qui, depuis quelques années, signalent et critiquent les faiblesses administratives de l'Etat, faiblesses qui se résument en imprévoyance, organisation défectueuse, mauvais commandement, incoordination et contrôle insuffisant.*

H. Fayol, *L'éveil de l'esprit public*, 1918, p.7

Pour Fayol, l'administration, que l'on pourrait aujourd'hui assimiler à la gestion, n'était pas et ne sera jamais au même niveau dans une entreprise privée et dans une structure publique. Il arrive à cette conclusion en mettant notamment en avant les vices propres à l'administration des PTT dans les domaines de responsabilité et d'action et que l'on retrouve de manière plus ou moins marquée dans l'ensemble des services publics. Dans son ouvrage *L'incapacité industrielle de l'Etat, les PTT*, publié en 1921, Fayol décrit l'ensemble des vices d'administrations que rencontrent (ou subissent) les *entreprises gouvernementales*, telles que les PTT, et qui aujourd'hui encore pourrait trouver grâce auprès de nombreux détracteurs contemporains.

- A la tête de l'entreprise, un Sous-Secrétaire d'Etat instable et incompétent
- Pas de programme d'action à long terme
- Pas de bilan
- Intervention abusive et excessive des parlementaires
- Aucun stimulant pour le zèle ; aucune récompense pour les services rendus
- Absence de responsabilité

Les raisonnements absolus de Fayol ont parfois tendance à caricaturer les personnages ou les situations et c'est sans doute ce franc-parler qui trouva grâce aux yeux de ses disciples d'outre atlantique et qui effraya la sphère politique française. Cependant, Fayol ne s'est pas contenté de livrer simplement sa vision pessimiste de la situation étatique. En bon ingénieur, il mit un

point d'honneur à dégager un grand nombre de prescriptions qui pour la plupart ne seront pas suivies dans les faits mais qui se rapprochent étrangement de la plupart des préceptes avancés et préconisés dans la doctrine du NPM.

b. Les recommandations Fayoliennes ou les balbutiements du nouveau management public

Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination et Contrôle. Voici l'adage répété à maintes reprises par Fayol dans la plupart de ses ouvrages et qui semble être recommandé, sans distinction marquée, aux entreprises privées comme aux structures publiques. Au même titre que la lecture du NPM, celle des travaux de Fayol suppose une « transposabilité » des méthodes de management du privé vers le public. Au même titre que Hood dans les années 80, Fayol envisage dès les années 10 la possibilité de s'inspirer du modèle d'administration de la firme afin dit-il « d'industrialiser l'Etat ». Si pour Fayol la distinction du modèle privé et du modèle public ne semble pas avoir réellement d'importance c'est bien parce qu'au début du siècle dernier ces modèles n'étaient pas figés et qu'ils demandaient à être confrontés à l'expérience.

*Sous l'influence de ces publications, l'esprit public s'éveille : il cherche la cause des fautes et réclame des améliorations qu'il trouve lentes à venir. Il serait bien plus impatient encore s'il savait que l'on peut immédiatement améliorer le fonctionnement des Services Publics par l'adoption de quelques procédés usités dans certaines entreprises industrielles. Mais cela, peu de personnes le savent, et les dirigeants de l'Etat l'ignorent encore généralement.*

*Pour améliorer l'administration de nos affaires et celles de l'Etat, il faut faire le plus tôt possible deux choses :*

- Introduire l'enseignement administratif dans nos écoles, dans toutes nos écoles*
- Appliquer partout, dans les Services publics comme dans les affaires privées, les procédés administratifs consacrés par l'expérience.*

H. Fayol, *L'éveil de l'esprit public*, 1918, p.8

A l'heure où les modèles patrimoniaux des firmes industrielles freinaient notablement les perspectives de croissance, se dessinait en parallèle une *révolution managériale* insufflée par des porte-étendards d'outre atlantique aux aspirations capitalistiques (Frédéric Taylor, Alfred P. Sloan, Donaldson Brown) et dont les propositions connurent un succès immédiat. Les modèles alors avancés préfigurent ce que nous définissons encore aujourd'hui comme le contrôle au sens le plus large possible. Il semblait cependant délicat de voir émerger ses idées

dans les grandes administrations d'Etat tant les structures et les modes de gouvernances différaient. Fayol dresse donc toute une série de parallèles entre la sphère privée et la sphère publique justifiant le recours à des mécanismes de contrôle et de coordination. On sait que Fayol lisait Taylor, ce qui explique sans doute cette volonté de proposer, de manière assez présomptueuse, un *one best way* à la française sans pour autant succomber à une posture normative.

*La santé et le bon fonctionnement du corps social dépend d'un certain nombre de conditions que l'on qualifie à peu près indifféremment de principes, de lois ou de règles. J'emploierai, de préférence, le mot principe en le dégageant de toute idée de rigidité. Il n'y a rien de rigide ni d'absolu en matière administrative : tout y est question de mesure.*

A son niveau, Fayol milite pour une démarche réformatrice de l'Etat, notamment au niveau de l'enseignement de disciplines administratives dès l'école primaire, ce qui assurerait selon lui la diffusion d'une doctrine administrative dans la culture générale et assurerait ainsi une dynamique expérimentale dans la plupart des organisations. Mais il sait que son influence est alors limitée, notamment auprès des cercles politiques. De ce fait, il préfère proposer des *procédés* qui d'après lui ont fait leur preuves dans d'autres secteurs et pourraient constituer de puissants remèdes à de *nombreuses maladies administratives*. Il préconise pour cela l'utilisation de méthodes inspirées du taylorisme ou encore le recours à un *outillage administratif* ou à un *contrôle du coût de revient*, que Peaucelle (2003) assimile aux outils de gestion et au contrôle de gestion.

Fayol reste ainsi convaincu que les idées de Taylor, jusqu'à présent mises en œuvre dans l'industrie, peuvent inspirer une modernisation des pratiques administratives dans les organisations publiques. Au-delà des quelques divergences pouvant exister, notamment au sujet de l'unicité du commandement (Plane, 2000), les pensées des deux auteurs se rejoignent et se complètent pour partie. Si bien que l'on retrouve chez Fayol le même besoin de contrôle que chez Taylor et que l'ex ingénieur des mines s'efforcera de promouvoir au sein des différentes réformes d'Etat qu'il envisage.

Dans ses travaux sur les organisations publiques, Fayol se fera également « défenseur » de la transparence budgétaire qui d'après lui est inexistante et a tendance à favoriser *l'obscurité des comptes et le désordre qui en découle*. Il participera pour cela à un rapport parlementaire précédant la réforme budgétaire du 30 juin 1923 dans lequel il dénoncera un système figé dans lequel le manque de visibilité semble être la source des dysfonctionnements qu'il

observe. Il remettra ainsi en question les principes d'annualité, d'unité (ou universalité) et de spécialité qui régissent la gestion budgétaire des services publics, et qui selon lui conduisent à opacifier la vision des parlementaires, génèrent de l'incertitude et accroissent sensiblement les dépenses par l'élaboration de surplus budgétaires préventifs<sup>1</sup>.

Le *management* public tel que nous le connaissons aujourd'hui découle pour partie de grandes réformes étatiques anglo-saxonnes et américaines (réformes Thatcher en Grande Bretagne, municipalité de Sunnyvale en Californie, réformes de la gestion publique Néo-Zélandaise et Australienne) et semble puiser ses origines dans la théorie des choix publics et du managérialisme (Gruening, 2001). La lecture des travaux de Fayol, sous l'angle du management public se révèle cependant indispensable à la compréhension des politiques actuelles de gestion publique. Si la doctrine LOLF semble aujourd'hui légèrement différer de la vision dogmatique fayolienne elle n'en reste pas moins étroitement liée. Longtemps considéré comme l'un des pères du management, au même titre que Taylor ou Mary Parker Follett (mère du management ?), Fayol reste un oublié de l'histoire lorsqu'il s'agit d'évoquer ses travaux sur les services publics et sur le développement des pratiques de gestion en leur sein. Toutefois, en tant que dénonciateur d'un « old public management » ou d'un « none public management », les préceptes qu'il a pu avancer et défendre dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle, préfigurent étrangement ceux classifiés par Hood en 1991 (**Tableau 1**) et qui aujourd'hui encore guident les décideurs publics dans leurs élans réformateurs.

Nous avons donc souhaité à travers ces quelques lignes, retracer ce que nous considérons comme le socle historique des politiques de modernisation contemporaines et de la dynamique managériale que connaissent la plupart des organisations publiques à ce jour. Nous souhaitons également retracer le chemin vers cette occasion manquée de bâtir un contrôle de gestion qui aurait alors émergé conjointement dans les organisations privées et publiques limitant ainsi la vague d'isomorphisme que traversent encore aujourd'hui de nombreuses structures étatiques.

---

<sup>1</sup> Fayol évoquera à ce titre la notion de slack budgétaire dans son ouvrage *L'incapacité industrielle de l'Etat* : « A-t-on idée de blâmer un chef de service qui, instruit par l'expérience et pour ne pas être exposé l'année suivante à une réduction de crédit indispensable, a dissimulé un excédent ou même l'a employé inutilement ? » p.62

**Tableau 1 : Mise en perspective des composants de la doctrine du NPM à la lumière des travaux d'Henri Fayol**

Doctrines fayoliennes (1916, 1917, 1918, 1921, 1925)	Composants de la doctrine du NPM (Hood, 1991)
<p>Une centralisation des décisions appuyée par une décentralisation des initiatives : « <i>L'initiative de tous, venant s'ajouter à celle du chef et, au besoin, de la suppléer, est une grande force pour les entreprises. On s'en aperçoit surtout dans les moments difficiles. Aussi faut-il encourager et développer le plus possible cette faculté.</i> »</p>	<p>Démantèlement des organisations publiques en unités entrepreneuriales</p>
<p>Organisation de conférences des chefs de service : « <i>La conférence des chefs de service est une réunion des chefs de service présidée par leur chef commun. Elle peut exister à tous les niveaux hiérarchiques. Elle a pour but de renseigner le président sur la marche générale de l'entreprise, de fixer l'action que chaque chef doit effectuer, de préciser les concours que les services se doivent entre eux, et de profiter de la présence des chefs à compétences variées pour résoudre les problèmes d'intérêt général qui se posent.</i> »</p>	<p>Favoriser la compétition interne au sein de l'organisation publique</p>
<p>« <i>Introduire dans l'Etat les bonnes pratiques administratives de l'Industrie</i> » (Eveil de l'esprit public, 1918)</p>	<p>S'inspirer des pratiques de management issues du secteur privé</p>
<p>Vers plus de contrôle : « <i>Au point de vue financier, le contrôle porte sur les livres et la caisse, sur les ressources et les besoins, sur l'emploi des fonds, etc.</i> »</p>	<p>Veiller à l'optimisation et à la rationalisation des dépenses</p>
<p>« <i>Plus de responsabilité pour les agents à tous les niveaux.</i> »</p>	<p>Décentraliser le pouvoir</p>
<p>« <i>Le chronométrage a pour but de déterminer le rendement d'un organisme quelconque, ouvrier, équipe, atelier, bureau, service, etc. (...) J'estime que le chronométrage méthodique peut rendre dans l'administration des entreprises industrielles et de l'Etat des services aussi grands que ceux qu'il rend dans l'organisation des ateliers.</i> » (L'incapacité industrielle de l'Etat, 1921)</p>	<p>Déployer des référentiels et des standards de mesure de la performance</p>
<p>« <i>Le programme d'action se compose d'une série de programmes distincts qu'on appelle prévisions ; il y a les prévisions annuelles, les prévisions décennales, les prévisions mensuelles, hebdomadaires, quotidiennes.</i> » (L'incapacité industrielle de l'Etat, 1921)</p>	<p>Contrôler les organisations à partir de la mesure d'objectifs.</p>

Source : auteur

### 1.1.2. Le NPM, démarche globale, démarche locale ?

Le NPM est défini par Hood (1991) comme « *l'ensemble des doctrines administratives sensiblement similaires qui ont dominé le programme de réforme bureaucratique dans de nombreux pays membres de l'OCDE depuis les années 1970* » (Chatelain-Ponroy, 2008). Les causes afférentes à son émergence demeurent multiples. Elles peuvent résulter d'un désir d'introduire une gestion plus cohérente des affaires publiques (Japon), d'une volonté de s'inscrire dans une idéologie néo-libérale (Royaume-Uni, Nouvelle Zélande), de surmonter l'existence de crises financières (Canada), de résorber une crise économique et politique (Italie) (Amar et Berthier, 2007) ou encore de pallier un déséquilibre budgétaire galopant (le cas de la France). Il semble donc difficile de mettre en lumière une origine unique à ce phénomène de modernisation de la gestion publique si ce n'est une inadéquation contextuelle et une rigidité des systèmes alors en place. Or, si l'origine des causes semble multiple et que les constats de l'inefficacité du secteur public résultent d'éléments conjoncturels différents, qu'en est-il de la diffusion des idées du NPM ? Bien qu'essaimée à partir des modèles de réformes américaines et britanniques qui vont se diffuser massivement à travers le monde (Keraudren, 1993), deux thèses peuvent être avancées afin d'expliquer la diffusion de la doctrine du NPM.

Certains auteurs (Aucoin, 1995 ; Borins, 1994 ; Kamensky, 1996 ; OCDE, 1995 ; Osborne et Gaebler, 1993 ; Kettl, 1997, 2000) s'attachent à un NPM initiateur d'un changement de paradigme et plaident donc en faveur d'une démarche globalisée, libérale et relativement homogène. Ces travaux sont fondateurs dans l'idée qu'une démarche globale de modernisation a pu être initiée à travers l'ensemble des pays ayant fait le constat de l'inefficacité et de l'inefficience de leur secteur public. En ce sens, Osborne et Gaebler proposent une application universelle de leur modèle dont les dix principes constitueraient les bases de la réussite de n'importe quelle institution, qu'elle soit privée, publique ou à but non lucratif (Ocampo, 1998). Kettl (1997, 2000), quant à lui, avance une vision libérale du NPM et évoque une révolution globale du management public dans laquelle le secteur privé pourrait théoriquement assurer les missions du service public jusque dans ses aspects régaliens « *The private sector can now provide virtually any governmental service, from police and fire protection to prisons and schools* ». Ces conceptions du NPM, non sans rappeler la doctrine fayolienne, s'inscrivent pour la plupart dans ce que nous qualifions de « mouvance post NPM », consistant à défendre les *best practices* et à proposer des modèles calibrés pour les quelques états en manque de libéralisme. L'idée que le NPM ait pu se développer de manière

aussi large et consensuelle à travers le monde peut paraître séduisante mais n'en reste pas moins utopique et dénuée de sens.

Hood sera l'un des premiers à critiquer l'approche paradigmatique globale du NPM en mettant notamment en exergue trois raisons :

- les incompatibilités culturelles entre les différents pays constituent un frein à une éventuelle démarche globale ;
- les réformes ont toujours différé de la théorie à la pratique ;
- enfin, les paradigmes ne se décrètent pas, surtout lorsque d'autres paradigmes subsistent en parallèle ;

Hood soutient donc un NPM sensible au contexte et qui n'est pas enclin à supposer que les effets en sont uniformes. Plutôt que de rendre la logique radicalement universelle, il propose un glissement progressif d'une logique à l'autre en intégrant les sensibilités culturelles afin de limiter ce qu'il appelle les « effets inverses des réformes ».

Pollitt et Bouckaert (2000) soulignent à leur tour le risque lié au rapprochement simplificateur entre les réformes entamées entre les années 80 et les années 2000 et l'émergence d'un modèle de nouvelle gestion publique. Pour les deux auteurs, certaines réformes n'entrent pas dans la description globale du NPM alors qu'elles ont pu jouer un rôle prépondérant dans la restructuration de la gestion publique d'un pays. Ces réformes sont pour la plupart d'ordre « domestique » et pallient un besoin intrinsèque (le cas de la décentralisation française amorcée dans les années 80 y est notamment évoqué) auquel les autres pays ne sont pas confrontés. L'analyse comparée de Pollitt et Bouckaert (2011) met en lumière les pays (trop) couramment cités pour l'efficacité de leurs réformes ou la proactivité de leurs actions. La part belle est donc faite au Royaume Uni, la Nouvelle Zélande, l'Australie ou encore les Etats-Unis. Mais les cas de pays n'ayant pas ou ayant peu suivi les lignes de la doctrine du NPM, tels que l'Italie, l'Allemagne ou encore la Belgique, y sont également abordés. Pour ces pays, la simple focalisation sur les éléments du NPM offre une vision partielle et déformée des évolutions qu'a pu connaître la gestion publique au cours de ces vingt-cinq dernières années. C'est donc en s'appuyant sur ces exemples que Pollitt et Bouckaert dressent le portrait d'un NPM aux contours malléables et devant au maximum se prêter au jeu de l'acculturation afin de limiter ici aussi l'écart entre les effets escomptés et les effets réels des réformes (**Tableau 2**).

Non sans renier l'influence qu'a pu avoir le NPM sur les initiatives de modernisation des pays de l'OCDE, le constat de l'universalité et de la tendance globale de ces réformes semble être largement mis à mal et le modèle « clef en main » du NPM reste à ce jour une vague rêverie néo-libérale.

**Tableau 2 : Recherche sur les réformes de la gestion publique**

Etape	Description	Recherche ?
Discours	De plus en plus de personnes dans la société parlent et écrivent sur un sujet ou une idée en particulier (ex : la sous-traitance dans le service public)	Rapide et peu coûteux. Suivre ce que les gens disent et écrivent est assez simple en soi.
Décision	Les autorités (le gouvernement, les conseils publics, etc.) décident publiquement d'adopter une réformes particulière	Egalement rapide et peu coûteux compte tenu de l'accès facilité aux décisions publiques (internet, médias, etc.)
Mise en œuvre	Les organisations publiques intègrent la réforme dans leurs pratiques opérationnelles	Nécessite une analyse de terrain plus longue et coûteuse.
Résultat	Les résultats liés aux activités des organisations publiques diffèrent des résultats attendus de la réforme	Les effets des réformes sur les résultats du secteur public sont difficilement mesurables. Bien souvent, les relations de cause à effets sont difficiles à expliquer : comment expliquer qu'une variation des performances d'un organisme public est la résultante de la réforme observée ou bien l'effet d'autres facteurs.

Pollitt, 2002

L'idée d'une nouvelle gestion publique qui se diffuse de manière universelle à travers le monde pouvait au départ apparaître séduisante. C'est notamment le constat qu'a pu être effectué par les premiers chercheurs qui se sont intéressés au sujet. Mais le changement de paradigme ne s'impose pas dans un format standardisé au même titre qu'un BSC ou qu'une méthode ABC, calibrés pour des firmes mondialisées. Il ne se décrète pas non plus à partir d'expériences ayant fonctionné dans d'autres pays aux conjonctures économiques et aux

soubassements culturels différents. Le NPM semble plutôt devoir s'associer à une démarche d'introspection nationale, à une sortie d'un narcissisme économique et à une remise à plat du modèle préexistant à partir de réformes structurelles propres. Il découle logiquement de procédés d'hybridation et nécessite inévitablement son adaptation à l'espace local (Hae-Ok, 2012) par un processus d'apprentissage organisationnel susceptible d'accroître sa légitimité.

## 1.2. Les raisons de l'émergence du dogme néo-managérialiste dans les organisations publiques

---

Parler depuis plus de 20 ans de « New Public Management » au lieu de « public management » souligne clairement le « changement de cap » amorcé dans le secteur public. Mais il serait réducteur de croire que le NPM consiste à intégrer une dimension managériale dans la conduite des affaires publiques alors que le management public acte la prise en compte des catégories managériales dans le fonctionnement des administrations depuis l'avènement éphémère du PPBS (Planning Programming Budgeting System) – la RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires) en France – dans les années 60 (Pesqueux, 2006). La finalité du NPM réside plutôt dans la diffusion d'un corpus idéologique néo-managérialiste (Eymeri-Douzans, 2008) offrant un cadre rénové et idéalement bâti pour le secteur public. Ce cadre est composé de grands principes, qui définissent la doctrine du NPM et dont le néo-managérialisme n'en est que l'agrégation : favoriser la compétition entre les services administratifs afin de bénéficier des bienfaits supposés de celle-ci, émergence d'une logique client se substituant à une logique d'usager, élaboration de visions stratégiques, décentralisation des responsabilités à tous les niveaux, optimisation et rationalisation des dépenses, rendre le secteur public rentable, déploiement de référentiels et de standards de mesure de la performance, comportements proactifs, etc. Si l'on retient la définition de Jean François Chanlat<sup>1</sup>, le managérialisme correspond *au système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion. Il est le produit d'une société de gestionnaires qui cherche à rationaliser toutes les sphères de la vie sociale.* Ce néo-managérialisme s'impose donc comme une solution aux problématiques contextuelles et sociétales de chaque pays, comme un réflexe taylorien hérité du début du siècle dernier ou encore comme la réponse à l'obsolescence programmée des structures bureaucratiques.

---

<sup>1</sup> Jean-François Chanlat, Sciences sociales et management : Plaidoyer pour une anthropologie générale, Les presses de l'Université de Laval, Edition Eska, p.20

Jusqu'alors, la bureaucratie apparaissait initialement comme la seule forme organisationnelle capable de lutter contre la corruption et le népotisme en introduisant de nombreuses règles et procédures visant à limiter les intrusions à la fois du pouvoir politique et du pouvoir managérial (Gangloff, 2009). Mais le modèle semble être dépassé. La bureaucratie ne permet plus de répondre de manière efficiente aux attentes des parties prenantes qui cherchent désormais de l'efficacité et de la rationalité dans l'action publique. Les besoins en matière de service public ont évolué au cours de la seconde moitié du 20<sup>ième</sup> siècle et la rigidité des structures bureaucratiques est telle qu'elle limite sensiblement la réponse à ces besoins. Les usagers exigent dorénavant un niveau de qualité similaire aux prestations des entreprises privées, les politiques recherchent le moyen de réduire un déficit abyssal dont la progression est désormais suivie au jour le jour, les managers publics doivent devenir proactifs, flexibles et cultiver leur esprit d'initiative mais pour cela, ils doivent également faire face au manque de visibilité et de culture prospective dans les organismes d'Etat, etc. Le service public possède donc un large spectre de parties prenantes qu'il convient de satisfaire au risque de voir la prophétie fayolienne de la délégation totale au privé se réaliser, sonnante ainsi le glas de ces bureaucraties têtues. En piquant dans son orgueil le secteur public, cette évolution sociétale semble donc être à l'origine du développement de ce néo-managérialisme public. Mais si le NPM et la doctrine néo-managérialiste qui l'accompagne peuvent être appréciés comme une solution aux problèmes que rencontre l'administration publique, ou encore comme ce nouveau langage administratif (Gibert et Laufer, 1987) qui dérange, il convient avant tout de les considérer comme l'expression d'une crise qui affecte autant le secteur public que le secteur privé (Laufer, 2008). Le besoin en management devient en ce sens symptomatique d'organisations en crise et permet d'analyser les causes afférentes à ces situations. Pour le secteur public, trois raisons peuvent être mises en lumière afin de justifier le recours au néo-managérialisme : la quête (ou la reconquête ?) d'une légitimité (Laufer et Burlaud, 1980), le besoin pressant de gérer l'incertitude à laquelle est désormais confronté le secteur public (Laufer, 2008) et enfin une nécessité de rendre des comptes à des parties prenantes de plus en plus nombreuses et de plus en plus contestataires.

#### 1.2.1. La crise de légitimité du secteur public

Mis à mal depuis le début du 20<sup>ième</sup> par les travaux à charge d'Henri Fayol et d'Henri Chardon, le secteur public connaît depuis un lent déclin de son image auprès de l'opinion publique. Il est d'ailleurs intéressant d'observer l'évolution inverse des trajectoires de la bureaucratie et du modèle managérial en termes de notoriété et de légitimité. Si l'émergence

du management reste un événement central de l'histoire sociale qui reflète l'esprit des temps modernes (Drucker, 1954, p.3), le modèle bureaucratique qui caractérise les organisations publiques devient progressivement le symbole d'un secteur en désuétude. De ce fait, la légitimité de la gestion publique et les déterminants susceptibles de l'influencer évoluent également. La légitimité, au sens où l'entend Max Webber se dessine à partir des sources qui régissent le pouvoir ou l'autorité en place. Ces sources de pouvoir peuvent être d'ordre charismatique, traditionnel ou rationnel-légal. Jusqu'au 18<sup>ième</sup> siècle, la légitimité de la gestion publique était assurée par le pouvoir traditionnel et charismatique, le plus souvent associé aux régimes monarchiques alors en place et la conduite des affaires publiques répondait alors d'un ordre quasi-divin. Cette gestion publique restera relativement peu exposée aux contestations suite à l'avènement des républiques démocratiques modernes, qui succèdent à l'ancien régime. Les aspirations républicaines et l'expansionnisme colonialiste suffisent alors à conférer à l'Etat un statut dominant et une légitimité rationnelle ici aussi difficilement contestable. La puissance publique est alors à son paroxysme dans un contexte post-industriel dans lequel l'Etat joue le rôle d'incubateur de fleurons nationaux et assure une croissance pérenne. Pendant longtemps, la légitimité du secteur public a donc été associée aux statures successives de l'Etat et à l'autorité qui en découlait.

Mais les déterminants wébériens de la légitimité ne suffiront plus dès la deuxième moitié du 20<sup>ième</sup> siècle à assurer la légitimité d'un secteur public jugé dorénavant sur la finalité de ses services. Perdant progressivement de son influence sur la conduite de l'économie nationale au profit d'un libéralisme séduisant et d'une idéologie capitaliste galopante, l'Etat républicain post-napoléonien, impérial et rayonnant, se ternit sensiblement. Il perd de sa superbe et se transforme en un Etat à l'interventionnisme étendu mais de moins en moins efficace. Le glissement progressif vers un Etat providence entraîne logiquement un glissement des sources de légitimité. Le secteur public n'apparaît plus légitime de fait, il apparaît plutôt légitime dans les faits et ce qui était inné autrefois doit désormais être conquis. S'ouvre ainsi l'ère du service public pour lequel la relation dominant-dominée, chère à Max Weber, s'inverse discrètement. L'ère du service public marque un tournant dans l'histoire de l'Etat. La gestion publique (ou management public) devient une composante à part entière des organisations et l'amalgame entre la qualité de service et la conduite de cette gestion ne tarde pas à se généraliser à l'ensemble des usagers. Les premiers choix de réformes, peu judicieux certes mais initiateurs d'une timide dynamique de changement, et les échecs relatifs qu'ils subiront

(la rationalisation des choix budgétaires notamment, Cf. **Tableau 3**), permettront de dresser l'amer constat que Léviathan doit se transformer lentement et de manière consensuelle.

La rationalisation des choix budgétaires reste à ce jour, le symbole d'une tentative avortée d'introduire des pratiques managériales au cœur des organisations publiques. Inspiré du PPBS américain (Planning Programing Budgeting System) et consistant à planifier le budget de l'Etat autour de programmes d'action, la RCB est abandonnée, par suppression du décret, au début des années 80, jetant ainsi le discrédit sur la capacité du secteur public à évoluer vers là où l'attendent ses usagers.

### **Tableau 3 : Les causes de l'échec de la RCB**

*Celles-ci (les causes de l'échec de la RCB) sont à la fois structurelles et conjoncturelles. Premièrement, le lien entre études, programmes et décision n'a pas été trouvé. La logique programmatique n'a été que superficiellement prise en compte dans la préparation du budget de l'État. La RCB reposait sur une vision naïve du rapport entre expertise et décision. Elle ambitionnait de présenter clef en main aux décideurs des éléments de choix sans tenir suffisamment compte du contexte politique et des conditions concrètes d'une réappropriation de l'expertise dans les processus décisionnels. Deuxièmement, les relations entre le ministère des finances et les ministères dépensiers sont restées marquées par l'opacité et la défiance. Le processus de préparation budgétaire est un processus conflictuel marqué par la recherche de rapports de force politiques. Troisièmement, enfin, les ruptures macroéconomiques de 1975, puis de 1982, ont contribué à désorganiser la procédure et à lui faire perdre toute crédibilité. La prégnance des contraintes conjoncturelles et l'instabilité qui en est résultée pour l'orientation de la politique budgétaire ont rendu impossible une planification rationnelle des dépenses. On a vu se multiplier les « régulations budgétaires » en cours d'exercice, qui désorganisèrent la gestion.*

*Il est intéressant d'observer qu'une des conclusions tirées de cet échec a été la nécessité de développer l'évaluation ex-post des actions publiques. Cette orientation était probablement la bonne. On peut seulement regretter rétrospectivement que l'évaluation ait été présentée comme une alternative à la RCB plutôt qu'un complément. La décision prise à la fin des années quatre-vingt de rattacher l'évaluation au plan plutôt qu'au ministère des finances (cf. infra) n'était pas sans justification; mais elle a eu pour inconvénient d'instituer un divorce entre une évaluation principalement vouée à l'aide au pilotage administratif des politiques et, d'autre part, la préparation des décisions budgétaires.*

Bertrand Perret, 2006

Cet échec gangrène un peu plus la légitimité du secteur public et de sa gestion. Il illustre la fameuse incompétence des politiques décrite par Fayol en son temps et symbolise la crise qui traverse alors l'Etat-providence. Guenoun (2009) avance trois facteurs pouvant expliquer pour

partie l'origine de cette crise et qui arguent dans le sens d'une crise de légitimité plutôt que d'une crise d'efficacité.

- Tout d'abord, un déséquilibre de l'équation keynesienne à partir de laquelle l'Etat-providence justifiait et légitimait son interventionnisme. Interventionnisme qui, dès les années 70 et les premiers chocs pétroliers, se manifeste par des plans de relance inefficaces. (Rosanvallon dans Guenoun, 1981)
- Une crise de solidarité de l'Etat qui se désolidarise des citoyens en opacifiant les méthodes de gestion de la ressource publique. (Rosanvallon dans Guenoun, 1981)
- Un doute persistant sur les finalités de l'Etat providence : obsolescence du modèle républicain égalitaire par l'émergence d'aspirations individualistes.

Les raisons de la crise de l'Etat-providence semblent donc être étroitement associées à cette évolution des représentations collectives et à cette distance prise entre l'Etat et l'ensemble de la société dont les attentes tendent vers un idéal en décalage avec le modèle alors en place. La gestion publique doit donc se réinventer car ses parties prenantes se tournent désormais vers l'efficacité, l'efficacité et la transparence des méthodes de gestion et ouvrent l'ère de la gouvernance publique (**Tableau 4**).

En France, les premiers travaux qui tentent de rendre compte de cette crise de légitimité sont ceux de Laufer et Burlaud pour lesquels cette situation n'est que la résultante de micro-crisis successives pouvant conduire l'ensemble des citoyens à modifier leur perception du secteur public (crise des langages juridiques, macro-économiques et micro-économiques). Pour les deux auteurs, la légitimité publique procède dorénavant des méthodes du pouvoir et non plus de la finalité du pouvoir (Laufer et Burlaud, 1980). Les déterminants de cette nouvelle légitimité publique sont donc à trouver et pour cela, l'Etat mise sur un « réingéniering » de ses principes managériaux, sur ce néo-managérialisme aux vertus visibles dans les pays précurseurs en la matière. Au même titre que les entreprises privées, qui ont su répondre aux attaques ayant pu les frapper lors de la globalisation outrancière des années 1980 (non prise en compte de l'avis des consommateurs, impacts sur l'environnement, quête aveugle de la maximisation du profit, etc.), le secteur public doit affronter cette crise de légitimité par la recherche d'une plus grande rationalité économique, supposant une meilleure utilisation du « management » dans l'administration (Laufer et Burlaud, 1980, p.9).

Dès les années 1980, l'Etat va donc amorcer son virage dans ce mode de légitimation (Gibert, 2008) qu'est le management public, appuyé par des réformes structurelles (décentralisation, évaluation des politiques publiques, etc.) qui serviront de leviers cognitifs plus ou moins puissants auprès de cette société dubitative. Le recours au managérialisme vise avant tout à se détacher progressivement de cette image bureaucratique impopulaire. Les fondements du NPM ont en ce sens une portée primaire d'ordre psycho-sociologique et permettent de dépasser (Lodge, 2005) voire de démystifier les stéréotypes (Vuori et Kingsley, 2007).

**Tableau 4 : Evolution des systèmes de légitimité, (Laufer et Burlaud, 1980, pp.23)**

	Ancien système de légitimité	1900 Ancien système de légitimité amendé	1960 Vers un nouveau système	Exemple de mesures pratiques, éléments du nouveau système de légitimité
<b>Entreprise publique</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vers la nationalisation</li> <li>• La gestion par l'État assure la légitimité des entreprises publiques</li> </ul>	L'efficacité de la gestion devient nécessaire pour assurer la légitimité des entreprises publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les contrats de programmes</li> <li>• La « Productivité Globale des Facteurs »</li> <li>• Le tournant commercial : le marketing des entreprises publiques</li> </ul>
<b>Administration</b>	Légitimation par la source du pouvoir : le principe de la puissance publique	Légitimation par la finalité du pouvoir : le critère du service public	Légitimation par les méthodes du pouvoir : rationalisation de la gestion et participation des usagers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La RCB</li> <li>• Les indicateurs sociaux</li> <li>• Utilisation croissante des sciences sociales dans la décision administrative</li> <li>• Utilisation des techniques de marketing</li> <li>• Souci de l'adaptation du service public aux besoins des usagers</li> <li>• Comités d'usagers</li> <li>• Médiateur</li> </ul>

### 1.2.2. Le besoin de limiter l'incertitude

Si une première analyse contextuelle laisse apparaître une crise de légitimité et que désormais, la légitimité des organisations publiques doit être conquise en faisant notamment la démonstration du bien-fondé des opérations qu'elles engagent et des méthodes qu'elles emploient (Busson-Villa, 1999), nous estimons qu'un regard croisé peut également être porté

sur les mutations de l'environnement dans lequel évoluent les organismes et sur le besoin de visibilité qui se fait de plus en plus pressant pour ces structures. Le besoin de gestion de l'incertitude se manifeste aujourd'hui à tous les niveaux de l'Etat et se retrouve donc, de fait, dilué dans l'ensemble des réformes entreprises au cours de ces trente dernières années. Il concerne à la fois l'élaboration des structures organisationnelles mais également les comportements des managers publics. L'incertitude caractérise bien souvent une situation dans laquelle les acteurs ne peuvent prévoir ce qu'il peut et ce qu'il va se passer (Govindarajan, 1984 ; Hartman, 2000) et pour laquelle l'information fait souvent défaut. Elle peut résulter, pour les organisations, de facteurs environnementaux évolutifs ou incontrôlables (Ewusi-Mensah, 1984) ou encore de l'incapacité à accéder à des informations en quantité ou en qualité suffisante (Galbraith, 1973 ; Atkinson, Crawford et Ward, 2006).

Nous juxtaposons à ce besoin croissant de gestion de l'incertitude les différentes variables avancées par Boyne (2002) dans son analyse sur les effets du « publicness », inspirée des travaux de Fottler (1981). Boyne s'interroge en effet sur les différences qui persistent entre le management privé et public et propose pour cela quatre variables qui expliqueraient pour partie les effets des spécificités du secteur public sur les modes de management (2002, p.4).

### *L'environnement organisationnel*

Les défenseurs de l'idée selon laquelle le management public est différent attirent l'attention sur les spécificités de l'environnement externe des organismes publics tels que :

- *La complexité* : les organisations publiques doivent faire face à une variété de parties prenantes générant de multiples demandes et contraintes auprès des gestionnaires.
- *La perméabilité* : les organisations publiques sont des systèmes ouverts facilement influencés par des événements extérieurs et le rôle des managers est donc d'assurer une certaine perméabilité des contours de l'organisation afin de s'assurer que le service public répond aux besoins des usagers.
- *L'instabilité* : les contraintes politiques conduisent à des changements fréquents d'interlocuteurs (mandats d'élus, stratégies dictées par les ministères de tutelle, etc.) et imposent une vision à court-terme aux managers publics.

- *L'absence de pressions liées à la concurrence* : les organisations publiques restent historiquement peu exposées à la concurrence et lorsqu'elles y sont confrontées, elles jouissent la plupart du temps d'une position dominante.

#### *Les buts organisationnels*

- Le secteur public aspire à *des finalités intrinsèquement différentes* de celles des organisations privées. Il se distingue notamment par ses missions d'équité et de redevabilité (accountability) par lesquelles il assure une justeesse d'accès aux services publics et pour lesquels il doit désormais rendre des comptes.
- Les managers publics sont exposés à une *multiplication de buts organisationnels* compte tenu de la multitude de parties prenantes qui interviennent désormais dans l'orientation des stratégies publiques. Le rôle des managers est donc ici d'appréhender cette diversité de finalités et de concilier des objectifs parfois contradictoires.
- L'inhérence des objectifs des organismes publics à l'ambiguïté politique rend les *finalités de ses structures relativement floues* (Martineau et Sauviat, 2007) et la visibilité des managers est ici encore obscurcie.

#### *Les structures organisationnelles*

- Les organisations du secteur public sont souvent caractérisées par *des systèmes bureaucratiques poussés à l'extrême* et dont les procédures formalisées entraînent une aversion au risque et une rigidité bien plus prononcée que dans le secteur privé.
- La prégnance de la logique procédurale et sa supériorité par rapport à la recherche du résultat entraîne un *effet paperasserie* (red-tape effect) qui nuit sensiblement au respect des délais et à la performance.
- Les managers publics disposent de libertés d'action et d'une *autonomie relativement limitées*. Ils sont soumis aux contraintes afférentes à leur place dans la hiérarchie (respect des règles, suivi des procédures, etc.) mais n'en tirent pas les bénéfices escomptés (la liberté et le pouvoir de manager leurs équipes, pas de mécanismes d'incitation ou de sanction à disposition, etc.).

### *Les valeurs managériales*

- Les managers publics sont moins matérialistes que leurs homologues du secteur privé. Ne pouvant pas bénéficier de contre parties financières (primes, stock-options, etc.), ils se désintéressent plus facilement des résultats et sont moins sensibles à la performance de l'organisation.
- Les managers sont plus enclins à *servir l'intérêt général* et à se mettre au service du public
- Le niveau d'engagement dans l'organisation est relativement faible dans le secteur public principalement en raison du manque de flexibilité des procédures et l'absence de lien évident entre la contribution des agents publics et la performance.

Les travaux de Boyne mettent en lumière les facettes qui caractérisent le secteur public et confortent un peu plus l'idée selon laquelle le management public doit se structurer autour de ces spécificités. L'étude de ces variables laisse cependant apparaître une carence transversale symptomatique de ces organisations bureaucratiques en mutation. Relativement protégé jusqu'à présent, de par ces caractéristiques historiques (situations monopolistique, financement par subventions publiques, etc.), le secteur public est aujourd'hui confronté au défi de devoir gérer l'incertitude à laquelle il est exposé.

Le besoin de maîtriser l'avenir, voire de le construire comme le préconisait Peter Drucker, est inscrit depuis presque un siècle au cœur du patrimoine génétique des grandes firmes. Apanage du managérialisme naissant des années 1930, la gestion de l'incertitude demeure encore à ce jour l'une des principales forces des entreprises triomphantes et semble être à l'origine de l'émergence de nombreuses fonctions support au sein des organisations (contrôle de gestion, marketing, etc.) ainsi que de multiples pratiques managériales (reporting, exercice budgétaire prévisionnel, direction par objectifs, etc.).

Si, comme le rappelle Laufer (2008), l'émergence du management public est étroitement liée à la notion d'incertitude, c'est sans doute que les spécificités que nous venons d'évoquer évoluent et qu'elles tirent progressivement le secteur public vers un obscurantisme qui menace désormais la pérennité des structures étatiques. Depuis maintenant plus de trente ans, le secteur public est soumis à un environnement externe mutagène (politiques de décentralisation et apparition du dialogue avec les pouvoirs locaux, rôle du secteur public

dans l'espace européen à travers le pacte de stabilité, ouverture des marchés publics à la concurrence européenne, responsabilité sociale des organismes publics, etc.) sur lequel il n'a plus d'emprise ni de maîtrise et assiste par ailleurs, impuissant, aux évolutions structurelles de son environnement interne, imposées par les « dictats » politiques successifs et parfois contradictoires. Conjointement à ces transformations apparaissent des changements d'ordre organisationnel et culturel au sein du secteur public. La dynamique managérialiste introduit en effet la question de la motivation des agents publics en mettant en avant notamment de nouvelles valeurs professionnelles, telles que l'initiative individuelle ou la flexibilité, qui opacifient un peu plus la visibilité de ces derniers et créent de l'incertitude (Pesqueux, 2006). Les spécificités du secteur public qui offraient jusqu'à présent une relative stabilité de sa gestion tombent une à une au fil des réformes, appuyée bien souvent par les « disgrâces » de l'opinion publique. Le Léviathan sort donc de sa caverne platonicienne. Il accède progressivement à la réalité de sa condition en devant oublier toutes les représentations qu'il en avait. Il découvre un réel qui diffère de celui qui était le sien jusqu'à présent et devient attentif à ce discours managérialiste, à ce nouvel artefact qui contribue, depuis maintenant presque un siècle, à limiter l'incertitude dans le secteur privé.

### 1.2.3. Le besoin de rendre des comptes à l'épreuve des résistances culturelles et des paradoxes du secteur public

Conjointement aux besoins croissants de se légitimer et de maîtriser l'incertitude, les organismes publics sont également appelés à manifester leur responsabilité dans l'utilisation des ressources publiques. Power et Laughlin (1992) évoquent un phénomène d'*accountingization*, autrement dit, une colonisation comptable (Naro, 2010) à partir de laquelle vont émerger une culture du résultat et un besoin prégnant de rendre des comptes. La prise de conscience progressive de la maîtrise des dépenses publiques, la volonté de limiter l'endettement national, la nécessité de rendre l'action publique transparente aux yeux de ses contributeurs et la recherche d'efficacité et d'efficience sont autant de facteurs pouvant expliquer l'apparition de ce phénomène. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ce phénomène prend la forme d'un intérêt commun pour ce managérialisme (ou néo-managérialisme) que nous citons dans les parties précédentes et que Politt définit comme « *l'ensemble des croyances ou des pratiques fondées sur l'hypothèse selon laquelle la plupart des difficultés économiques et sociales pourraient être résorbées grâce à un meilleur management* » (Politt, 1990). Dans les faits, l'*accountingization* prend la forme d'une empathie soudaine pour une instrumentation de gestion et des méthodes de management, importées le plus souvent de la

sphère privée et censée offrir aux parties prenantes à l'activité publique une transparence pour le moins illusoire sur la gestion des deniers publics. L'objectif de ces démarches est clair. Il s'agit de briser radicalement (Politt, 1993) le paradigme bureaucratique existant, désormais obsolète, et de le remplacer par un paradigme post-bureaucratique (Hernandez, 2006), à même de structurer un secteur public évoluant dans une économie globalisée, où la demande en terme de qualité et de choix a changé (Gangloff, 2010).

a. La colonisation comptable comme outil de dédouanement dans une relation d'agence transformée

Le contexte dans lequel s'inscrit cette perspective paradigmatique nous renvoie à l'idée selon laquelle un nouveau contrat existerait désormais entre l'Etat et les organisations publiques et par lequel le politique tenterait de s'assurer de la comptabilité et de la contrôlabilité d'un secteur qui jusqu'à présent échappait à une logique managériale affirmée et clairement définie. En ce sens, l'*accountigization* permettrait d'expliquer cette nouvelle relation d'agence qui est apparue parallèlement aux dynamiques de modernisation de la gestion publique. Bien que diluée avec de nombreux autres courants théoriques (la théorie des choix publics et la théorie des organisations, courant néo-classique, etc.), la théorie de l'agence reste l'un des piliers conceptuels du NPM. Supposant une relation nouée, par un ou plusieurs contrats, entre un mandant (le principal) et un mandataire (l'agent), Jensen et Meckling (1976) déterminent les conditions d'exercice du mandat en question et les comportements associés à chacune des deux parties. Le mandat est alors caractérisé par une délégation de responsabilité de la part du mandant appuyée par des mécanismes de contrôle et de surveillance visant à limiter une certaine asymétrie de l'information ainsi qu'une divergence d'intérêt. Le mandataire développe quant à lui un comportement légitimant, que les auteurs caractérisent de dédouanant. Dans le cadre des organisations publiques, même si les modalités de gouvernance, la pluralité des parties prenantes et le caractère intangible de certains services publics (Ferris et Graddy, 1998) appellent à une relative prudence dans l'application stricto-sensu de cette relation d'agence et dans l'examen de ces contrats, les agents semblent donc dotés d'outils de contrôle et de pilotage en vue de faciliter une évaluation *a posteriori* de leurs activités ainsi qu'un degré élevé d'informations défailtantes voire inexistantes jusqu'à présent. Le développement des préceptes managériaux dans l'espace public traduit en ce sens une recherche croissante d'homogénéisation de l'information entre les politiques et les administratifs (Chatelain-Ponroy, 2008) et offre un espace conjoint de contrôle et de dédouanement pour les principaux et leurs agents.

- b. Limiter la fracture sociétale et l'effritement de la légitimité du secteur public par un recours au visible et au tout mesurable.

Cette tendance au tout comptable et au tout contrôlable apparaît également comme la réponse quasi-universelle des Etats aux attentes de citoyens qui exigent désormais plus de transparence dans l'utilisation de la ressource publique. L'*accountability*, ou l'obligation de rendre des comptes devient le symbole d'un Etat confronté à devoir rendre tout mesurable et d'agents administratifs condamnés à devoir tout mesurer. Toutefois, la traduction française de l'*accountability*, entendu fréquemment comme la redevabilité, semble avoir été purement (ou volontairement) hasardeuse. Le terme de redevabilité est en effet un néologisme que l'on retrouve à de nombreuses reprises dans les politiques de modernisation de l'espace public. Il revêt un double sens pouvant expliquer une partie des dérives libérales sous-jacentes à la LOLF et à ses ancêtres.

Dans une première interprétation, la redevabilité peut en effet être associée à la reddition de comptes, que les anglo-saxons qualifions alors de reporting (Lafarge, 2010). La redevabilité est alors limitée à une dimension très restreinte de l'action engagée. Avant tout financière, elle ne donne pas à voir l'ensemble des engagements qui définissent la responsabilité d'un acteur (Vielajus et al., 2010).

Une seconde interprétation donnée par Wenar (2006) rapproche en revanche la redevabilité de la responsabilité. Elle donne l'idée de l'engagement marqué d'un acteur vis-à-vis d'une ou de plusieurs parties prenantes mais se distingue de la responsabilité par son caractère visible et manifeste. De ce fait, la redevabilité sous-entend que la responsabilité doit non seulement être remplie mais également rendue visible pour que l'on constate qu'elle a bien été remplie.

La LOLF et toutes les réformes qui l'ont précédée s'inscrivent cependant dans une mouvance d'*accountability* financière ne tenant pas forcément compte de la définition avancée par Wenar. Ces réformes semblent avoir perdu de vue les véritables valeurs qu'incarnent les organisations et les établissements publics au profit d'un rééquilibrage rapide des comptes et d'une modernisation de la comptabilité nationale. D'ailleurs, pouvons-nous réellement parler de modernisation lorsqu'il s'agit de simplement succomber au mimétisme d'un modèle dont les biais et les perversités (Eggrickx, 2012) sont connus de tous ? C'est dans cette optique que la plupart des réformes engagées au cours de ces dernières années se heurtent assez violemment à des résistances culturelles et aux paradoxes des organisations publiques.

c. L'incompatibilité des préceptes néo-managérialistes aux paradoxes des organisations publiques.

Fleurissent ainsi les réformes de la gestion publique qui, tel un phénomène de mode (Wright, 1997), pèchent parfois par leur excès de zèle ou se heurtent à des résistances fortes. Car le discours managérial et la rhétorique qui lui est associée sont souvent inaudibles dans des organisations pour qui les termes de *rentabilité* ou de *productivité* apparaissent relativement abstraits. Les nombreux travaux (Nobre, 1999, 2004 ; Gibert, 2004, 2008 ; Moisdon, 2010 ; Brocas et Von Lennep, 2010) relatifs aux difficultés rencontrées dans l'élaboration des politiques d'évaluation de la performance publique en sont des exemples éloquentes. Ils évoquent pour la plupart des incompatibilités culturelles venant freiner ces demandes de changement incessantes formulées par les ministères et sous la pression de cabinets de consultants devenus presque maîtres d'ouvrages (Trosa, 2010).

Mais ces mêmes travaux soulignent également l'émergence progressive d'une dynamique évaluative et d'un intérêt discret mais croissant, de la part des différentes catégories professionnelles, pour les outils et les méthodes de management. Pour Nobre, dont les travaux ont largement contribué à mettre en lumière les mutations organisationnelles et structurelles qu'a entraînée l'introduction du contrôle de gestion dans les établissements de santé, les effets de cet *accountingization*, symbolisé par la T2A (tarification à l'activité visant à rationaliser les actes hospitaliers), sont pour la plupart difficilement identifiables. La partie visible de l'iceberg laisse en effet apparaître une T2A inefficace sur le plan budgétaire, symbole de la mort annoncée des réformes non consensuelles et unilatérales. En revanche, sous l'eau, certaines évolutions sont observées, plus particulièrement auprès des différentes catégories professionnelles (corps médicaux, cadres infirmiers) qui manifestent un timide intérêt pour cette boîte noire qu'est pour eux le contrôle de gestion. Moisdon (2010) constate également les effets « culturels » de la T2A, qui conduisent selon lui à rapprocher médecins et administratifs plutôt qu'à réduire les déficits budgétaires des hôpitaux.

Dans le cadre de ces politiques de modernisation, les décideurs semblent par ailleurs s'être naïvement (ou précipitamment) tournés vers ce qui se fait de plus classique en matière de contrôle des résultats. Ils se sont inspirés d'un modèle cybernétique en simple boucle pour lequel la plupart des structures organisationnelles et des acteurs n'étaient visiblement pas adaptées, occultant ainsi la dimension interactive que peuvent avoir les systèmes de contrôle

(Simons, 1995). Pourtant évoqué dans de nombreux travaux académiques, à ce jour largement reconnu et diffusés, la propension des systèmes de contrôle à créer de l'interactivité entre les individus, développée par Simons au milieu des années 90, ne semble pas avoir été retenue dans l'élaboration des mécanismes de contrôle et d'évaluation de la performance publique. La méthodologie de déploiement et d'incitation au développement du contrôle de gestion, formalisée par la circulaire interministérielle du 21 juin 2001<sup>1</sup>, présente en effet un contrôle de gestion dans sa forme la plus basique et dont les finalités restent principalement d'ordre diagnostique. Or, à l'heure où la plupart des organisations cherchent à focaliser leur attention tant sur leur expérience passée que sur les réalités à venir, l'émergence d'un tel modèle peut s'avérer inutile voire contre-productif. La logique top-down, calquée sur un modèle Druckerien vieillissant et consistant à suivre localement des objectifs établis en central par quelques technocrates éloignés des réalités se heurte à l'instabilité des objectifs affichés par les dirigeants politiques, habitués à cultiver l'ambiguïté et s'accommodant mal d'une précision de nature à décevoir de nombreuses parties prenantes (Benzerafa et al., 2011). De ce fait, loin de renier les vertus du contrôle dans son approche diagnostique, le modèle de pilotage du secteur public, via une conjugaison de ces deux types de leviers (Naro et Travaillé, 2010), pourrait concilier ces deux logiques contradictoires et parvenir à faire émerger de véritables formes organisationnelles ambidextres (O'Reilly et Tuchman, 2004) prêtes à faire face à des incertitudes économiques grandissantes. L'idée d'un modèle tramé initialement par des technocrates centraux dans une LOLF juridiquement consensuelle puis adapté localement par les acteurs à qui incombe la charge opérationnelle de la performance publique apparaît en ce sens séduisante et replace l'instrumentation de gestion au cœur des dynamiques d'échange. Au lieu de cela, le développement des techniques comptables et des mécanismes de contrôle de gestion s'est effectué à grand renfort de messages ministériels impersonnels et dans une déclinaison quasi stalinienne d'indicateurs et de mesures qu'il convient désormais de suivre.

L'instrumentation de gestion qui accompagne ces élans modernisateurs se retrouve donc logiquement contestée dans la mesure où elle est par principe incontestable et n'est pas conçue dans une optique de discutabilité et d'apprentissage (Moidon et Tonneau, 2008). Elle expose les organisations publiques au risque de voir émerger une fronde, comme ce fut le cas dans les hôpitaux suite à l'introduction d'une T2A aux contours contraignants et peu

---

<sup>1</sup> Circulaire interministérielle du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion des administrations

malléables, et de rendre ainsi l'action publique moins contrôlable qu'elle ne l'était auparavant.

La dynamique managérialiste d'*accountingization* sous-jacente à la doctrine du NPM se heurte donc aux différents paradoxes de la gestion publique, dont celui de son incompatibilité avec la logique politique. Sur le plan organisationnel, les effets de cette colonisation managériale peuvent avant tout entraîner de profondes transformations dans la conduite des missions de service public. Régies par les principes directeurs que sont la continuité, la mutabilité et l'égalité d'accès, les organisations publiques présentent historiquement des modes de fonctionnement et une logique qui peuvent aller à l'encontre même de cette doctrine managériale. Qu'y a-t-il de plus paradoxal en effet que de vouloir contrôler et rentabiliser des organisations telles que les hôpitaux ou les universités dont les finalités ont avant tout une portée sociétale ? Au-delà de ces exemples, se profile l'inévitable tentation pour ces gestionnaires publics de se satisfaire désormais du simple résultat comptable, du fragile et artificiel équilibre budgétaire, de cette seule norme du résultat maximal et de celle de son avatar indissociable, à savoir le coût minimal (Dupuy et Naro, 2009). Le discours et les expériences associés au managérialisme sont, par ailleurs, inducteurs de situations paradoxales, susceptibles de désengager clairement les agents publics de leurs missions principales. Cet *holisme* organisationnel, hérité du service public dans sa pure définition napoléonienne, risque donc de se transformer voire de disparaître et les externalités du service public pourraient glisser progressivement vers des préoccupations d'ordre budgétaire au détriment de la qualité du service public. Le besoin de rendre l'action publique et sa gestion plus transparente ne doit donc pas conduire à l'émergence d'antagonismes et de paradoxes supplémentaires qui viendrait gripper un peu plus les rouages de ces structures étatiques confrontées à leur inéluctable modernisation. C'est cependant ce qui semble se dessiner après maintenant presque une décennie de LOLF.

L'étude des paradoxes organisationnels, bien que récente, a fait l'objet de nombreux travaux académiques (Peters et Waterman, 1982 ; Miller, 1990 ; Quinn, 1988, Quinn et al. 1996, 1999). Sous-branche de la théorie des organisations, la théorie des systèmes paradoxaux définit le paradoxe, non pas comme quelque chose qui produit un résultat inattendu, mais plutôt comme une contradiction durable, voire permanente, entre des éléments qui apparemment s'excluent l'un l'autre mais coexistent malgré tout. En 2003, Talbot met ainsi en exergue deux paradoxes pouvant caractériser la nouvelle gestion publique.

Tout d'abord, une première « polarité » venant opposer la volonté marquée de décentraliser progressivement les responsabilités et d'encourager la participation au niveau local à la centralisation décisionnelle et à l'obligation de rendre des comptes. Certains pays comme la France ont en effet fait le choix de faire émerger ces unités entrepreneuriales aux responsabilités étendues que Hood (1991) avait pu définir, alors que, parallèlement, l'Etat dressait des mécanismes rigides de contrôle et d'évaluation de la performance publique. Au Royaume-Uni par exemple, la création des *trusts* (unités à l'autonomie plus développée) dans le secteur hospitalier et de santé étaient censés renforcer le pouvoir managérial au détriment de celui des différentes catégories professionnelles. Cette initiative s'opposait clairement à la volonté parallèle de limiter les dépenses publiques et aux cadrages budgétaires rigides imposés par le gouvernement Thatcher. La logique de contrôle et la dimension évaluative qui en découlait se heurtaient donc paradoxalement aux résistances culturelles fortes de ceux à qui l'on promettait une autonomie dans le discours et à qui l'on imposait des mécanismes de contrôle renforcés dans les faits.

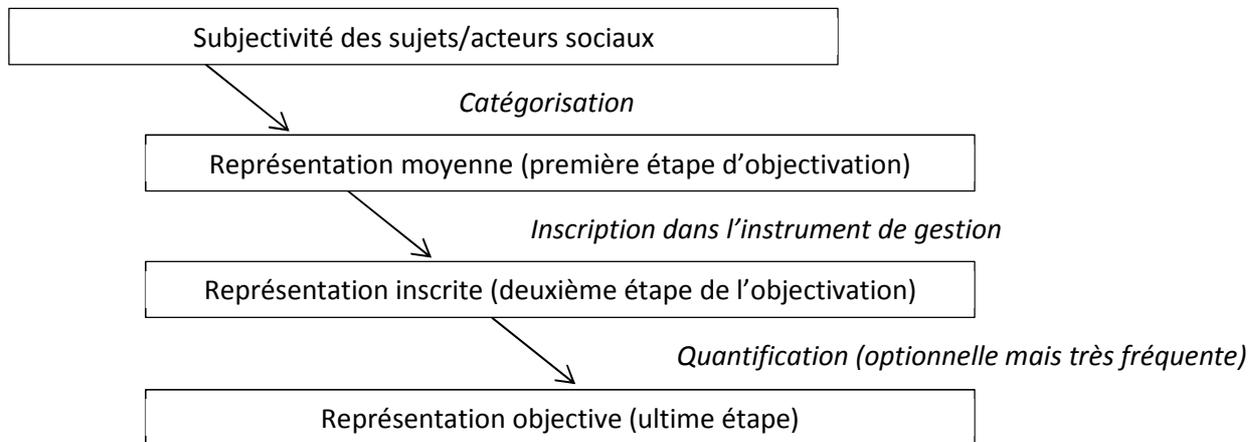
Le second paradoxe avancé par Talbot est celui de l'opposition difficilement visible mais néanmoins logique entre la rationalité du choix public et le jugement personnel de l'agent public. La recherche d'efficience dans le secteur public soulève de manière incontournable la question de la rationalité des décisions et de la place du jugement personnel dans cette recherche de rationalité. Or comment rendre efficiente l'action publique si les sources décisionnelles sont multipliées au niveau local ? Cette vision paradoxale du choix public renvoie étroitement aux travaux d'Emery et Giauque (2005) qui proposent une vision des paradoxes de la gestion publique à partir d'une approche humaniste. D'après les auteurs, l'individu doit être replacé au centre de l'analyse du New Public Management, ce qui n'est pas forcément le cas à ce jour. Ils estiment que la plupart des réformes ont été bâties et déployées de façon à rendre l'action publique et les organisations étatiques légitimes en privilégiant notamment la recherche de productivité et d'efficience, de la qualité et de la satisfaction des usagers (clients ?) sans forcément prendre en compte les aspects psychologiques des agents publics. Cette perspective humaniste de la gestion publique impliquerait donc d'évaluer l'individu présent au cœur du système de modernisation, de juger de sa motivation et de l'importance qu'il accorde à son activité. Dans la vision des deux auteurs, le travail est constructeur des facultés humaines de chaque individu. Il est pourvoyeur de sens et d'identité et participe en ce sens au construit social.

Or la construction d'un secteur public quantifiable, où le tout mesurable s'impose progressivement via une logique stratégique de type top-down, conduit les agents publics à devoir « performer » comme dans le secteur privé (concurrence interne accrue, flexibilité exigée, responsabilité, disparition progressive du statut de fonctionnaire et insécurité de l'emploi) avec des carcans bureaucratiques toujours aussi nombreux, restreignant de fait l'autonomie censée être confiée au niveau local, et des avantages qui ne s'alignent pas sur ceux que l'on peut retrouver dans le secteur privé. Le cadre institutionnel et la logique évaluative qui s'imposent par le haut auprès des agents publics vient compléter un panel de normes bureaucratiques froides et impersonnelles déjà bien large et masque progressivement la subjectivité de ces derniers au profit d'une catégorisation managériale et d'un universalisme illusoire. Pour les défenseurs d'un New Public Management paradigmatique, le statut et le vécu des exécutants importe peu et peut même être considéré comme un obstacle à l'efficience et à l'efficacité.

Cet *accountingization* galopante des organisations publiques viendrait donc accentuer ce paradoxe d'opposition entre un choix public devant être rationalisé et la place du jugement dans la structuration des décisions dans la mesure où les pouvoirs publics, en mettant à disposition de ces agents des artefacts tels que le contrôle de gestion ou la gestion budgétaire, prennent le risque de confier de puissants vecteurs de subjectivité dans l'élaboration des choix publics. Qu'y a-t-il de plus subjectif et de plus soumis à l'interprétation et au jugement qu'un chiffre, qu'une mesure ou qu'un indicateur ? L'idée même de devoir rendre des comptes renvoie directement l'agent de l'Etat dans les travers et les dérives de la comptabilité (au sens large) et du contrôle soulevés par de nombreux auteurs (Argyris, 1953 ; Hopwood, 1983, Habermas, 1989, 1992, Power et Laughlin, 1996) et consistant à interpréter, à faire parler les chiffres pour justifier désormais les choix effectués, avec tous les effets contre-productifs et de manipulation que cela implique (Naro, 2010). En lui donnant les clefs de la mesure, l'agent public risque de s'en approprier les biais et de s'émanciper progressivement de cette modernité managériale tardive pour se réfugier vers un individualisme hédoniste qui le satisfait bien plus. Nous évoquons ici cette subjectivité des concepteurs des instruments de gestion et des dirigeants de l'organisation (qui jouent également un rôle important dans la construction de ces instruments), mise en lumière par Bourguignon (2010) et trop souvent ignorée au profit d'une objectivation censée accompagner le processus de quantification du secteur public. Le discours managérial, en s'appuyant sur ce processus d'objectivation (**Figure 1**) et de catégorisation ne fait en ce sens que masquer des subjectivités qui constituent

l'essence même de l'instrumentation de gestion que l'on retrouve dans les organisations publiques.

**Figure 1 : L'objectivation des subjectivités humaines (Bourguignon, 2010)**



Il semble aujourd'hui difficile de ne pas faire l'amalgame entre les idées du New Public Management et cette colonisation managériale qui progresse depuis maintenant plus de dix ans au cœur des bastions même les plus excentrés et les plus protégés de la fonction publique. Mais l'exercice de quantification auquel se risquent les politiques successives de modernisation n'est pas chose facile et les paradoxes de ces organisations où tout doit désormais être contrôlable et contrôlé rappellent aux technocrates et aux décideurs que le Léviathan a des traits de caractère qu'il convient de comprendre avant de s'attaquer à une quelconque psychanalyse. Or les préoccupations budgétaires des organismes de tutelle semblent trop souvent à l'origine de ces initiatives de changements massifs (Nobre, 2005), reléguant les préoccupations culturelles au second plan. Ce besoin de rationaliser au maximum les choix publics et de rendre l'action de l'Etat transparente au regard des citoyens, en s'imposant par le haut, néglige la dimension interactive des systèmes de contrôle et le potentiel des sciences comptables en matière d'apprentissage organisationnel.

Les raisons qui ont pu pousser les organisations publiques à se moderniser apparaissent, à ce jour, multiples et étroitement liées au contexte politique, économique et social. Si la reconquête d'une légitimité depuis longtemps mise à mal semble en être le principal leitmotiv, force est de constater que le secteur public, de par les transformations qu'il a subi, doit désormais faire face à une incertitude grandissante. Pour ces raisons, les décideurs politiques successifs, quelle que soit leur appartenance politique, se sont tournés vers ce modèle managérial triomphant depuis maintenant plus d'un siècle dans les entreprises et prometteur

dans les pays ayant déjà entamé ces réformes de modernisation de l'espace public. En France, les initiatives amorcées dès le début des années 2000 (LOLF, T2A, RGPP, LRU, etc.) symbolisent ce virage managérial au discours fortement instrumentalisé et bien trop paradigmatique dans les faits. Loin de favoriser le désapprentissage (*the unlearning curve*) des routines et des logiques persistantes que proposaient Bettis et Prahalad (1995), l'instrumentation de gestion reste mobilisée de manière primaire et purement diagnostique. L'occasion à nouveau manquée pour les pouvoirs publics d'exploiter les sciences comptables comme outil d'accompagnement au changement ou comme vecteur d'intégration de la culture et des finalités de ces organisations professionnalisées et bureaucratisées au dispositif d'évaluation de la performance publique ?

## Section 2 - Le contrôle de gestion au cœur de la nouvelle légitimité publique.

---

L'évolution des exigences en termes de performance, d'efficience et de qualité de service qu'imposent les nouveaux principes de fonctionnement des établissements publics est une des caractéristiques les plus visibles de la transformation qu'a connu le secteur public au cours de ces deux dernières décennies. La raréfaction progressive de la ressource publique couplée à l'émergence d'une logique orientée sur la satisfaction des usagers a conduit les décideurs politiques à vouloir dépeussier ces structures bureaucratiques. La dynamique d'*accountingization* voulue par l'Etat, bien qu'inadaptée aux paradoxes du secteur public, va dans ce sens et place, de fait, le contrôle de gestion au cœur de la plupart des démarches de modernisation de la gestion publique. Elle fait de cette discipline la clef de voute à l'édifice qu'est la LOLF et le fer de lance de la plupart des réformes engagées par l'Etat (Augé et al., 2010). Elle place également au centre de cette dynamique un nouvel acteur qu'est le contrôleur de gestion et qui devient de fait le porte-étendard du concept au sein des organisations.

### 2.1. Le courant néo-institutionnel en question

---

La partie précédente a permis de mettre en exergue les raisons historiques et contextuelles qui pouvaient pousser les organisations publiques à devoir se moderniser et à faire émerger de nouveaux modes de gestion. Parmi ces raisons, la crise de légitimité à laquelle est confronté le secteur public depuis maintenant plus de trente ans apparait comme la plus symptomatique en ce sens qu'elle révèle une crise des langages utilisés par les administrations (Laufer et Burlaud, 1980). Le droit et l'économie ne suffisent plus à traduire les réalités que les usagers des services publics observent quotidiennement. Tout l'enjeu est donc de trouver de nouveaux canaux de communication afin de retisser ce lien avec l'utilisateur et de raviver à nouveau les croyances en l'Etat providence. L'Etat se met donc au défi de redéfinir les formes organisationnelles de ses structures et engage un lourd travail de reconquête d'une légitimité mise à mal depuis trop longtemps. Afin de rendre compte de l'évolution de ces formes organisationnelles, plusieurs courants théoriques peuvent être envisagés (Sponem, 2006), tels que la théorie de la contingence, la théorie de la firme (J et A), la théorie de l'agence et plus récemment la théorie néo-institutionnelle. Le courant néo-institutionnel (désormais TNI dans le texte) présente plusieurs particularités que nous relierons à notre questionnement afin de

rendre compte de l'émergence du contrôle de gestion et de la fonction de contrôleur au sein des structures publiques.

#### 2.1.1. De l'homogénéité au concept d'isomorphisme : les apports de DiMaggio et Powell

Ce cadre théorique, issu de la sociologie des organisations, s'intéresse au phénomène d'homogénéité dans les organisations ainsi qu'aux influences que peut avoir l'environnement institutionnel sur les structures organisationnelles. En somme, les observations initiales des néo-institutionnels les poussent à s'interroger sur les raisons qui peuvent conduire les organisations à se ressembler et à converger vers des croyances communes. Ils invitent les chercheurs à ne plus forcément se concentrer sur les aspects contingents ou contractuels des structures organisationnelles mais plutôt à s'intéresser aux aspects cérémoniels (Dambrin, Lambert et Sponem ; 2005). En cela, la TNI permet de rendre compte des mécanismes de conformisme adoptés par les organisations, non pas pour répondre à un besoin interne mais plutôt afin d'apparaître légitimes aux regards de leurs parties prenantes.

Née des écrits de Meyer et Rowan<sup>1</sup> à la fin des années 70, la TNI prend ses racines dans le *old institutionalism* et sur les premiers essais consistant à systématiser les études sur les institutions. En ce sens, les travaux de Max Weber<sup>2</sup> sur la diffusion de la bureaucratie comme modèle organisationnel dominant au cours de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle s'avèrent fondateurs dans l'émergence de ce courant aux applications multiples (économie, sociologie, management et sciences sociales). Pour ce dernier, les individus sont prisonniers d'un processus de rationalisation qu'il qualifie de « cage d'acier » (Iron cage) et qui s'impose de telle sorte à ce que la bureaucratisation devienne incontournable. L'action humaine semble ne plus se dessiner de l'intérieur de l'individu mais bien en s'imposant de l'extérieur par l'obéissance aux normes bureaucratiques et aux contraintes d'efficacité sous-jacentes au modèle capitalistique émergent.

Il faut attendre les contributions de Paul DiMaggio et de Walter. W. Powell pour que le néo-institutionnalisme soit clairement rattaché au management. Les deux auteurs reconnaissent, à l'instar de Weber, que le processus de bureaucratisation représente un puissant vecteur d'homogénéisation des entreprises et des Etats (Huault, 2008) et considèrent le néo-institutionnalisme comme une perspective sociologique d'analyse des organisations qui rend compte des façons dont l'action y est structurée et où l'ordre y est rendu possible (DiMaggio

---

<sup>1</sup> Deux articles de John Meyer, dont un écrit avec Brian Rowan : *The effects of education as an institution et Institutionalized organizations : formal structure as myth and ceremony*

<sup>2</sup> L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, 1905

et Powell, 1991). Ils évoquent également ces ensembles de règles qui peuvent contraindre à la fois l'inclination et la capacité des acteurs à optimiser leurs actions dans une logique de satisfaction de groupes externes dont les intérêts sont souvent rattachés à des mécanismes de rétributions et de sanctions. Les deux auteurs proposent en ce sens une version revisitée de la « cage d'acier » wébérienne en rappelant tout de même que les facteurs conduisant à la bureaucratisation et à la rationalisation des comportements organisationnels ont changé. Il ne s'agit plus aujourd'hui de répondre à une pression concurrentielle ou à une recherche d'efficacité mais bien de se légitimer vis-à-vis d'institutions dont le poids devient de plus en plus pesant sur les organisations. L'approche de DiMaggio et Powell modifie ainsi sensiblement la conception traditionnelle de l'environnement que l'on pouvait retrouver dans les travaux de Lawrence et Lorsch (1967) sur la contingence. Ils intègrent en effet une composante institutionnelle à l'environnement des organisations et décident de s'appuyer sur l'ensemble des règles et des obligations légales ou culturelles que les organisations doivent respecter (Scott et Meyer, 1991) pour justifier le phénomène d'homogénéisation qu'ils observent.

Dans cette approche, DiMaggio et Powell militent pour imposer progressivement l'idée selon laquelle la dynamique d'homogénéisation que connaissent les organisations pourrait être expliquée des comportements isomorphiques. Le concept d'isomorphisme, désormais central dans le courant de la TNI, est avant tout mobilisé par les deux auteurs afin d'identifier clairement le processus pouvant conduire les organisations à ressembler aux autres structures confrontées aux mêmes risques d'incertitude et à un environnement similaire. S'appuyant sur les travaux de Meyer (1979) et Fenell (1980), DiMaggio et Powell maintiennent qu'il existe deux types d'isomorphisme bien distincts, à savoir l'isomorphisme compétitif et l'isomorphisme institutionnel, mais se focalisent plus particulièrement sur la dimension institutionnelle compte tenu de la prégnance des aspirations à la légitimité et au pouvoir qui semblent animer les organisations modernes. *“Organizations compete not just for resources and customers, but for political power and institutional legitimacy, for social as well as economic fitness.”* Les changements isomorphiques institutionnels apparaissent désormais comme des signaux puissants permettant de comprendre les politiques et les comportements cérémonieux qu'adoptent les organisations qui tentent de se légitimer, poussant à reconsidérer la portée des facteurs de performance traditionnels. Pour DiMaggio et Powell, ces mécanismes d'isomorphisme peuvent être de trois ordres : coercitif, mimétique et normatif.

L'isomorphisme coercitif pousse généralement les organisations à se conformer aux pressions formelles ou informelles exercées par l'ensemble de la société ou encore par des organisations dominantes qui doivent être en mesure à la fois d'imposer des règles plus ou moins formalisées mais également d'appliquer un certain nombre de sanctions. Les attentes sociétales peuvent en ce sens représenter un puissant levier coercitif à l'action des organisations ; en démontre la prise en compte de plus en plus visible des problématiques de développement durable et de RSE dans la structuration des stratégies des firmes et des organisations publiques. DiMaggio et Powell évoquent en ce sens les contraintes environnementales qui peuvent pousser certaines organisations à devoir élaborer de nouveaux systèmes de mesure de pollution ou encore la nécessité pour les organisations à but non lucratif de devoir recruter des contrôleurs de gestion ou des comptables afin de maîtriser un accès pérenne aux ressources. Le cadre législatif commun s'appliquant aux organisations reste à ce jour l'un des leviers coercitif les plus puissants et la rationalité de ces systèmes législatifs semble avoir largement contribué à structurer les organisations. La liasse fiscale et l'ensemble de ses composantes (compte de résultat, amortissement, bilan, etc...), par exemple, est devenue bien plus qu'une simple obligation déclarative fiscale. Elle est aujourd'hui un élément structurant pour les organisations notamment dans leurs stratégies financières (endettement, investissement) et de communication vis-à-vis de leurs tiers.

L'isomorphisme normatif est un concept qui, contrairement à l'isomorphisme coercitif, met en avant la capacité des organisations à mobiliser la professionnalisation du champ dans lequel elles interviennent. La professionnalisation se définit comme l'effort collectif des membres d'une même profession afin de définir les conditions et les modalités de leur travail, d'établir une base cognitive de leurs activités ainsi qu'une légitimation de leur existence professionnelle (Larson, 1977). DiMaggio et Powell distinguent deux aspects de cette professionnalisation pouvant donner lieu à de l'isomorphisme institutionnel : les dispositifs d'enseignement universitaire et de formation formels et les dynamiques de croissance des réseaux professionnels au travers desquels se diffusent les modèles organisationnels. A partir de ces deux aspects de professionnalisation apparaissent des individus aux compétences et aux comportements uniformes, aisément interchangeable. Ces mêmes individus placent alors la conformité à ces normes professionnelles devant la recherche d'efficacité et la performance économique et la récurrence de ces comportements au sein d'une même structure conduit cette dernière à converger vers le modèle le plus socialement admis et le plus largement accepté. Les organisations peuvent ainsi succomber au péché de conformisme à ces normes

professionnelles et donner l'illusion de la rationalité en adoptant des comportements et des méthodes socialement admis, recréant ainsi les espaces de légitimation attendus par « la profession ».

Au-delà des aspects coercitifs et normatifs de l'isomorphisme, les formes organisationnelles peuvent également converger du fait de comportements mimétiques entre organisations. Lorsque les stratégies organisationnelles sont mal comprises, que l'environnement s'avère être source d'incertitudes ou lorsque les objectifs sont trop flous, les organisations peuvent faire le choix de faire émerger un modèle à partir de structures de référence. L'isomorphisme mimétique prend donc la forme d'une duplication des comportements identifiés dans d'autres organisations au succès visible et guide désormais les organisations vers ce « way to success », légitimant ainsi leur action et dominant la recherche de performance. Tout l'intérêt de ces comportements mimétiques repose donc sur la gestion de cet incertain si effrayant, sur la capacité des entreprises à solutionner aujourd'hui des problèmes qui n'avaient que trop peu de réponse hier, à la création d'espaces plus dégagés propices à l'innovation.

#### 2.1.2. La légitimité organisationnelle comme élément central

A travers les travaux de DiMaggio et Powell apparaît donc une dimension supplémentaire à l'explication du développement des formes organisationnelles jusqu'à présent étudié à la lumière des travaux sur la contingence. Bien que critiqués à plusieurs reprises (Tolbert et Zucker, 1996 ; Greenwood et al., 2002 ; Hoffman et Ventresca, 2002), les travaux sur l'isomorphisme offrent malgré tout un puissant éclairage sur l'intérêt prégnant que constitue la recherche de légitimité organisationnelle. La légitimité devient en effet un facteur de complexité et d'incertitude supplémentaire que les organisations se doivent désormais d'intégrer. Elle représente un concept central du courant néo-institutionnel et place les organisations au cœur de processus de légitimation qui jusqu'à présent avaient été principalement abordés au niveau individuel. Définie comme une « *perception généralisée ou une supposition selon laquelle les actions d'une entité sont désirables, adaptées ou appropriées à l'intérieur d'un système construit socialement de normes, de valeurs, de croyances et de définitions* » (Suchman, 1995, p.574), la légitimité représente, pour les chercheurs néo-institutionnels, une contrainte pesant sur la survie des organisations (Meyer et Rowan, 1977) et la conformité au référentiel de normes et de croyances qui alimentent cette légitimité devient une fin en soi. Pour Tolbert et Zucker (1996), qui s'appuient sur de nombreuses contributions (Baron et al., 1986 ; Edelman, 1992 ; DiMaggio, 1991 ; Fligstein,

1985 ; Strang, 1990 ; Zhou, 1993), le travail institutionnel occupe une place de plus en plus importante et trouve des applications aux conséquences plus ou moins visibles dans les organisations. Il peut être à l'initiative de la simple diffusion d'une nouvelle politique RH comme de la redéfinition des missions ou de la structure d'une organisation ou encore de l'élaboration de politiques publiques. L'effort de légitimation dépendra ainsi des objectifs recherchés par l'organisation. Pour Suchman (1995), qui s'interroge sur les causes de la recherche de légitimité des organisations, deux dimensions peuvent être mises en lumière afin d'expliquer le travail institutionnel.

Une première approche consiste à concevoir le concept de légitimité comme levier de stabilité et de compréhension des activités des organisations. En tant que perception elle permet en effet d'influencer les affectes des personnes qui observent l'organisation, dont les parties prenantes, qu'elles soient financières ou sociétales. Or la sensibilité de ces parties prenantes les conduit généralement à attribuer plus facilement des ressources à des organisations qui apparaissent de fait conformes à leurs attentes (Pearson, 1960). La légitimité devient donc l'une des clefs de la pérennité organisationnelle compte tenu de sa propension à ouvrir l'accès aux ressources. Elle ouvre ainsi des voies de compréhension de l'activité des organisations en affectant la connaissance des individus. Les organisations qui se plient aux attentes, aux normes et aux croyances apparaissent non seulement comme conformes, mais aussi plus compréhensibles, plus lisibles et plus dignes de confiance, renforçant mutuellement leur pérennité et leur crédibilité (Jepperson, 1991). La légitimité organisationnelle devient alors le résultat de l'interprétation et de la compréhension des activités opérationnelles de l'organisation (Pfeffer et Salancik, 1978).

La seconde dimension observée par Suchman consiste à déterminer l'attitude à adopter vis-à-vis des parties prenantes afin de savoir si l'organisation vise un soutien actif ou bien tacite. La légitimité se traduit souvent par un soutien du grand public à l'égard de l'organisation et de ce fait, cette dernière peut alors s'interroger sur le type de soutien qu'elle recherche. Suchman distingue ainsi la recherche d'un soutien actif, pouvant se manifester par un apport en ressources et nécessitant ainsi une légitimité reconnue, et un soutien passif s'exprimant par une simple approbation des activités de l'organisation, auquel cas le seuil de légitimation sera ici plus faible (*the threshold of legitimation may be quite low*). En d'autres termes, si l'organisation vise une continuité et une pérennité de son action, la simple approbation de son existence et de ses activités devrait lui suffire. En revanche, la recherche de crédibilité

implique un soutien bien plus marqué de la part du grand public, ce qui sous-tend une stratégie active de légitimation et de mise en conformité.

Les dimensions avancées par Suchman pour rendre compte de motivations pouvant conduire les organisations à vouloir se légitimer le poussent à distinguer trois formes de légitimité que ces dernières cherchent à établir (*gain legitimacy*), à maintenir (*maintain legitimacy*) et parfois à reconquérir (*repairing legitimacy*) à travers leur communication avec leurs parties prenantes : la légitimité pragmatique, cognitive et normative.

La **légitimité pragmatique** concerne principalement la recherche d'intérêts propres à l'organisation, requérant ainsi une propension à manipuler l'environnement et les parties prenantes et supposant une dynamique d'échange entre cet environnement et la structure elle-même. Suchman réunit donc dans cette approche l'ensemble des comportements adoptés afin d'acquiescer cette légitimité pragmatique qu'il identifie comme étant d'ordre influent (*influence*), interactif (*exchange*) ou conciliant (*dispositional*).

Les organisations peuvent également agir de manière bien moins proactive et se conformer simplement aux différentes contraintes qui s'imposent à elles. La recherche de **légitimité cognitive** apparaît donc en réaction à l'existence de normes et d'institutions reconnues et au besoin de s'y conformer. Elle découle de modèles culturels basés sur des systèmes de croyances, sur ce qui est considéré comme allant de soi (Jepperson, 1991)

Enfin, concernant la dimension **normative** de la légitimité, Suchman nous explique que les organisations visent également une évaluation morale par leur environnement. Il s'agit ici d'une forme de légitimité, aux aspirations holistiques, dans laquelle l'organisation fait alors le choix d'intégrer un certain nombre de valeurs morales ou bien d'en créer de nouvelles. L'objectif étant toujours la recherche de crédibilité dans une mise en conformité en apparence altruiste.

L'approche de Suchman nous apparaît relativement structurante dans l'élaboration de voies de compréhension du « spectacle<sup>1</sup> » auquel se livrent désormais les organisations afin de séduire au mieux l'environnement qui les entoure.

---

<sup>1</sup> Suchman utilise le terme *the audience* à de nombreuses reprises afin de désigner les individus à qui les efforts de légitimation sont destinés et que l'on peut traduire par « public » ou « spectateurs ». Nous traduisons volontairement ce terme par « parties prenantes » ou « grand public », ce qui suppose donc une légère altération dans la sémantique que nous souhaitons préciser.

En s'appuyant sur les travaux de Perrow (1970, 1981, 1984) Suchman livre également des éléments de réponses à l'émergence de différentes fonctions et de certaines activités au sein des organisations. Il constate en effet que si les organisations sont capables d'accroître leur légitimité pragmatique en se conformant à une demande instrumentale ainsi qu'à une légitimité morale guidée par des idéaux altruistes, ces dernières sont également en mesure d'acquiescer une légitimité cognitive en établissant notamment des référents ou des standards à suivre, impliquant parfois la création de nouveau corps de métier ou de nouvelles activités et à l'émergence de nouvelles pratiques.

## 2.2. Le contrôle de gestion et la TNI

---

Depuis la première définition conceptuelle d'Anthony dans les années 1960 – *processus par lequel les responsables s'assurent que les ressources nécessaires sont obtenues avec efficacité et efficacité pour réaliser les objectifs que se fixe l'organisation* (Anthony, 1965) – jusqu'au début des années 1990, le développement du contrôle de gestion au sein des organisations a principalement été observé sous l'angle de la théorie de la contingence (Otley, 1978 ; Merchant, 1981 ; Gordon et Narayanan, 1984 ; Williams et al., 1990). Initiés par les idées de Burns et Stalker (1961) et repris par Lawrence et Lorsch (1967), le cadre théorique de la contingence est ainsi devenu la logique dominante pour l'étude de la conception des systèmes de contrôle (Dent, 1990). Les principaux facteurs contingents, à savoir : l'incertitude de l'environnement, la complexité de la technologie, le niveau de décentralisation, la stratégie et la taille de l'entreprise, suffisent alors à représenter l'environnement technique du contrôle de gestion (Sponem, 2006). Lawrence et Lorsch (1967) soulignent en ce sens le rôle moteur de l'incertitude environnementale dans le déroulement du processus de contrôle (Bouquin, 2005). Burns et Waterhouse (1975), quant à eux, ont tenté d'expliquer le processus de structuration des mécanismes de contrôle à partir de la taille et du niveau de décentralisation des organisations.

Mais le courant néo-institutionnel, par l'alternative qu'il propose en matière d'explication des formes organisationnelles, constitue également un prisme à travers lequel peut être observé la structuration des processus de contrôle et du métier de contrôleur de gestion. Les enseignements tirés de la TNI nous permettent de constater que les organisations sont désormais soumises à une contrainte de légitimité (Meyer et Rowan, 1977 ; Suchman, 1995) forte qui peut parfois supplanter la simple recherche d'efficacité économique et que ces dernières ne luttent plus forcément pour un accès aux ressources. Les systèmes de contrôle et

de comptabilité deviennent en ce sens des outils d'ordre cérémoniels (Meyer et Rowan, 1977) notamment à travers leur capacité à connecter la dimension technique et les systèmes de croyance imposés par l'environnement institutionnel (Scott, 2003). La recherche de rationalité devient en ce sens factice et secondaire car imparfaite quoi qu'il arrive ; tout l'intérêt pour les acteurs étant de donner l'illusion de rechercher cette rationalité en se conformant aux standards, aux normes et aux valeurs dictées par les institutions.

« *Donner l'illusion de la rationalité* »

DiMaggio et Powell sont parmi les premiers à évoquer le rôle du contrôle de gestion dans le travail institutionnel des organisations. Ils évoquent notamment les comportements routiniers et « allant de soi », qui apparaissent lorsque l'organisation effectue un travail institutionnel, et qui constituent l'une des conditions déterminantes dans le choix des modes de contrôle (Hofstede, 1981). Scott (2001) rejoint l'idée avancée par les deux auteurs en s'appuyant notamment sur les travaux évolutionnistes (Nelson et Winter, 1982 ; Winter, 1990) et en rappelant le rôle stabilisateur des routines organisationnelles, de ces « modèles d'activité répétitifs », appelant à la tentation du contrôle. DiMaggio et Powell abordent également, dans leur article référence « *The iron cage revisited : Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields* » les mécanismes coercitifs de diffusion des méthodes de contrôle de gestion, de mesure de la performance et de planification budgétaire en citant notamment le cas des filiales qui développent l'ensemble de ces pratiques pour se conformer aux attentes standardisés et normalisées des maisons mères.

Les idées néo-institutionnelles offrent cependant une nouvelle approche concernant les finalités du contrôle de gestion. Pour les néo-institutionnels, le contrôle de gestion n'est plus simplement cet outil d'aide à la décision rationnelle. De par sa capacité à légitimer l'organisation à l'égard des acteurs externes et interne, il devient également un processus donnant l'illusion de la rationalité. L'approche des néo-institutionnels constitue donc depuis plus de vingt ans le point de départ de nombreux travaux portant sur l'émergence des pratiques de contrôle de gestion et sur la compréhension des systèmes de contrôle (Covaleski et Dirsmith, 1983 ; Covaleski et Dirsmith, 1988 ; Covaleski, Dirsmith et Samuel, 1996 ; Hoque et Hooper, 1997 ; Rask, Chu et Gottschang ; 1998 ; Ribeiro et Scapens, 2006). Hoque et Hooper (1997) nous expliquent en ce sens comment les organisations, notamment celles où l'évaluation y est d'ordre politique, sont amenées à développer des systèmes de contrôle dans

leur forme la plus basique par conformisme aux attentes de l'environnement et qui se révèlent rapidement inadaptés à une quelconque application managériale.

Pour Ribeiro et Scapens (2006), qui étudient, à travers une étude de cas unique, les évolutions récentes des pratiques de contrôle de gestion à la lumière de la TNI et du courant institutionnel classique (Old Institutional Economics), les organisations développent des innovations managériales, telles que les ERP, en réponse aux préconisations de quelques consultants dont les recommandations ont trouvé grâce auprès de la direction ou en répondant aux phénomènes de mode alors en vigueur. Elles structurent de fait leurs systèmes de contrôle non pas à partir d'une recherche d'efficience mais bien sous contraintes de pressions sociales et au fil de « circuits de pouvoir » qu'elles aspirent à suivre.

En France, nous pouvons citer les travaux de Lemarchand et Leroy (2000) qui tentent de structurer une lecture historique de l'apparition de la comptabilité analytique en France. En s'appuyant sur les travaux de Granovetter (1985, 1994) sur l'encastrement social des organisations et sur ceux de North (1990) et Scott (1994), les deux auteurs constatent que la discipline, que nous reconnaissons aujourd'hui clairement comme une pratique professionnelle, ne s'est pas bâtie autour de la simple volonté de la part des firmes de disposer d'un calcul économique rationnel mais bien au fil d'une démarche processuelle dans laquelle sont intervenus les industriels, les organisations patronales et l'Etat. L'historique de la discipline révèle donc une dimension socio-économique non négligeable inscrivant de fait la TNI comme un cadre conceptuel de référence quant à l'étude de la genèse des pratiques de gestion.

Dans leur étude sur l'adoption et la diffusion des pratiques budgétaires en France, Berland et Chiapello (2004) dévoilent quant à eux les déterminants historiques du contrôle budgétaire et mettent en avant le rôle des réformateurs et des promoteurs institutionnels de cette pratique. Ici aussi, les outils de gestion ne répondent plus seulement d'impératifs d'efficience mais se font également porte-étendard de projets sociétaux notamment par l'appui de ces acteurs institutionnels. Nobre mobilisera également le courant néo-institutionnel à plusieurs reprises dans ses travaux sur le secteur hospitalier (Nobre, 2001, 2011 ; Nobre et Lemaire, 2011) historiquement régi par un contrôle externe renforcé (Modèle des Groupe Homogènes de Malades ou GHM, tarification à l'activité, ..), apanage des grandes bureaucraties professionnelles (Mintzberg, 2005), et sujet à de fortes résistances aux changements.

L'ensemble de ces travaux nous renvoient donc directement aux hypothèses initiales de Meyer et Rowan (1977) selon lesquelles les structures symboliques et les pratiques de l'organisation pourraient largement différer, entraînant de fait des risques de découplage entre les activités communiquées à l'environnement et l'activité réelle de l'organisation. Le découplage offrirait ainsi la possibilité aux organisations de maintenir des structures formalisées et adaptées aux attentes de l'environnement et d'avoir une réalité opérationnelle plus ou moins conforme selon les contraintes techniques réelles et les domaines d'action (Boitier et Rivière, 2008). Sur un plan empirique, le phénomène de découplage survenant lors de la mise en place d'un nouvel outil de contrôle reste largement observable. Dans un article consacré au contrôle et au changement organisationnel, Dambrin, Lambert et Sponem (2005) citent en ce sens les travaux d'Ansari et Euske (1987), qui observent l'utilisation symbolique d'un système de calcul de coûts auprès des tutelles de l'armée américaine et dont les applications opérationnelles restent nulles, ou encore la contribution de Fernandez-Revuelta Perez et Robson (1999) qui démontrent en quoi la procédure budgétaire peut rapidement devenir un simple rituel organisationnel clairement découplé des résultats et de la performance financière. Siti-Nabiha et Scapens (2005), qui étudient quant à eux l'introduction, auprès d'une filiale asiatique d'un grand groupe gazier, d'une pratique de management orientée sur la valeur actionnariale (Value Based Management), constatent que le découplage s'avère parfois être une solution assurant une certaine stabilité à l'organisation, conciliant de fait les attentes de la maison mère et celles des managers opérationnels.

Plus récemment et sur des pratiques de contrôle encore relativement embryonnaires, telles que le reporting social (ou sociétal), apparaissent fréquemment des découplages entre des contrôles orientés vers l'environnement externe et les modes de contrôle interne. Quairel (2007) évoque ainsi les « dilemmes » pouvant survenir dans le cas de contrôles inter-organisationnels, contraignant bien souvent les fournisseurs ou les sous-traitants à afficher une double logique : l'une les poussant à devoir se conformer aux aspirations d'ordre sociétal des donneurs d'ordres et l'autre les contraignant à persister dans la voie du contrôle financier compte tenu des impératifs de marché qu'ils peuvent subir.

D'autres auteurs (Covaleski et Dirsmith, 1988, 1996 ; Mezas, 1990) modèrent en revanche le risque de découplage lié au travail institutionnel en mettant en exergue notamment les effets des pressions institutionnelles sur le processus budgétaire ou la structure des modes de reporting.

A ce jour, la question du découplage reste donc relativement ouverte. Sur les pratiques de reporting sociétal, que nous avons qualifié de pratiques embryonnaires, le découplage pourrait provenir pour partie de la crainte suscitée par l'émergence de nouvelles pratiques de contrôle, poussant les acteurs à se replier sur les pratiques historiques de contrôle et sur l'efficacité économique, ou encore du risque d'aller à l'encontre des finalités de l'organisation, notamment si ces finalités divergent entre l'environnement interne et externe. Le découplage pourrait également provenir du niveau d'influence des différentes coalitions présentes à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Pour Dambrin et al. (2005), l'adoption et la diffusion d'une norme au sein d'une organisation pourrait dépendre à la fois du pouvoir relatif des acteurs internes à maintenir volontairement une situation de découplage mais aussi du poids exercé par les acteurs externes (Basu et al., 1999). Cette vision rejoint celle avancée par Chatelain-Ponroy (2008, 2010) qui, en s'appuyant sur une vision métaphorique (métaphore de l'iceberg), propose une dimension visible du contrôle de gestion (partie émergée) dont la pertinence serait jugée par les différentes coalitions qui composent l'environnement de l'organisation, ainsi qu'une dimension invisible (partie immergée), consistant en une appropriation des outils par les acteurs mobilisés en interne.

A la lumière des travaux néo-institutionnels, le contrôle de gestion apparaît donc assez facilement comme l'une des pierres angulaires de la légitimation organisationnelle (Covaeski et Dirsmith, 1988) en donnant notamment l'illusion de la rationalité auprès des acteurs externes et internes. Il devient également le symbole d'un découplage aux dimensions multiples pouvant survenir de la dualité opposant la recherche de légitimité économique et la légitimité d'ordre technique ou opérationnelle, se traduisant bien souvent par la mise en avant de structures formelles et de pratiques rationnelles dans les discours ou encore par la mise en œuvre concrète d'actions ou de techniques non conformes à celles annoncées (Chauvey, 2010). Dans une perspective plus négative, le prisme de la TNI permet également d'appréhender le contrôle de gestion comme vecteur d'une certaine forme d'hypocrisie organisationnelle (Brunson, 1993, 2002) avec le risque de voir un jour la discipline décriée médiatiquement comme ce fut le cas de la comptabilité et du contrôle interne à la suite de l'affaire ENRON.

### 2.3. Le contrôle de gestion en environnement public : un travail institutionnel bâclé ?

---

L'organisation publique est bien souvent définie en opposition à l'entreprise privée si bien que depuis les années 60, la question de la pérennité de ce modèle organisationnel fait l'objet de débats sociétaux et politiques récurrents. Or entrer dans cette dichotomie apparaît assez réducteur compte tenu tout d'abord de la complexité et de l'imprécision conceptuelle que revêt la notion de service public, ensuite parce que le modèle de l'organisation publique, en dépit des charges fréquentes dont il fait l'objet, a réussi à survivre jusqu'à ce jour (Chatelin, 2003). Pour Chevallier (2005), ce flou conceptuel expliquerait en grande majorité la crise que traverse le service public depuis maintenant plus d'un demi-siècle, alors que pour d'autres, elle serait la résultante d'une carence chronique en légitimité (Laufer et Burlaud, 1980, 1997 ; Laufer, 1996, 2008). Un constat semble cependant se dégager : le service public est en crise ; et l'Etat semble conférer au contrôle de gestion et à la fonction de contrôleur une dimension centrale dans la résolution de cette crise, notamment en tentant d'institutionnaliser la discipline et de professionnaliser le métier de contrôleur. Le choix qui semble avoir été retenu suscite cependant un certain nombre d'interrogations et le travail institutionnel engagé par l'Etat revêt *a priori* des failles susceptibles de fragiliser le contrôle de gestion et le métier de contrôleur.

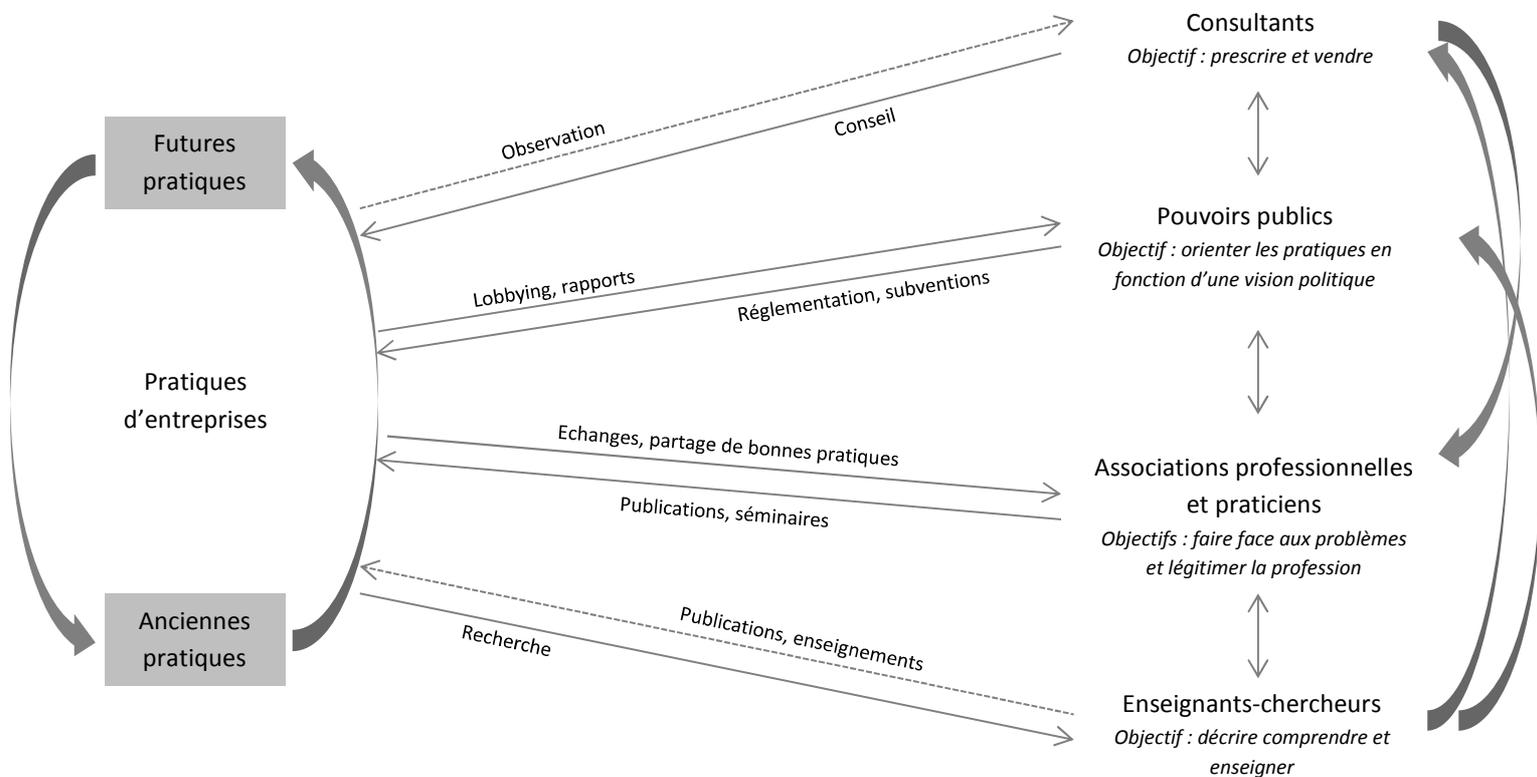
#### 2.3.1. Entre isomorphisme coercitif et comportements mimétiques

Bien qu'apparu il y a maintenant plusieurs décennies dans les organisations publiques dans sa forme la plus basique (suivi budgétaire aux PTT (Morgana, 2008), calcul des coûts dans les manufactures d'Etat), le contrôle de gestion est longtemps resté sous-utilisé, voire inutilisé, dans des structures qui ne se souciaient que trop peu de l'utilisation efficace de leurs ressources ou de la cohérence de ces dernières avec les orientations stratégiques à venir. Manque de responsabilités ou d'autonomie à tous les niveaux ou bien ingérence manifeste de la sphère politique comme le dénonçait Fayol, le contrôle de gestion a semblé manquer de prises solides pour se construire techniquement et socialement dans le secteur public. Cependant, malgré des tentatives infructueuses pour bâtir des modèles de pilotage de la performance et de l'efficacité de l'action publique, telles que la RCB, le constat de l'inéluctabilité de la maîtrise et de la rationalisation des dépenses pousse les majorités politiques successives à toujours vouloir institutionnaliser le contrôle de gestion au cœur du paysage public et à s'appuyer sur cette discipline pour tenter de résorber cette crise. Mais

pendant trop longtemps, la dimension contrôle de gestion n'a été exploitée dans les organisations publiques que dans une perspective instrumentale. *Les outils de gestion ont un rôle différent dans ces organisations. Historiquement, ils sont utilisés avec comme objectif la reddition des comptes. Il s'agit de rendre les comptes de ces organisations par l'intermédiaire d'un outil : la comptabilité publique. Puis, progressivement un nouvel objectif s'ajoute au contrôle de régularité : pouvoir apprécier l'efficacité des actions publiques. Or, pour remplir cette mission, la comptabilité publique souffre de limites importantes : Demeestère signale le faible contenu informatif de cet outil et les imperfections de son suivi budgétaire. L'organisation publique ressent donc le besoin d'utiliser des outils de gestion plus perfectionnés pour gérer ses activités.* (Dreveton, 2003). En réformant la loi de finance de 1959, les décideurs politiques font donc le choix de dépasser cette vision instrumentale du contrôle de gestion afin de placer la discipline au cœur des politiques de modernisation de l'espace public.

Pour Chatelain-Ponroy et al. (2012), les pouvoirs publics participent activement à l'institutionnalisation, la théorisation, la diffusion et la légitimation des pratiques de contrôle de gestion auprès des organisations (**Figure 2**). *Il semble donc bien que la légitimation des dispositifs de contrôle de gestion ne relève pas uniquement de leur efficacité technique mais aussi de la conception de la société à un moment donné et du pouvoir des acteurs qui sont impliqués dans cette diffusion. De surcroît, la légitimité peut agir de différentes manières : en accédant au statut de savoir légitime, le contrôle de gestion est également devenu un outil de légitimation.*

**Figure 2 : Interactions et dialogues autour des pratiques de contrôle de gestion (Chatelain-Ponroy, Lambert, Sponem, 2012)**



L'étude du développement des pratiques de contrôle de gestion dans les organisations publiques peut donc s'effectuer à partir du courant néo-institutionnel, notamment via les différentes dynamiques d'isomorphisme avancées par DiMaggio et Powell (1983). Pour Gangloff (2010), l'émergence des pratiques de gestion dans le secteur public répondrait d'une logique hybride combinant des comportements à la fois coercitifs et mimétiques.

En déclinant la nouvelle « constitution financière » qu'est la LOLF, les pouvoirs publics s'inscrivent donc dans un premier temps dans un travail institutionnel visant à bâtir un cadre juridique contraignant les organisations publiques à développer des pratiques de contrôle de gestion. Car si le texte de la LOLF ne fait aucunement référence au contrôle de gestion, son utilisation en reste néanmoins largement explicite. Plus concrètement, à travers le surplus d'autonomie qu'elle confère et l'intensité du contrôle à distance qu'elle sous-tend, la LOLF devient vecteur d'une logique de résultat censée supplanter l' ancestrale logique de moyens, apanage du secteur public prospère de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. Elle devient de

fait source de développement et de généralisation du contrôle de gestion puisqu'elle suppose un contrôle a posteriori et la mise en place de correctifs en cas d'écart avec les objectifs (Lambert et Migaud, 2006). L'incitation à l'utilisation des outils et des concepts du contrôle de gestion dans les administrations revêt donc la forme de pressions institutionnelles fortes que nous rapprochons ici des mécanismes d'isomorphisme coercitif que nous avons expliqué précédemment. Ces mécanismes poussent généralement les organisations à se conformer aux pressions formelles ou informelles exercées par l'ensemble de la société ou encore par des organisations dominantes qui doivent être en mesure à la fois d'imposer des règles plus ou moins formalisées mais également d'appliquer un certain nombre de sanctions. Dans le cas du développement des pratiques de contrôle de gestion dans les organismes publics, les principaux mécanismes coercitifs peuvent être assez facilement rapprochés des différents textes publiés (décrets, circulaires, rapports, textes de lois) depuis 1989 (Circulaire relative au renouveau des services publics) jusqu'à la mise en œuvre de la doctrine LOLF et dans lesquels il est fait référence, directement ou indirectement, à la mise en œuvre du contrôle de gestion (Zampiccoli, 2009) et à l'émergence de la fonction de contrôleur de gestion dans la sphère publique.

Les pouvoirs législatifs et politiques semblent donc être les premiers instigateurs de modifications structurelles des organisations publiques. Mais la LOLF ne représente pas qu'un simple cadre coercitif dictant les bonnes pratiques à adopter. Elle constitue également un puissant outil cognitif pouvant pousser les organisations au mimétisme avec tous les risques que cela comporte.

L'isomorphisme mimétique, dans sa conception néo-institutionnelle, est la résultante d'une imitation entre les organisations et conduit à la conformité ou encore à l'attrait des managers pour les nouveaux outils et méthodes de gestion (Huault, 2009). Le mimétisme peut également apparaître en situation d'incertitude (Gomez, 1994) ou bien lorsque l'entreprise est en quête de légitimité (DiMaggio et Powel, 1983). Pour Laufer et Burlaud (1980), la légitimité de la gestion publique est désormais fondée sur les méthodes qu'elle utilise et il est facile d'observer que les outils de gestion déployés dans le secteur public sont souvent issus du secteur privé (Jeannot et Guillemot, 2012). De plus, si la doctrine LOLF constitue un cadre institutionnel puissant guidant les politiques de modernisation de la gestion publique, elle encourage également la transposition des modes de gestion du secteur privé (Eggrickx, 2012). Les fondements de la LOLF nous renvoient ainsi à l'idéologie du New Public Management selon laquelle les méthodes de management issues du privé seraient transposables dans le

secteur public compte tenu de l'incapacité des organismes publics à développer eux mêmes des méthodes et des outils de management adaptés à leur environnement.

Mais cette tentation au mimétisme soulève de nombreuses interrogations quant à la portée finale des pratiques de gestion. S'agit-il d'un réel besoin d'instrumentation interne ou bien d'une solution développée dans la précipitation à la suite d'injonctions externes pressantes ? (Chatelain-Ponroy, 2008) En apparaissant comme un pâle reliquat du modèle qui fit le succès de la firme privée il y a maintenant plus d'un demi-siècle, le contrôle de gestion développé dans le secteur public peine donc à convaincre de sa pertinence et de sa légitimité.

Déjà en 2003, Patrick Gibert, alors auteur de la préface du guide méthodologique de déploiement du contrôle de gestion dans les administrations, s'inquiétait de la délicate transposition des outils et méthodes de contrôle du privé vers le public et des dangers pouvant découler de comportements mimétiques.

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

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

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

Les craintes soulevées par Gibert quant au péché d'entropomorphisme nous renvoient directement à la vision libérale du NPM que partagent de nombreux auteurs (Aucoin, 1995 ; Borins, 1994 ; Kamensky, 1996 ; Osborne et Gaebler, 1993 ; Kettl, 1997, 2000) et que critiquera Hood. Dans cette approche paradigmatique, le néo-managérialisme apparaît homogène et les pratiques managériales deviennent globalisées, détachées des spécificités locales et culturelles propres au secteur public. Le paradigme managérialiste venant se superposer au paradigme bureaucratique, pourrait alors surgir le risque de l'inefficacité et de l'inefficience des pratiques managériales dont le contrôle de gestion fait partie. Dans un article publié dans Management et Avenir, Eggrickx (2012) effectue un rapide bilan des quelques années de fonctionnement des organisations publiques en mode LOLF et s'interroge sur les risques inhérents au faux mimétisme. Ce faux mimétisme, que l'auteur rapproche du

mimétisme batesien<sup>1</sup>, permettrait aux organisations publiques d'augmenter leurs chances de survies dans cet environnement en mutation, en calquant notamment leurs pratiques managériales sur celles des organisations privées mieux « armées ». Mais ce faisant, ces organisations prennent également le risque de transposer les biais des modèles managériaux du secteur privé (focalisation sur le court-terme, manipulation ou falsification des résultats, etc.) et de perdre de vue les finalités des missions de service public.

### 2.3.2. Un processus d'institutionnalisation précipité

Bien qu'initié depuis plus d'un siècle dans certaines administrations d'Etat et structures publiques, le contrôle de gestion semble n'avoir jamais réellement suscité l'engouement auprès des acteurs et des parties prenantes tel qu'il a pu le faire auparavant dans les firmes privées. Or depuis maintenant plus de cinquante ans, l'Etat s'efforce de placer la discipline au centre de la plupart de ses chantiers de modernisation. Et s'il apparaît clairement que l'Etat participe à l'institutionnalisation du contrôle de gestion dans les organismes publics (Chatelain-Ponroy, 2012), force est de constater que ce processus d'institutionnalisation est loin d'être parfait et que les défaillances qui découlent de ce processus sont symptomatiques des difficultés que rencontre la discipline pour s'imposer.

De manière générale, l'étude de phénomènes d'institutionnalisation s'effectue à partir d'approches contextuelles, apanage mais également critique historique et récurrente (Tolbert et Zucker, 1996 ; Sahlin-Anderson, 1996) d'une TNI originelle qui montre enfin ses limites. Le changement institutionnel ne doit plus être observé à partir de la figure héroïque qu'est l'entrepreneur institutionnel unique mais bien à partir du travail institutionnel (Lawrence et Suddaby, 2006 ; Oliver, 1991) d'acteurs multiples et diversifiés. Pour de nombreux auteurs en effet (Greenwood et al. 2002 ; Hoffman et Ventresca, 2002) l'institutionnalisation doit être considérée non pas comme une fin en soi mais plutôt comme un processus ou une propriété (Covaleski et Dirsmith, 1988). Pour ces derniers, l'institutionnalisation est propriété avant tout parce qu'elle offre la possibilité de déterminer le niveau institutionnel et le degré de développement des pratiques de gestion. Elle peut également être considérée comme processus dans la mesure où elle se structure en plusieurs étapes. De ce fait, le caractère institutionnel d'une pratique de gestion ne se décrète pas mais semble plutôt se bâtir et se renforcer tout au long de ce processus. Nous proposons donc de dépasser la conception classique de la TNI en nous intéressant notamment à ces approches critiques et en effectuant

---

<sup>1</sup> Henry Walter Bates (1862) décrit le phénomène de mimétisme par lequel une espèce inoffensive adopte l'apparence physique (motif, couleur, etc.) d'espèces mieux protégées aux agressions de prédateurs.

une lecture du développement du contrôle de gestion dans les organisations publiques à la lumière de l'approche processuelle élaborée successivement par Tolbert et Zucker et par Greenwood, Suddaby et Hinings.

Dans cette démarche, les caractéristiques du processus d'institutionnalisation, s'articulent autour d'étapes que Zucker (1987) structure dans un premier temps en fonction 1) de l'acceptation partielle, 2) de la diffusion rapide et 3) de la saturation et de la légitimité totale. Greenwood et al (2002) enrichiront par la suite les propositions de Zucker en proposant un modèle en six étapes (**Tableau 5**) dans lequel se retrouvent de multiples acteurs intervenant à différents niveaux du processus. Le modèle de Zucker enrichit des propositions de Greenwood et al. met ainsi en perspective la dimension interactive de l'institutionnalisation, révélant par la même occasion l'intervention d'acteurs multiples.

**Tableau 5 : Institutionnalisation, étapes et caractéristiques (Mignerat et Rivard, 2006)**

Étape (Greenwood et al., 2002)	Étape (Tolbert et Zucker, 1996)	Description	Indicateurs (Greenwood et al., 2002; Tolbert et Zucker, 1996)
1) Secousses	- (mentionné dans Zucker, 1986)	De nouvelles poussées dans l'environnement viennent perturber les pratiques existantes	Soulèvements sociaux, discontinuité technologique ou changements légaux
2) Remises en question		Introduction de nouvelles idées qui remettent en cause le consensus existant	Entrée de nouveaux joueurs ou ascendance d'acteurs existants; entrepreneuriat local
3) Pré-institutionnalisation	Accoutumance : pré institutionnalisation	Génération de nouvelles structures en réponse à de nouveaux problèmes. Formulation de politiques et de procédures nouvelles. Les structures sont à un stage pré-institutionnalisés	Peu d'adoptants, pouvant être interconnectés (homogénéité). Innovations indépendantes et recherche de solutions technologiques à des problèmes qui sont considérés comme spécifiques. Peu d'imitation au départ, tant que les problèmes restent considérés comme locaux, davantage ensuite
4) Théorisation	Objectification : Diffusion de la structure, qui est à un stade semi institutionnalisés	Théorisation du problème via la spécification des problèmes organisationnels existants, la justification d'une solution abstraite possible et la recherche de légitimité morale et pragmatique	Développement de catégories abstraites et élaboration de relations de causes à effets. Des solutions sont spécifiées et justifiées (légitimité). En identifiant les organisations qui, faisant face aux problèmes existants, ont évalué la structure comme étant une solution positive, la théorisation apporte à la nouvelle structure de la légitimité.
5) Diffusion		Objectification croissante de la structure et recherche de légitimité pragmatique	Les adoptants utilisent des informations pouvant provenir des médias, le prix des actions par exemple, pour décider d'adopter la structure. Un rôle important est joué par des « champions » et par les consultants, groupe d'intérêt qui promeut la structure. La raison pour adopter la structure passe progressivement de l'imitation à l'application de la norme existante. Grande hétérogénéité chez les adoptants
6) Pleine institutionnalisation	Sédimentation : (les structures sont pleinement institutionnalisées)	Les nouvelles structures sont complètement assimilées parmi les acteurs impliqués	Certains comportements sont pris pour acquis et considérés comme la bonne chose à faire (adoption normative). Peu de résistance des autres groupes au départ, qui augmente si l'on constate peu d'effets positifs de la structure. Début de développement et de promotion de structures alternatives

Pour Greenwood et al., le processus d'institutionnalisation s'amorce dans un premier temps par des secousses sous la forme de bouleversements sociaux, de ruptures technologiques ou encore de changements légaux. L'ensemble de ces transformations entraîne de fait un changement de consensus et de nouvelles idées apparaissent conjointement à de nouveaux espaces dans lesquels des acteurs émergent tandis que d'autres sont amenés à disparaître. L'évolution de ces consensus et la création de ces espaces conduit à l'apparition de nouvelles structures dites pré-institutionnelles, calibrées et adaptées aux nouvelles contraintes apparues suite aux premières « secousses ». Des recherches technologiques sont entreprises de manière disparate et localisée afin de résoudre les problèmes existants. Une phase de théorisation permet ensuite d'objectiver l'ensemble des nouvelles structures notamment par une étude théorique des questions et de solutions envisageables. Durant cette phase de théorisation, la nouvelle structure est expliquée, spécifiée et justifiée et se diffuse progressivement jusqu'à atteindre le statut de structure institutionnelle, faisant foi en matière de norme et pouvant être accompagnée d'un phénomène de mode.

Dans le cas du développement du contrôle de gestion dans les organisations publiques, le processus d'institutionnalisation s'inscrit comme sous-processus d'une démarche processuelle bien plus ambitieuse à savoir celle de la reconquête de la légitimité du secteur public, amorcée il y a maintenant plusieurs décennies. L'Etat émet en effet de nombreux signaux depuis plus de trente ans afin de moderniser sensiblement l'ensemble de ses composantes. Qu'il s'agisse des premières vagues de décentralisation entreprises dans les années 1980, la circulaire de renouveau du service public, l'évaluation des politiques publiques ou plus récemment de la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'Etat semble vouloir institutionnaliser de nombreuses pratiques managériales (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, contrôle de gestion, gestion de la qualité, etc.). Pour cela, la démarche de l'Etat s'inscrit dans un effort de travail institutionnel que Lawrence et Suddaby (2006) qualifient de création d'institution (**Tableau 6**). La création institutionnelle correspond à la mise en place de nouvelles pratiques, de nouvelles routines et de nouveaux standards et englobe les opérations visant à la fois à assurer une légitimité à ces nouvelles pratiques vis-à-vis des parties prenantes les plus susceptibles de favoriser, ou d'empêcher, leur développement (Ben Slimane et Leca, 2010). Le travail de création institutionnelle renvoie également aux opérations visant à doter l'activité de règles de fonctionnement propres (Huault, Leca, 2009), appuyée par la constitution de normes coercitives et à la régulation des acteurs notamment via la création de réseaux d'acteurs en mesure de soutenir la diffusion de la pratique. Pour

Lanciano et Saleilles (2011), ces deux dimensions du travail de création institutionnel peuvent par ailleurs se révéler interdépendantes compte tenu de la portée structurante de certaines de ces règles. La création institutionnelle engagée par l'Etat semble donc avoir consisté tout au long de ces dernières années à bâtir de nouvelles règles, de nouvelles références, à préparer au mieux les structures et les agents au changement et à réunir les conditions adéquates pour que ces nouvelles pratiques managériales puissent jouir d'une légitimité rapidement incontestable.

**Tableau 6 : Les principales formes de travail institutionnel (Lawrence et Suddaby, 2006)**

<b>Créer des institutions</b>	Plaider en faveur du projet
	Définir
	Motiver
	Construire des identités
	Changer les associations normatives
	Construire des réseaux d'acteurs sanctionnant le non-respect de l'institution
	Coupler les nouvelles pratiques avec d'anciennes
	Elaborer et théoriser les relations de cause à effet
	Fournir aux acteurs les connaissances et les compétences nécessaires pour s'approprier l'institution
<b>Maintenir des institutions</b>	Créer des règles pour soutenir les institutions
	Maintenir l'ordre par le contrôle
	Dissuader
	Valoriser et diaboliser
	Création de mythes autour de l'origine et de l'histoire de l'institution
	Encastrer et rendre routinier
<b>Déstabiliser des institutions</b>	Déconnecter sanctions et pratiques
	Dissocier les pratiques de leurs fondements moraux
	Remettre en cause les présupposés et les croyances

Cependant le processus d'institutionnalisation de ces pratiques, dont celui du contrôle de gestion semble avoir été quelque peu bâclé. Pour Chatelain-Ponroy et Sponem (2012), l'émergence d'une pensée managériale et le développement des systèmes de contrôle dans les organisations publiques consisteraient, en priorité, à instrumentaliser durablement les politiques de rationalisation et à légitimer les modifications organisationnelles amorcées jusqu'à présent. Le contrôle de gestion devient donc l'instrument central de la redistribution d'un pouvoir étatique depuis longtemps invisible. L'Etat en fait son fer de lance dans sa reconquête d'image, de pouvoir et de légitimité, il le promeut afin qu'il devienne cette « *force universelle et compulsive pour mouvoir et disposer chaque partie de la manière la plus convenable au tout.* »<sup>1</sup>, mais perd également de vue dans la précipitation que le processus de

<sup>1</sup> Extrait du *Contrat social ou principes du droit politique* de Jean Jacques Rousseau (1762) : « *Si l'État ou la cité n'est qu'une personne morale dont la vie consiste dans l'union de ses membres, et si le plus important de ses soins est celui de sa propre conservation, il lui faut une force universelle et compulsive pour mouvoir et disposer*

légitimation reste avant tout conditionné à l'acceptation collective et que les étapes de ce processus ne peuvent se superposer ni se substituer l'une à l'autre.

Si l'on décompose le processus d'institutionnalisation du contrôle de gestion dans le secteur public, il apparaît clairement que le point de départ de ce travail institutionnel se situe dans la promulgation de la LOLF le 30 août 2001, qui constitue ici le changement légal évoqué par Zucker (1986) et repris par Greenwood et al. (2002) et qui intervient après plusieurs années de réflexion engagées au parlement autour de l'efficacité de la dépense publique et du rôle des assemblées en matière budgétaire. La LOLF ne constitue pas en ce sens une rupture brutale avec les pratiques existantes mais plutôt la confirmation institutionnelle d'une dynamique de changement. De plus, si la LOLF correspond au changement légal de ce processus d'institutionnalisation, elle ne constitue pas la première « secousse ». Les premières secousses tentant d'institutionnaliser le contrôle de gestion dans l'espace public sont à chercher du côté des tentatives avortées de rationalisation des dépenses de l'Etat et des textes et décrets qui se sont succédés dans cette dynamique. A ce titre, Zampiccoli (2009) dresse un panorama complet de l'ensemble de ces textes dans lesquels il est fait référence directement ou indirectement au concept de contrôle de gestion (**Tableau 7**).

Qu'il s'agisse de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) qui, dès 1970, visait à introduire la planification budgétaire et l'évaluation ou bien du Renouveau du service public initié par Michel Rocard en 1988 dont la finalité consistait à élaborer une politique de développement des responsabilités et d'évaluation des politiques publiques (Perret, 2006), le contrôle de gestion est, en effet, toujours apparu en filigrane des différentes tentatives de modernisation de la gestion publique. Mais l'absence de consensus autour de chacune de ces initiatives ont logiquement conduit à représenter la LOLF comme le symbole d'une convergence politique retrouvée et nous permet donc d'associer ce texte de loi à la « secousse réglementaire » (Meyer, 1990) qui amorce l'institutionnalisation du contrôle de gestion dans les organisations publiques.

---

*chaque partie de la manière la plus convenable au tout. Comme la nature donne à chaque homme un pouvoir absolu sur tous ses membres, le pacte social donne au corps politique un pouvoir absolu sur tous les siens; et c'est ce même pouvoir qui, dirigé par la volonté générale, porte, comme j'ai dit, le nom de souveraineté. »*

**Tableau 7 : L'inscription à l'agenda institutionnel du concept de contrôle de gestion dans la sphère publique : les textes publiés entre 1989 et 2001 qui utilisent le mot ou le concept du contrôle de gestion (Zampiccoli, 2009)**

	Utilise le terme	Utilise le concept sans le nommer	Utilise des concepts proches	En donne une définition
Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau des services publics			•	
Circulaire du 25 janvier 1990 relative au renouveau des services publics : centres de responsabilité	•			
Rapport de la mission sur l'organisation et les responsabilités de l'Etat présidée par M. Jean PICQ (1994) « L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde »			•	
Décret n°95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au Comité interministériel pour la réforme de l'Etat et au Commissariat à la réforme de l'Etat			•	
Circulaire du 3 juin 1998 du Premier ministre aux ministres visant à préparer un programme pluriannuel de modernisation de l'administration	•			
Décret n° 98-573 du 8 juillet 1998 portant création de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat			•	
Rapport dit « Migaud-Fabius » du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, Assemblée nationale, (1999)	•			
Etude réalisée par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics portant sur les rapports d'activité des ministères (diffusée en 1999)			•	
Comité interministériel à la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999 : mise en place de groupes de travail interministériels en vue de la généralisation du recours aux indicateurs de résultats et de performance dans les ministères	•			
Etude réalisée par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics portant sur le développement du contrôle de gestion dans les services de l'Etat (diffusée en 2001)	•			
Circulaire du 21 février 2000 relative à l'établissement de rapports d'activité et de comptes rendus de gestion budgétaire ministériels	•		•	
Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion – août 2000	•			•
Circulaire du 8 janvier 2001 relative aux directives nationales d'orientation		•		
Circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations	•			
Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)		•		
Doctrines LOLF	•			

Concernant les étapes de remise en question, de pré-institutionnalisation, de théorisation et de diffusion, ces dernières apparaissent, en revanche, bien plus rapprochées voire superposées et illustrent, de fait, le travail précipité auquel se sont livrés les pouvoirs publics afin de finaliser cette institutionnalisation. Car si, comme le soulignent Chatelain-Ponroy et Sponem (2008), le contrôle de gestion et ses vertus présumées sur la rationalisation des dépenses de l'Etat irriguent désormais les débats publics, c'est bien pour répondre efficacement et rapidement aux injonctions sociétales et institutionnelles multiples (pacte de stabilité européen). Il est donc intéressant de noter qu'entre la promulgation de la LOLF (août 2001) et sa mise en application effective (1<sup>er</sup> janvier 2006) s'est écoulé un délai de cinq ans au cours duquel l'Etat a multiplié les démarches afin d'adapter les structures organisationnelles existantes. Ces démarches ont souvent pris la forme de diffusions documents ou de circulaires interministérielles auprès des administrations et des organisations publiques et dans lesquels il est fait état des bonnes pratiques à mettre en œuvre en matière de contrôle. Un guide méthodologique sur le contrôle de gestion dans les administrations de l'État a en ce sens été rédigé sur demande du groupe *Amélioration de la gestion publique* et dans lequel est réuni un panel des concepts, méthodes, outils et dispositifs de contrôle de gestion que l'on retrouve dans la plupart des manuels d'enseignement.

*Humble dans son objet, ambitieux par les objectifs à la réalisation desquels il concourt, ce document méthodologique est au service d'une grande cause qui passionne tous les modernisateurs : l'amélioration de la gestion publique qui a pour but ultime d'offrir au citoyen un service public de la plus haute qualité, et au contribuable la garantie d'une valorisation optimale de la dépense publique. **Le Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) d'octobre 2000 a choisi la généralisation du contrôle de gestion dans les services comme moyen de cette amélioration.** Les expériences menées dans ce domaine ont en effet montré leurs effets bénéfiques; ces expériences ont aussi prouvé qu'il ne s'agissait pas de transposer telles quelles des techniques utilisées couramment dans l'entreprise, mais de développer une adaptation aux besoins de l'action publique. C'est la raison pour laquelle le réseau interministériel animé par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État a souhaité que des référentiels méthodologiques communs aux administrations soient établis afin d'aider les ministères à la réalisation de l'objectif fixé par le CIRE.*

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

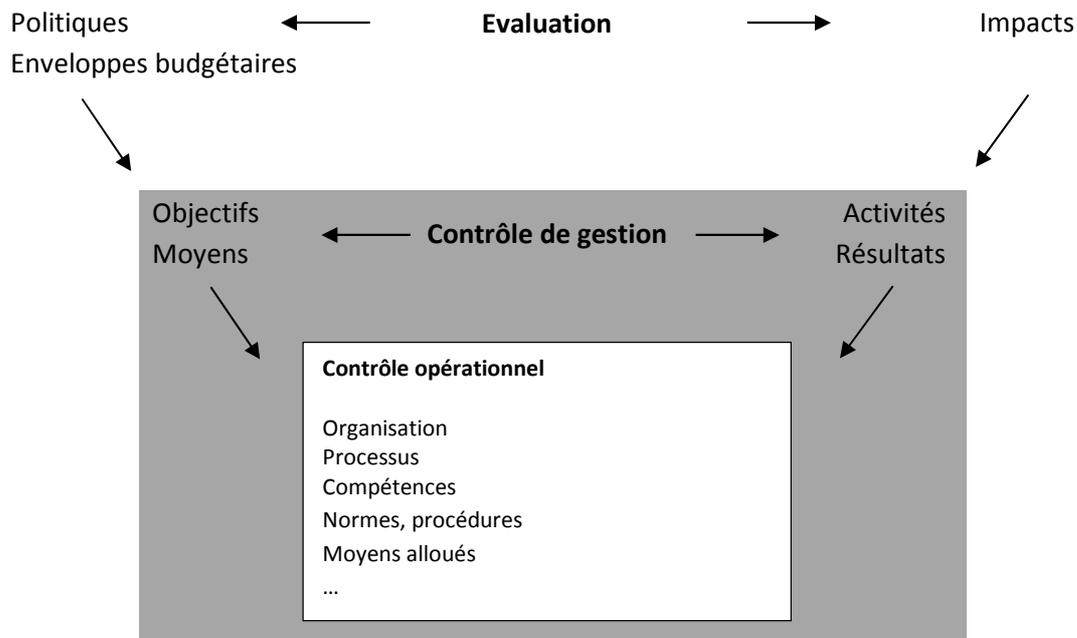
Cette démarche, purement instrumentale, laisse apparaître une conception du contrôle directement inspirée des pratiques du secteur privé (Naro, 2010), élaborée sans une réelle réflexion théorique quant à l'adaptabilité des pratiques ou à l'incitation aux innovations locales (Holm, 1995) comme cela devrait être le cas lors de la phase de pré-institutionnalisation. Il en va de même de la théorisation des pratiques du contrôle de gestion, censée favoriser leur ré-encastrement ou simplement leur encastrement, en spécifiant notamment de nouvelles relations causales (Bietry, 2005) et qui semble avoir été écartée du

processus d'institutionnalisation ou du moins limitée sensiblement. Pour Greenwood et al. (2002), une fois cette phase de théorisation achevée et réussie, débute l'étape de diffusion, qui consiste généralement en une objectification et à l'atteinte d'un consensus quant à l'aspect pragmatique de la pratique (Suchman, 1995). Or l'effort de diffusion du contrôle de gestion dans les structures publiques semble avoir prévalu sur une quelconque recherche de théorisation. L'élaboration rapide de système de reporting centraux (Projets Annuels de Performance (PAP) et Rapports Annuels de Performance (RAP)) et d'indicateurs de programme semble quant à elle avoir freiné la capacité des managers publics locaux à innover pour finalement les conduire dans les travers mimétiques que nous avons pu évoquer précédemment.

A ce jour, il apparaît présomptueux de tenter de savoir si le contrôle de gestion est institutionnalisé ou non auprès des organisations publiques. En revanche, force est de constater que depuis maintenant plus de quarante ans, l'Etat met tout en œuvre afin d'institutionnaliser et de légitimer la discipline auprès de ses agents. Le contrôle de gestion se retrouve au cœur de la folie managériale des décideurs publics qui, dans leur élan modernisateur, semblent avoir favorisé la diffusion du concept plutôt que sa théorisation. Le choix de diffuser un contrôle de gestion pré-institutionnalisé et partiellement théorisé nous apparaît donc implicitement lié à la dynamique d'évaluation, matérialisée par la LOLF, dans laquelle les décideurs politiques ont décidé de s'engager. Cependant, contrôle de gestion et évaluation sont des domaines qui doivent rester clairement distincts (Chauvey, 2011). Et si cette frénésie qu'est l'évaluation peut se structurer assez rapidement au biais de contrats d'objectifs et de cibles rédigés par quelques technocrates, le contrôle de gestion quant à lui suppose une adaptation relativement hétérogène, correspondant aux préoccupations de gestion des ressources de chaque organisation (Nioche, 1982). Or la doctrine LOLF, en substituant à la logique de moyens une logique de résultats et en faisant clairement la distinction entre l'évaluation et le contrôle de gestion (Cf. Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat, 2000), conduit à l'instauration d'un dogme de l'évaluation aux effets pervers de plus en plus visibles et dans lequel le contrôle de gestion n'est en réalité que le moyen de parvenir à plus d'évaluation. En se focalisant sur la finalité de l'évaluation et non pas sur son processus, la doctrine LOLF encourage donc les simplifications et offre une vision étriquée du contrôle de gestion et de ses instruments. Pour Biondi et al. (2008), cette vision réductrice conduirait à mobiliser l'instrumentation de gestion de manière purement cybernétique (**Tableau 8**) et normative sans tenir compte de la capacité

interactive du contrôle, expliquant pour partie le succès trop peu visible des réformes engagées jusqu'à présent.

**Tableau 8 : L'approche cybernétique du contrôle de gestion dans les administrations d'Etat (Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat, 2000)**



Cette approche cybernétique orientée sur les résultats reflète ici l'absence d'efforts afin de définir conceptuellement un contrôle de gestion adapté aux spécificités du secteur public. Or, comme le souligne Gibert (1980), le système juridique, la dépendance vis-à-vis du pouvoir politique, la pluralité des modes d'intervention et les interactions entre organisations sont autant de caractéristiques qui permettent de distinguer les organisations publiques des entreprises. Elles constituent également l'identité organisationnelle de ces structures. De fait, l'absence d'ancrage du contrôle de gestion à ces spécificités accentue sensiblement les difficultés d'appropriation du concept. Le contrôle de gestion devient alors facilement assimilable à du « flicage » plutôt qu'à un réel vecteur d'apprentissage et d'amélioration de l'efficacité du service public.

L'effort d'innovation et de théorisation du contrôle de gestion semble en revanche trouver son essor au niveau local et se construire par un processus d'essai-erreur initié par des managers publics (ou gestionnaires publics) encore candides et des contrôleurs de gestion fraîchement débarqués dans cet environnement. Les nombreux travaux menés au cours de ces dernières

années relatant les succès ou les échecs de mise en place d'outils ou de pratiques au cœur d'organisations publiques (Nobre, 2000 ; Nobre et Haouet, 2011 ; Benzarafa, 2007 ; Augé, Naro, Vernhet, 2010, Chauvey, 2011) démontrent en ce sens comment ces dernières structurent progressivement leur propre vision du contrôle de gestion en adaptant notamment les outils au contexte et aux finalités des organisations dans lesquelles ils sont développés. L'utilisation du Balanced Scorecard en tant que facilitateur pédagogique (Benzarafa, 2007) ou encore la réappropriation des outils de gestion en outil de dialogue entre la sphère gestionnaire et le corps professionnel (Nobre, 2006) illustrent clairement le travail de théorisation que ces organisations ont su amorcer et dans lequel les contrôleurs jouent un rôle central en plaçant désormais le contrôle de gestion dans une trajectoire que les chercheurs en sciences de gestion peinent encore à définir. Par ailleurs, en tentant de dépasser la dimension cybernétique du contrôle de gestion, les gestionnaires et les contrôleurs de gestion publics ne seraient-ils pas en train de réussir à exploiter de manière équilibrée les dimensions diagnostiques et interactives des systèmes de contrôle chères à Simons (1995) ?

La prégnance de l'évaluation des politiques semble avoir conduit à la diffusion d'un contrôle de gestion orienté principalement vers les résultats, déstabilisant de fait un processus d'institutionnalisation et avortant les réflexions sur l'adaptation des pratiques de contrôle aux organisations publiques. Ce processus d'institutionnalisation ne semble cependant pas bâclé mais tout simplement déstructuré de par la précipitation dans laquelle il s'est déroulé et ce malgré la maturité des réflexions menées quant à la nécessité d'une réforme profonde de la gestion publique. Les réformes sont en effet souvent promues comme la concrétisation d'un consensus parlementaire alors qu'en réalité, elles ne correspondent qu'à la vision d'un pouvoir exécutif (Demeestere et Orange, 2008) aux aspirations politiques à moitié affirmées. Par conséquent, les acteurs, dont le contrôleur de gestion fait partie, à qui incombe la responsabilité d'articuler ces pratiques et ces instruments aux problématiques opérationnelles, se sont visiblement engagés à poursuivre une phase de théorisation après avoir pris le risque de diffuser, de manière mimétique et sous contrainte d'un cadre législatif rénové, des pratiques de contrôle pour la plupart inadaptées.

Dès lors, il semble logique de se demander ce qui peut bien pousser les contrôleurs de gestion à poursuivre un tel travail d'institutionnalisation. Ce dernier ne serait-il pas devenu l'entrepreneur institutionnel en charge de la conduite de cette tâche qui apparaît désormais si complexe ?

Le concept d'entrepreneur institutionnel a été avancé par DiMaggio (1988) en prolongement d'idées sociologiques néo-institutionnalistes, reconnaissant que les convergences organisationnelles pouvaient parfois être la résultante d'efforts portés par des individus, à savoir les entrepreneurs institutionnels. Pour Huault (2008), l'introduction de la notion d'entrepreneur institutionnel marque l'occasion de redonner une place à l'agencement humain dans le courant néo-institutionnel.

Dans le cas de l'émergence du contrôle de gestion dans les organisations publiques, le processus d'institutionnalisation a pu être porté par des acteurs d'horizons différents et aux finalités multiples. A en croire Bernier et al. (2008), il existerait dans le secteur public trois grandes catégories d'entrepreneurs institutionnels, qui auraient par ailleurs porté de manière différentes les récentes réformes observées à travers le monde. Les premiers, correspondants à de grands entrepreneurs, élaborent de nouvelles formes d'organisation dans le secteur public et se situent à un niveau décisionnel central. Les seconds sont associés à des acteurs législatifs avec comme ambition de repenser le système étatique alors en place. La troisième catégorie d'entrepreneurs correspond enfin aux entrepreneurs systémiques en quête d'amélioration de la gestion. Cette dernière catégorie d'entrepreneurs institutionnels, identifiée par Bernier et al., rassemble *un grand nombre d'entrepreneurs interreliés, encastrés dans l'appareil bureaucratique* et pour lesquels l'enjeu consiste à construire les fondations de la nouvelle efficacité et de la nouvelle efficience publique. A travers ce portrait de l'entrepreneur systémique, nous retrouvons une place à laquelle le contrôleur de gestion peut prétendre. Ce rapprochement avec la figure de l'entrepreneur institutionnel se confirme par ailleurs par la lecture de Greenwood et al. (2002) qui évoquent la présence de « champions » ou de professionnels capables de promouvoir une structure tant par l'imitation (principe d'isomorphisme) que par l'application de normes existantes, pour finalement la rendre acceptable et légitime.

En faisant vivre le contrôle de gestion et en portant son institutionnalisation, les contrôleurs de gestion se retrouvent donc dans une situation à la fois paradoxale et dangereuse. Paradoxale tout d'abord parce que leur légitimité dépend pour partie de la légitimité du contrôle et vice-versa ; dangereuse parce que le niveau de cette légitimité peut vite les handicaper dans leur construction sociale.

L'analyse du courant néo-institutionnel nous a progressivement conduit d'un niveau sociétal (revendication des parties prenantes à l'action publique, crise de légitimité généralisée, etc.) à

un niveau organisationnel (mimétisme, mise en place de nouvelles méthodes de gestion) pour finalement nous renvoyer vers l'individu (la figure de l'entrepreneur institutionnel). Nous décidons donc de poursuivre ce raisonnement en nous interrogeant sur la légitimité du contrôleur de gestion et sur sa capacité à légitimer la fonction de contrôle à travers sa propre légitimation.

## Conclusion du premier chapitre

---

La modernisation de la gestion publique représente depuis maintenant plus d'un siècle une préoccupation majeure rendue visible par les efforts de réforme successifs au succès jusqu'à présent relativement limité. Qu'il s'agisse des préconisations d'Henri Fayol, qui préfiguraient pour partie les transformations que subit actuellement la sphère publique, ou bien de la poussée doctrinaire néo-managériale essaimée à partir des modèles glorieux de la firme privée, le secteur public semble avoir été confronté depuis bien longtemps au défi de se métamorphoser. Il aura fallu attendre une crise de légitimité de l'Etat providence (Laufer et Burlaud, 1980), caractérisée par de multiples facteurs (pressions sociétales, injonctions européennes, obsolescence du modèle républicain, etc.), pour que des réformes d'envergure soient entreprises et pour que se dessine une dynamique managériale au cœur des organisations publiques.

L'Etat fait donc le pari de reconquérir sa légitimité en s'appuyant sur cette dynamique et en prenant le risque de soumettre le dogme managérial aux paradoxes de sa propre gestion. Face à l'incertitude à laquelle sont désormais confrontés les acteurs publics et au besoin prégnant de transparence dans l'utilisation des « deniers » publics, le contrôle de gestion, en tant que pratique de gestion directement importée des entreprises, devient donc le fer de lance de ces réformes et s'impose progressivement comme le concept gagnant à être institutionnalisé. Car si le contrôle de gestion a su s'imposer comme une pratique incontournable dans les entreprises capitalistiques (avènement successifs de la gestion budgétaire, de la comptabilité analytique, du reporting et plus récemment du reporting stratégique), il demeure pour les organisations publiques une discipline obscure. Le choix de sa transposition du secteur privé vers le cœur des structures publiques s'est donc imposé comme une solution de simplicité avec l'avantage de constituer un puissant instrument de regain de légitimité pour l'Etat.

Le courant néo-institutionnel représente à ce jour l'un des cadres théoriques les plus aboutis pour comprendre et analyser cette dynamique de modernisation de la gestion publique. A travers le prisme des travaux néo-institutionnels, le contrôle de gestion apparaît comme l'une des pierres angulaires de la recherche de légitimité en donnant notamment l'illusion de la rationalité auprès des acteurs externes et internes. Il devient également l'instrument d'un découplage entre les performances affichées et les réalités observées.

En mobilisant les travaux néo-institutionnels les plus récents, nous observons par ailleurs que le contrôle de gestion fait également l'objet d'un travail institutionnel visant à imposer la pratique comme axe central de modernisation de la gestion publique et à faciliter sa transposition. En reprenant les travaux de Tolbert et Zucker (1996) ainsi que ceux de Greenwood et al. (2002), nous avons donc tenté d'identifier succinctement les différentes étapes de ce processus d'institutionnalisation. Si la phase de secousses apparaît lisible, il semble en revanche bien plus délicat de distinguer clairement les phases de pré-institutionnalisation, de théorisation et de diffusion sans aller observer les pratiques d'institutionnalisation au cœur des organisations..

L'approche néo-institutionnelle, mobilisée sous l'angle de la légitimité organisationnelle, nous permet donc d'étudier l'émergence du contrôle de gestion en tant que levier de légitimation de l'action publique et en tant qu'instrument symbolique de rationalisation des dépenses mais également de cerner la perspective processuelle d'institutionnalisation du concept, dépassant ainsi les postures néo-institutionnelles classiques souvent critiquées à ce sujet. En revanche même si ces travaux récents élargissent progressivement le spectre de la théorie néo-institutionnelle, ils nous apparaissent relativement limités afin « d'entrer dans les organisations » et d'y observer les changements institutionnels en question. Nous proposons désormais de nous appuyer sur une approche à la fois complémentaire et critique de la TNI, à savoir l'approche conceptuelle de l'entrepreneur institutionnel. Cette approche, paradoxalement reprise par DiMaggio et Powel (1987), se focalise davantage sur le rôle des acteurs dans les processus de changement institutionnel. Dans cette perspective, nous mettons la lumière sur le rôle du contrôleur de gestion afin de porter la dynamique de changement induite par les élans managérialistes des réformes les plus récentes. Car c'est bien à travers une certaine pérennité et une relative stabilité de ces nouvelles pratiques et de ces structures qu'émergera une gestion publique rénovée et efficiente et la légitimité des acteurs en charge de ce périlleux chantier devient de fait une variable importante.

En tant qu'entrepreneur institutionnel systémique, le contrôleur de gestion représente l'une des fonctions pivot permettant d'amorcer et d'accompagner cette transition. Il permet également d'envisager la présence d'un acteur « providentiel » dont la légitimité individuelle serait étroitement liée à la légitimité d'un changement institutionnel. Dès 1983, Hachmanian et Hussenot ont démontré la propension de la fonction à assurer un rôle d'animateur, participant activement à l'accompagnement des autres acteurs dans ce contexte changeant. Dès lors, qu'en est-il de cette fonction, déjà en crise dans le secteur privé (Besson et Bouquin,

1991) et qui se développe, se construit socialement et se professionnalise dans des organisations publiques encore craintives ? Est-elle suffisamment légitime pour assurer l'ensemble des missions qui lui incombe ? Est-elle suffisamment légitime pour porter un changement institutionnel aussi majeur ?

Depuis maintenant plus de quinze ans, les travaux sur les contrôleurs de gestion ont tenté de tracer les contours de la fonction en s'intéressant principalement aux rôles, aux compétences ou encore à la diversité des profils. Nous proposons de dépasser ces différentes approches en proposant une étude centrée sur la légitimité et sur les stratégies de légitimation qu'adoptent les contrôleurs afin de construire socialement leur profession et de l'intégrer parmi les autres au cœur d'organismes publics où cette dimension professionnelle reste forte.

Tandis que la théorie néo-institutionnelle est devenue un courant alternatif à l'explication des formes organisationnelles et à l'émergence de nouvelles pratiques, nous proposons d'aller explorer les stratégies individuelles d'acteurs directement impliqués dans l'institutionnalisation du contrôle de gestion.

Cette implication formelle plaide donc pour la prise en compte d'un cadre théorique étendu venant enrichir l'approche néo-institutionnelle et permettant d'appréhender les stratégies de légitimation mises en œuvre par les contrôleurs de gestion.



# Chapitre 2- Le contrôleur de gestion dans les organisations publiques, une approche en termes de légitimité

---



Statue de Machiavel, par Lorenzo Bartolini,  
piazzale des Offices, Florence

*Un prince s'il est sage doit savoir se conduire en tous temps et en toutes manières de sorte que ses sujets aient besoin de lui. Ils seront ainsi mieux disposés à le servir avec zèle et fidélité.*

Nicolas Machiavel

## Introduction

---

En faisant du contrôle de gestion le pilier de la modernisation de la gestion publique et en tentant d'en institutionnaliser la pratique, les décideurs publics ont pris le risque de faire émerger de nouvelles structures, de nouveaux repères ainsi que de nouveaux acteurs. La fonction de contrôleur de gestion du secteur public reste une fonction relativement discrète et rares sont les travaux académiques lui étant consacrés. Nous sommes cependant en droit de nous demander si l'exercice du métier de contrôleur de gestion dans le secteur public ne présente pas des particularités visibles ? Peut-on tout d'abord parler de métier ou de profession dans des organisations où la fonction est encore confrontée au défi de son intégration ?

Ces réflexions nous poussent donc à proposer une clarification sémantique autour de notre objet de recherche et à nous interroger sur les conditions d'émergence de la fonction que ce soit sous un angle historique ou organisationnel.

Longtemps étudié sous l'angle structuro-fonctionnaliste, la fonction de contrôleur a rarement fait l'objet d'études empiriques consacrées à l'individu qui en incarne les différents aspects. Nous allons donc tenter à travers ce chapitre de mettre en exergue cette endosymbiose qui lie l'individu à la fonction. Nous proposons pour cela un enrichissement de la théorie néo-institutionnelle. Nous souhaitons en effet voir, au-delà des simples facteurs d'isomorphisme, comment la fonction de contrôleur se construit et existe au sein d'organisations qui, d'ordinaire, peuvent paraître hostiles au contrôle. En somme, nous souhaitons rentrer à l'intérieur des organisations afin d'y observer les pratiques des contrôleurs qui semblent pâtir depuis quelques années d'un cruel manque de légitimité. Nous avons donc enrichi notre cadre conceptuel par des travaux orientés vers l'individu en nous appuyant notamment sur l'approche conceptuelle de l'entrepreneur institutionnel. Une fois cette relation établie entre l'individu et la fonction de contrôleur, nous sommes allés explorer les déterminants de la légitimité individuelle de ces derniers avec pour cela le concours de théories issues de la psychosociologie.

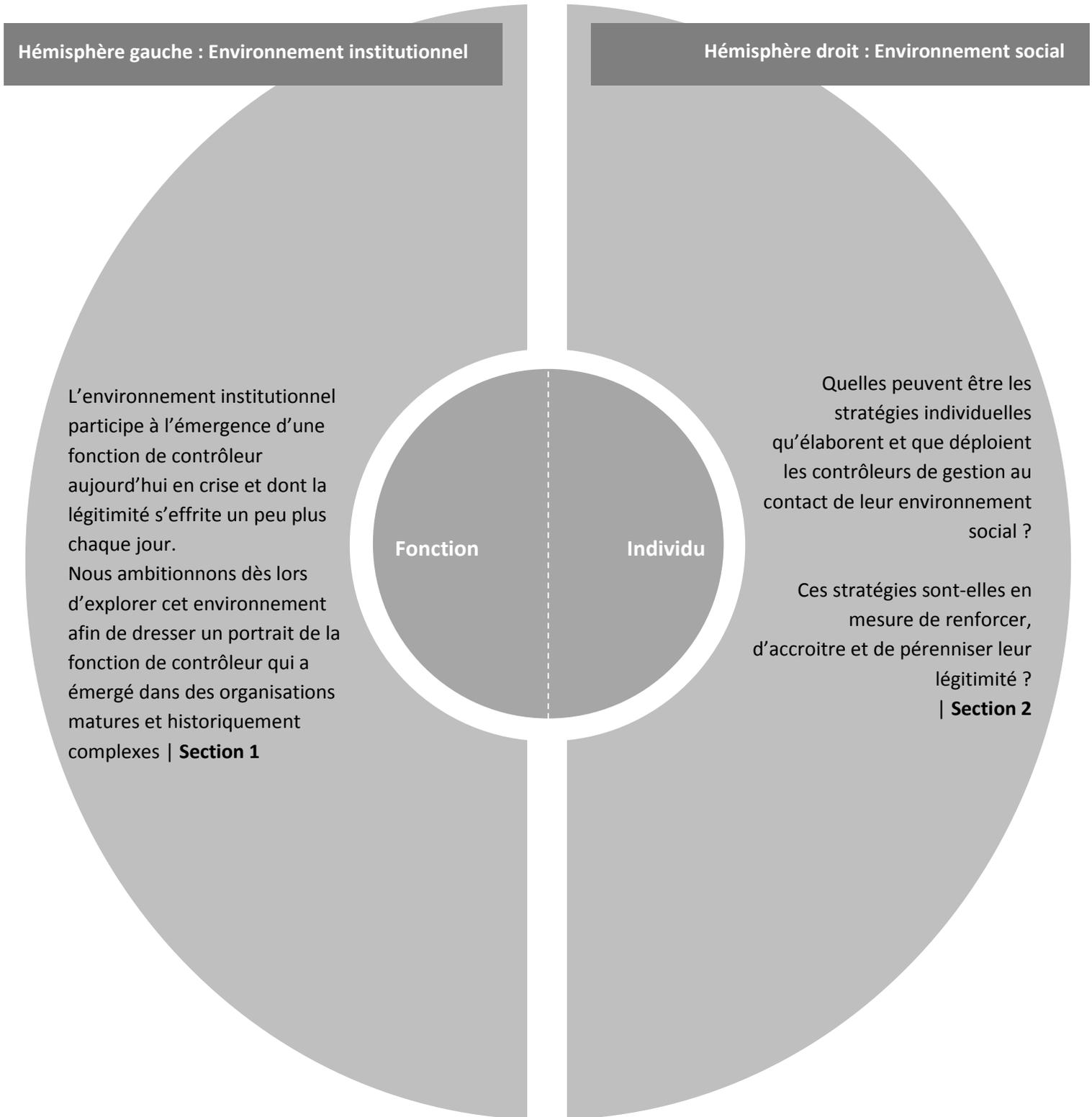
Cette analyse en deux temps fait donc apparaître une fonction de contrôleur pouvant émerger tantôt par l'appui de mécanismes coercitifs formulés par différentes institutions et autorités, tantôt par mimétisme, du seul fait que les organisations publiques sont désormais confrontées à un environnement de plus en plus incertain. Elle soulève également la question de la légitimité du contrôleur. Avant de nous intéresser aux stratégies de légitimation du contrôleur (Chapitre 2 – section 2), nous devons donc revenir sur les éléments nous permettant d'affirmer que la légitimité de ce dernier n'est pas acquise dans les organisations publiques. Nous allons donc aborder successivement les heurts culturels et organisationnels qu'entraîne l'apparition de la fonction dans ces structures où la dimension professionnelle reste souvent très marquées ; ainsi que les risques de la transposition mimétique d'une fonction alors en crise d'identité (Besson et Bouquin, 1991) dans la plupart des organisations (Chapitre 2-section 1).

Nous proposons pour cela un schéma qui sera complété au fur et à mesure que notre revue de littérature s'enrichit et qui permettra à terme de connaître les déterminants de la légitimité de la fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public ainsi que les leviers dont ces

derniers disposent afin de bâtir leurs stratégies de légitimation. Nous débutons donc ce chapitre par un schéma volontairement incomplet ouvrant cependant à de nombreuses questions de recherche auxquelles nous allons tâcher de répondre.

Dans notre effort de schématisation, nous nous appuyons sur le principe d'asymétrie cérébrale qui reconnaît l'existence de deux hémisphères du cerveau humain déterminant chacun les particularités cognitives d'un individu. Sans nous plonger dans une analyse approfondie de ces mécanismes cognitifs, nous avons toutefois trouvé le schéma de dominance fonctionnelle (Pinel, 2007) relativement adapté à ce que nous souhaitons démontrer à travers ce chapitre. L'idée étant de représenter la fonction de contrôleur à partir de deux hémisphères : l'un renvoyant à l'environnement institutionnel de la fonction (l'inné), l'autre renvoyant à l'environnement social dans lequel l'individu qui incarne la fonction évolue (l'acquis) (**Figure 3**).

**Figure 3: La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public**



# Section 1 - La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public : de l'émergence au besoin de se légitimer

---



*Ce sont de vrais caméléons qui changent de couleur suivant l'humeur  
et le génie des hommes qui les approchent.*

Alain René Lesage, *Histoire de Gil Blas de Santillane*, 1724

Depuis maintenant plus d'un demi-siècle, le secteur public s'interroge sur la cohérence de son modèle de gestion. Emprise politique bien trop visible, inadéquation de certaines missions de service public avec une logique de rentabilité, dilution des responsabilités, etc. Si la prise de conscience dans les faits date de la fin des années 1960, elle semble exister dans les esprits et dans les écrits depuis bien plus longtemps. Nous avons vu dans le chapitre précédent que Fayol avait amorcé une phase d'introspection de l'Etat préfigurant les grands élans managérialistes contemporains. L'ampleur de la tâche semble donc démesurée et les principales réformes mises en œuvre ne semblent être en réalité qu'une amorce institutionnelle aux multiples chantiers organisationnels et structurels en cours ou à venir. La création de nouveaux référentiels, de nouvelles structures ou encore l'apparition de nouveaux acteurs au sein des organisations publiques sont certes impulsées par des mécanismes

coercitifs, elles n'en demeurent pas moins être une contrainte supplémentaire que ces organisations doivent intégrer et adapter à leurs modes de fonctionnement.

Dans ce contexte, les conditions d'émergence de la fonction de contrôleur de gestion peuvent rapidement se révéler indispensable à l'analyse de la légitimité de ce nouvel acteur (1.1). Il convient également de revenir sur les spécificités de la fonction qui font du contrôleur un acteur à cheval entre deux mondes, un caméléon devant se fondre dans son environnement opérationnel. En permanence confronté à la justification de son travail et à des épreuves de vérité impliquant un examen quotidien de son comportement (Lambert et Pezet, 2007), le contrôleur pâtit aujourd'hui de complexités et d'un déclin de sa légitimité qui se traduit par une relative stabilité de ses activités voire par un repli sur des activités historiques (John-Ahyee, 2012). A ces éléments vient se greffer une intégration délicate dans des organisations publiques où les logiques financières et managériales émergent et s'entrechoquent aux paradoxes multiples d'un old management qui jusqu'à présent avait fait son chemin. Doublement pénalisée, la fonction de contrôleur qui apparaît dans ces organisations doit donc supporter l'héritage du modèle dont elle s'inspire et composer avec les spécificités d'une gestion publique encore en chantier (1.2).

## 1.1. La genèse du contrôleur de gestion dans le secteur public

---

S'il est inquiétant de constater que les préceptes et les pratiques de contrôle de gestion ont pu émerger au cœur du secteur public à partir d'une dynamique mimétique et d'un processus d'institutionnalisation intentionnellement écourté, qu'en est-il de la fonction de contrôleur qui se trouve également être un des fers de lance de la réforme de la gestion publique ? Bien moins présent dans la doctrine LOLF que l'incitation au développement de pratiques et d'outils, la fonction de contrôleur n'en demeure pas moins une composante sociale de premier ordre. Le contrôleur symbolise à lui tout seul le vecteur humain nécessaire à la diffusion du contrôle de gestion et devient l'acteur central dans l'étape de théorisation que nous avons décrit auparavant.

Afin de rendre compte de la légitimité du contrôleur de gestion et des stratégies de légitimation que ce dernier peut adopter, il nous semblait important d'étudier les conditions dans lesquelles la fonction a pu émerger et de les mettre en lumière à partir de deux courants théoriques que sont la théorie de convention et la TNI.

### 1.1.1. Clarification sémantique

Nous évoquons tout au long de notre analyse la notion de fonction plutôt que celle de profession, de métier ou encore de compétence tout d'abord afin d'éviter les glissements sémantiques. Nous la liions cependant à l'individu compte tenu de la dimension psychosociologique de notre travail. Pour cela, nous mobilisons à la fois les travaux relatifs aux contrôleurs de gestion dans une perspective assez large (ceux afférents à la fonction, à la profession et au métier) ainsi que ceux relevant de la légitimité individuelle et de la psychologie de la légitimité, répondant d'une approche psychologique pour ensuite nous focaliser sur la construction sociale de la fonction.

La fonction, qui est liée à une vision taylorienne du travail, au même titre que le poste ou l'emploi, désigne selon Durkheim un *rapport entre un système de mouvements vitaux et les besoins de l'organisme*. Nous choisissons donc d'évoquer la genèse de la fonction de contrôleur afin de nous inscrire dans une démarche processuelle. Il apparaît en effet intéressant de considérer que la fonction de contrôleur de gestion gagne à se construire en tant que métier ou que profession dans les organisations publiques. Or la polysémie de l'ensemble de ces termes (Lambert, 2005) ne permet pas d'apprécier cette construction. Lorsque Bollecker et Niglis (2010) évoquent la dimension relationnelle de la fonction de contrôleur de gestion, ces derniers s'inscrivent pleinement dans cette démarche d'explication du processus de construction sociale de la profession voire du métier de contrôleur de gestion : « *A ce titre, nous souhaitons enrichir le cadre conceptuel des travaux de Deglaine, Godener et Fornerino (2003) qui ne porte que sur la communication orale, en appréhendant le comportement des contrôleurs de manière plus globale.* »

Pour Dubar (1998), les professions correspondent à des formes historiques d'organisation sociale, d'attribution d'identité et d'organisation du marché du travail, ce qui sous-entend une forme de reconnaissance plus ou moins officielle de l'exercice de certaines activités. La notion de métier quant à elle, reprend l'ensemble des caractéristiques de la profession en y incluant une dimension supplémentaire que sont l'art ou l'ensemble des savoir-faire spécifiques (Descolongs, 1996). D'après La Treille (1980), pour qu'un ensemble d'activités constituent un métier, trois paramètres apparaissent rapidement nécessaires : l'existence d'une formation spécifique, la reconnaissance du métier par autrui et un regroupement de personnes concernées. Une activité gagne donc à se légitimer auprès d'autrui afin de constituer une profession ou un métier à part entière au sein d'une organisation. Dans un article de 2007, Tourmen tente d'apporter un éclairage sur les différentes notions d'activité, de tâche, de poste de métier ou encore de profession. Elle cite à ce propos une contribution de Goode (1957)

publiée dans *American Sociological Review* et dans laquelle ce dernier propose différents traits organisationnels propres à une profession :

- les membres sont liés par un sentiment d'identification ;
- il y a peu de turnover hors de la profession (statut continu en termes de carrière) ;
- les membres partagent des valeurs communes ;
- la définition des rôles est la même pour tous les membres de la profession ;
- dans le champ professionnel, la communication se fait grâce à un langage spécifique, hermétique pour l'extérieur ;
- la communauté peut exercer son pouvoir sur ses membres ;
- elle a des limites sociales assez claires ;
- elle se renouvelle en instituant des systèmes d'initiation à la profession, afin de contrôler le flux d'arrivants et de les socialiser correctement ;
- elle se réfère à un idéal de service à la communauté ;
- elle prodigue une longue éducation à ses membres.

Si l'on s'appuie sur le modèle de Goode, on constate rapidement que la fonction de contrôleur de gestion dans les organisations publiques peut difficilement se rapprocher d'une profession compte tenu du nombre de traits organisationnels auxquels la fonction ne répond pas. Même si ce modèle reste contestable (Tourmen, 2007), il a le mérite de justifier le travail institutionnel nécessaire afin d'ancrer socialement un ensemble d'activités auprès des autres membres d'une organisation. La question de la légitimité, de l'acceptation des activités et de la reconnaissance sociale devient donc centrale dans le processus d'émergence d'une profession.

Nous souhaitons apporter ces quelques points de clarification tout d'abord afin de ne pas tomber dans les travers sémantiques qui caractérisent bien souvent les travaux sur les contrôleurs de gestion mais également parce que nous considérons qu'à ce jour, rien ne permet d'affirmer que la fonction de contrôleur de gestion, que l'on retrouve dans les organisations publiques, ne soit pleinement professionnalisée au même titre que le contrôle de gestion lui-même (Rivière et Boitier, 2013).

#### 1.1.2. Un appui institutionnel

Le courant néo-institutionnel nous a servi de base théorique afin d'explicitier dans la partie précédente l'émergence du contrôle de gestion. Mais le néo-institutionnalisme peut également

être mobilisé afin de rendre compte de l'émergence de fonctions au cœur des organisations. Lambert (2005) s'appuie ainsi sur Fligstein pour qui l'émergence et la prise de pouvoir de certains services fonctionnels n'est en réalité qu'un moyen pour les organisations d'apparaître légitimes aux yeux de leur environnement et participe en ce sens à la diffusion d'une certaine forme de scientificité et de rationalité vis-à-vis des institutions sociales (2005, pp.45-46). La fonction de contrôleur serait donc la résultante d'une mise en conformité aux attentes de l'environnement. Dans cette perspective néo-institutionnelle, des mécanismes d'isomorphisme peuvent être recherchés afin d'expliquer la diffusion de la fonction. Contrairement au secteur privé, où le modèle s'est principalement diffusé par mimétisme (Bollecker, 2003, p.6), la fonction de contrôleur de gestion a bénéficié d'un appui institutionnel fort et les formes d'isomorphisme qu'il convient de privilégier sont d'ordre mimétique et coercitif.

L'analyse des conditions d'émergence du contrôle de gestion dans le secteur public que nous avons évoqué précédemment laisse entrevoir une diffusion initialement disséminée à travers les premiers textes de loi réformateurs pour finalement occuper une place centrale dans ce qui constitue sans doute l'effort de réforme le plus visible à ce jour, à savoir la LOLF. S'il est commun d'admettre que l'exercice du métier de contrôleur ne recouvre pas l'ensemble du processus de contrôle (Bouquin et Pesqueux, 1999) force est de constater que la fonction et la pratique restent malgré tout étroitement liées. Il apparaît donc naturel de rechercher des traces de l'émergence de la fonction de contrôleur au travers ces différents textes ayant conduit au développement du contrôle de gestion dans les organisations publiques.

Pour cela, nous avons analysé l'ensemble des documents (circulaires ministérielles et interministérielles, textes de loi, guides méthodologiques, etc.) pouvant se rapprocher de pressions formelles de la part de l'Etat et appelant au développement de pratiques de contrôle et donc à l'émergence puis au renforcement de la fonction de contrôleur.

- a. Rationalisation des Choix Budgétaires, décentralisation, déconcentration, renouveau des services publics : les piliers institutionnels

Dès la mise en place de la RCB au début des années 70, le secteur public amorce une série de réformes encourageant les administrations, puis par extension l'ensemble des organisations publiques, à faire émerger des logiques évaluatives, analytiques et budgétaires auprès des gestionnaires publics. Le choix est alors fait de former progressivement les cadres de la fonction publique à ces démarches analytiques et de développer, à un niveau central, des

spécialistes qui composeraient alors des bureaux ou des services d'études en charge de l'analyse budgétaire et des recommandations qui en découlent. Dans un rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, en charge de la mise en œuvre de la RCB<sup>1</sup>, nous retrouvons les premiers signaux cette (ré)organisation structurelle avec notamment un état des lieux des démarches de formations engagées ou encore des recommandations quant à l'application optimale de la « méthode<sup>2</sup> » RCB. La fonction de contrôleur de gestion n'apparaît à aucun moment de manière formalisée. On retrouve cependant de nombreuses injonctions à la formation et aux recrutements d'agents, dénommés *alanystes*, à même de maîtriser ces « nouvelles techniques » et d'en assurer la diffusion dans les structures d'Etat.

*La Direction du Budget et la Direction de la Prévision ont ainsi entrepris un effort important sur le plan interministériel, d'une part pour « sensibiliser » un grand nombre de cadres administratifs à ces nouvelles techniques, d'autre part pour former les analystes nécessaires au démarrage des premiers travaux.*

**La Rationalisation des Choix Budgétaires (La méthode R.C.B), février 1970**

La méthode RCB se bâtit en France à l'ombre de l'échec du programme américain PPBS (Planning Programming Budget System). Pour les « pourvoyeurs de la RCB, le PPBS a subi un revers notamment à cause d'une forte résistance au changement mais également par *une grave insuffisance d'analystes dans les agences civiles*. La méthode RCB devient donc un cadre coercitif encourageant le recrutement d'*analystes* ou la formation d'agents aux techniques budgétaires et d'évaluation.

*La formation de spécialistes en nombre suffisant est une première nécessité. L'effort entrepris par la Direction de la Prévision en vue de former chaque année un certain nombre d'analystes doit donc être poursuivi, sinon même amplifié, et devrait sans doute porter d'avantage sur la qualité que sur le nombre.*

*Par ailleurs, un choix devrait intervenir entre les trois formules auxquelles il a été fait recours jusqu'à présent : former des fonctionnaires titulaires, former des contractuels ou passer des contrats avec des bureaux d'études.*

*(...) Au demeurant, l'essentiel de Rationalisation des Choix Budgétaires réside dans les « analyses » qui devront être entreprises pour définir des alternatives et justifier des choix. Une fois une procédure budgétaire mise en place, une fois un budget de programme établi, les « analyses » constitueront même les seuls éléments nouveaux produits de façon répétitive au cours du cycle budgétaire. Sans doute serait-il souhaitable que tous les fonctionnaires « cadres A » soient capables de mener à bien ces « études analytiques », mais ce serait faire preuve de beaucoup d'optimisme que de penser qu'il en sera ainsi dans un avenir proche ; il faut admettre que pendant longtemps les seuls spécialistes dont disposeront les Ministères pour procéder aux études de rationalisation de choix seront ceux groupés au sein des différents services d'études.*

*Dans un avenir lointain, chaque grande direction possédera peut être en propre un bureau d'analyse. Pour l'instant, toutefois, on peut penser que l'existence dans chaque ministère, d'un service central d'études sera*

<sup>1</sup> La Rationalisation des Choix budgétaires (La méthode RCB), Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, rapport présenté par M. Jean-Charles Godard, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes, février 1970.

<sup>2</sup> Il est fait état ici de méthode RCB, laissant clairement entrevoir l'aspect pédagogique de la démarche

*suffisant pour mener à bien l'effort engagé, des groupes de travail « inter-directions » ou « inter-services » étant seulement créés à la demande, suivant les nécessités du moment.*

**La Rationalisation des Choix Budgétaires (La méthode R.C.B), février 1970**

La vision du contrôle proposée par la RCB semble donc s'apparenter au modèle classique de contrôle descendant de Sloan-Brown, pour lequel la finalisation et la postévaluation en sont les clefs (Bouquin, 2005), ou encore d'une direction par objectifs (Zampiccoli, 2009). Dans cette approche, le contrôleur de gestion se révèle rapidement comme le coordinateur d'ensemble du processus (conception, suivi, analyse des écarts), rattaché à un échelon central alors que les managers deviennent progressivement les fournisseurs d'informations, les « détenteurs » de la plus petite maille possible de ce tissu budgétaire. La RCB et l'environnement contraignant qui émerge à ses côtés amorcent donc des transformations structurelles et organisationnelles, certes discrètes mais qui ont le mérite d'être structurante et de favoriser l'émergence de besoins en terme de contrôle que ce soit au niveau central comme au niveau local.

La RCB reste cependant une méthode expérimentale bien trop peu consensuelle afin de s'imposer comme véritable doctrine censée accompagner la transformation de la gestion publique. Malgré son échec dès le début des années 1980, elle reste à notre sens le vecteur coercitif de modernisation de la gestion publique le plus ancien de la V<sup>ième</sup> République et la première tentative visible de reconquête de la légitimité du secteur public quant à l'utilisation des ressources de l'Etat.

A la suite de l'échec de la RCB vont se multiplier des initiatives et des opérations localisées de développement de pratiques de contrôle de gestion au niveau de ministères, de collectivités, voire d'établissements publics (Bartoli, 1997). L'ensemble de ces initiatives sont à juxtaposer à la politique de décentralisation amorcée dès 1982 et prévoyant une autonomie étendue. Si certaines entités se retrouvent désormais indépendantes, d'autres se voient progressivement confier des responsabilités partielles qui autrefois leurs échappaient. En 1989, la circulaire Rocard, relative au renouveau du service public, trace clairement le trait d'union entre cette politique de décentralisation et celle de déconcentration qui apparaît désormais nécessaire. La circulaire prévoit en effet une délégation totale ou partielle en matière décisionnelle ainsi qu'une politique de développement des responsabilités. L'Etat libère donc certaines organisations publiques ou certaines collectivités de l'emprise des tutelles par des mécanismes législatifs et réglementaires, mécanismes dans lesquels l'on retrouve bien souvent des injonctions à développer des compétences en contrôle de gestion.

*L'objectif est de faire autant en matière de déconcentration que ce qui a été réalisé avec les lois de décentralisation. Mettre en œuvre la déconcentration, c'est faire en sorte que les décisions, dans les domaines de compétence de chacune des administrations, soient prises au plus près de ceux qu'elles concernent directement, c'est faire en sorte que les responsables administratifs disposent d'une plus grande autonomie de décision tant sur le plan administratif que sur le plan de la gestion budgétaire.*

*Cela passe en particulier par une déconcentration des actes de gestion des personnels et par une déconcentration de la pratique de la négociation.*

*(...) Il faut évaluer l'efficacité du service grâce à l'emploi d'instruments de gestion modernes (contrôle de gestion, comptabilité analytique adaptée aux administrations). L'utilisation de ces procédés, outre qu'elle permet une meilleure gestion interne, facilite le contrôle externe en lui fournissant des repères objectifs.*

#### **Michel Rocard, Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau des services publics**

*Le centre de responsabilité élaborera un budget annuel et procédera à une programmation sur la durée du contrat conduisant à maîtriser sur trois ans l'évolution de ses moyens, ceci impliquant la mise en place d'un système rigoureux de prévision et de suivi. Ces documents préciseront également l'évolution des dépenses inéluctables et, en particulier, le programme prévisionnel d'entretien immobilier.*

*Contrôle de gestion:*

*Dans des conditions à déterminer dans chaque contrat, un contrôle de gestion sera mis en place. Celui-ci sera à la fois interne au centre de responsabilité et externe, c'est-à-dire permettant un contrôle à échéance périodique par le ministère de rattachement avec une périodicité semestrielle ou annuelle.*

#### **Circulaire du 25 février 1990 relative au renouveau des services publics : centres de responsabilité**

*Cette absence de connaissance des coûts et de mesure des résultats explique que la France n'ait pas de culture de gestion, et encore moins de culture de contrôle de gestion, c'est-à-dire " un compte rendu de l'usage fait des deniers publics en termes d'objectifs, de coûts complets des actions et de mesure de leur efficacité " (). Notre administration est, en effet, ancrée dans une tradition juridique, laquelle se traduit par des contrôles comptables de régularité, ce qui explique que notre administration reste réfractaire à une logique d'audit.*

*(...) Par ailleurs, une telle réforme suppose, concrètement, que l'administration se dote des moyens de mettre en oeuvre une " budgétisation par objectif ". L'administration devra donc introduire une comptabilité analytique, afin d'évaluer le coût des actions entreprises, et se prêter à un contrôle de gestion, destiné à établir un bilan des actions menées. Or, notre administration souffre, sur ces deux points, de graves retards. M. Christian Sautter a indiqué, au cours de son intervention, qu'une logique " objectifs - résultats - contrôle " était, d'ores et déjà, appliquée en matière d'emploi-jeunes et de logements sociaux à construire. Mais, ces exemples restent l'exception.*

#### **Rapport dit « Migaud-Fabius » du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, Assemblée nationale, (1999)**

L'émergence de la fonction de contrôleur de gestion semble donc profiter d'un appui institutionnel devenant de plus en plus visible et audible. La multiplication des circulaires et décrets encadrant la modernisation de la gestion publique permet de voir se dessiner ce qui n'apparaissait auparavant qu'en filigrane de cette dynamique. Il faut cependant attendre la LOLF et « l'arsenal » législatif qui l'accompagne pour que se dégage une volonté politique claire en matière de développement de la fonction de contrôleur de gestion. Ce qui n'était autrefois que des balbutiements imprécis devient, avec la LOLF, bien plus formel. La modernisation de la loi de finance entraîne en effet une profonde transformation de

« l'environnement » budgétaire des organisations publiques qui contraint ces dernières à devoir se doter ou à devoir renforcer leur système de contrôle et, de fait, à reconsidérer le champ d'action de la fonction de contrôleur. Car il s'agit là de faire évoluer certaines fonctions déjà présentes dans les organisations publiques vers celle de contrôleur de gestion. La priorité semble en effet être donnée à la mobilité interne plutôt qu'à une vague de recrutements massifs de contrôleurs. La plupart des administrations et organisations disposent déjà en leur sein d'acteurs en charge de tâches comptables et administratives visiblement susceptible d'assurer ces missions.

*Lors de mon passage à l'ANPE, j'avais été également très choqué par le mécanisme de régulation budgétaire. A la suite d'un processus, au total assez dérisoire, on arrêtait un budget pour l'ANPE - qui, d'ailleurs, ne satisfaisait ni le ministre du budget, ni les dépensiers de l'ANPE ni sans doute le Parlement. Puis, dès le 15 janvier, tombait du haut du ciel une régulation budgétaire permettant à la direction du budget de reprendre à peu près tout ce qu'elle avait lâché.*

*Si le contrôle de régularité est très exigeant, le contrôle de gestion, au sens strict du terme, n'existe pas dans l'administration. On ne connaît pas le coût, pour une agence donnée, du placement d'un chômeur. Cette question n'intéressait personne, alors que je disposais d'une armée de contrôleurs - qui réalisaient davantage un travail de comptables que de contrôle.*

**Michel BON, ancien directeur de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) alors Président de France Télécom, rapporteur dans le cadre du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, Assemblée nationale, (1999)**

#### b. La LOLF et la fonction de contrôleur

La circulaire interministérielle du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations, prévoit de *faire émerger* la fonction de contrôleur de gestion soit à partir de formations initiées localement soit en ayant recours aux formations interministérielles proposées. La question de l'émergence de la fonction de contrôleur apparaît ici relativement ambiguë. Certaines organisations publiques ont en effet fait émerger la fonction depuis maintenant plusieurs années. Hachmanian et Hussenot (1984) ont notamment étudié les pratiques des contrôleurs auprès d'administrations centrales, tels que les ministères ou les secrétariats d'Etat, d'établissements publics ainsi qu'auprès de collectivités territoriales dès les années 1980. Le choix de vouloir faire émerger une fonction, qui visiblement existe déjà, semble donc assez paradoxal et traduit clairement l'absence d'identité de la fonction dans le secteur public.

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

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

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

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

Le déploiement de la LOLF s'accompagne par ailleurs d'un ensemble de documents pédagogiques à destination des gestionnaires publics (désormais managers publics) et des contrôleurs de gestion. Le guide méthodologique sur le contrôle de gestion dans les administrations de l'État, censé proposer à ces derniers une démarche organisée de déploiement du contrôle de gestion (outils, méthodes de calcul de coûts) offre également un cadre de structuration et d'ancrage organisationnel de la fonction de contrôleur.

*Destiné tant aux managers qu'aux contrôleurs de gestion, (ce guide méthodologique) est publié à un moment opportun pour deux raisons. D'une part, les ministères viennent de rédiger leurs «plans pluriannuels de développement du contrôle de gestion», comme le CIRE 2000 le leur avait demandé, et il s'agit à présent de largement diffuser la démarche. D'autre part, la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, qui met en place une budgétisation par objectifs, nécessite pour son application, comme l'a rappelé le CIRE du 15 novembre 2001, un mode de management des services qui s'articule sur les objectifs de performance définis au niveau des lois de finances. C'est ce que permet précisément le contrôle de gestion. La mise en place du contrôle de gestion pourra ainsi intervenir, j'en forme le vœu, avec une méthodologie adaptée au service public et partagée par les acteurs publics.*

**Préface du Délégué interministériel à la réforme de l'État, guide méthodologique de la DIRE « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : éléments de méthodologie »**

Ce guide se présente sous l'aspect d'un ouvrage universitaire standard sur le contrôle de gestion et fait la part belle aux pratiques largement expérimentées dans le secteur privé. Il offre toutefois quelques éléments ouvrant pistes de réflexions quant aux modalités de recrutement et de formation des contrôleurs. La logique centralisatrice qui apparaissait déjà dans la RCB et que nous avons évoquée précédemment semble en effet se retrouver au travers de la doctrine LOLF. Ainsi, lorsqu'est évoqué la constitution d'un réseau de contrôleurs, on constate assez rapidement que la fonction émerge par le recrutement en central (ministères de

tutelle) de candidats formés initialement au contrôle et en charge d'initier la démarche tandis qu'au niveau local vont être privilégiées les formations d'agents, à la suite d'une « revue des effectifs ». Cette dynamique en deux temps traduit donc l'émergence d'une fonction de contrôleur dans un contexte où le recrutement d'agents ou même de contractuels se fait de moins en moins fréquents. Paradoxalement, l'émergence de la fonction se heurte au contexte de rationalisation de la dépense publique, limitant sensiblement les recrutements de contrôleurs. Le guide méthodologique de la DIRE (Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat) distingue donc les contrôleurs de gestion centraux des praticiens du contrôle de gestion qui officient dans l'ensemble des services déconcentrés (**Figure 4**).

A la lumière de ces différents textes, faisant foi d'obligations légales (Scott et Meyer, 1991) pour les organisations publiques, la fonction de contrôleur semble s'être dessinée parallèlement à l'émergence d'un contrôle de gestion encore trop peu institutionnalisé. Longtemps limitée à des missions budgétaires ou comptables, la fonction de contrôleur de gestion sort de son asphyxie par une LOLF qui lui offre un second souffle en étendant notamment son champ d'action et ses finalités. Avec un contrôle de gestion au centre de toutes les attentions, le contrôleur de gestion devient le pivot des initiatives de modernisation de la gestion publique. La pression exercée par les différentes institutions en charge de ce chantier de modernisation (cour des comptes, parlement, gouvernement, etc.) reste à ce jour l'élément le plus visible expliquant la genèse de notre objet de recherche. Les mécanismes formels d'influence, prenant tour à tour la forme de décrets, de textes de loi, de rapports ou encore de circulaires ministérielles, sont autant d'appuis institutionnels puissants propices à l'émergence de la fonction.

Cependant, l'étude de ces mécanismes formels n'offre qu'une vision macro de la genèse de la fonction et nous renvoie dans les limites de la TNI que nous évoquions précédemment. Mis bout à bout et analysés avec le recul suffisant, ces différents textes exacerbent lentement le caractère incertain de l'environnement public et soulèvent de multiples questions relatives aux comportements des individus qui composent les organisations publiques. Afin de dépasser l'incapacité de la TNI à répondre à ces questions et à expliquer les changements endogènes (Dacin et al., 2002 ; Strang et Sine, 2002) qui interviennent dans les organisations publiques, nous mobilisons dans un second temps une perspective conventionnaliste ainsi que l'approche conceptuelle de l'entrepreneur institutionnel.

**Figure 4 : Extrait du Guide méthodologique de la DIRE « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : éléments de méthodologie» (2003)**

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

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

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

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

*Ce dispositif s'articule autour de :*

- *contrôleurs de gestion qui animent la cellule de contrôle de gestion du niveau central ;*
- *praticiens ou correspondants du contrôle de gestion au niveau local ou au niveau des sous-directions pour les directions qui ne disposent pas d'échelon déconcentré.*
- *Au niveau d'un ministère, il est souhaitable de créer un réseau de spécialistes dans ce domaine pour initier la démarche. Ces contrôleurs de gestion peuvent être recrutés :*

*- directement par les responsables qui souhaitent créer leur cellule de contrôle de gestion ;*

*- par une sous-direction du contrôle de gestion qui recrute au titre de l'ensemble du ministère et qui affecte les contrôleurs au sein des directions opérationnelles après une période d'acclimatation. Cette deuxième option permet de créer une dynamique de groupe qui favorise la mutualisation des bonnes pratiques.*

	Contrôleur de gestion	Correspondant du contrôle de gestion
Échelon concerné	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction d'administration centrale.</li> <li>• Gestionnaire d'une action (LOLF).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sous-direction d'administration centrale.</li> <li>• Échelon déconcentré.</li> </ul>
Positionnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable de la cellule de pilotage placée auprès du directeur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chargé de mission auprès d'un sous-directeur ou du responsable d'un service déconcentré.</li> </ul>
Activité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• À temps plein.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans un premier temps activité permanente.</li> <li>• Dans un second temps, peut se voir confier d'autres dossiers.</li> </ul>
Formation initiale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation lourde aux techniques du contrôle de gestion (école supérieure de commerce, 3<sup>e</sup> cycle de gestion, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation interne dans le cadre, par exemple, du plan triennal de développement du contrôle de gestion.</li> </ul>

• *Au niveau local, il est indispensable de faire le constat de l'existant, en procédant en quelque sorte à une « revue des effectifs » d'ores et déjà dédiés à des démarches de contrôle de gestion. Cet état des lieux est primordial car la réussite de la démarche dépend notamment du climat de confiance qui s'établit entre le correspondant du contrôle de gestion et le responsable, mais aussi entre le praticien et l'ensemble des agents de la sous-direction ou de l'échelon déconcentré.*

### 1.1.3. Une perspective conventionnaliste

Apparue au début du 20<sup>ème</sup> siècle, la fonction coïncide logiquement avec l'apparition du contrôle de gestion. Alors que la plupart des firmes américaines s'engagent dans la production de masse, ces dernières visent assez rapidement une maîtrise des coûts au plus juste, voire au plus bas, afin de proposer des prix compétitifs. Dans ce contexte tendu de rationalisation, la comptabilité analytique devient un outil de pilotage à part entière. Très vite, la chasse aux gaspillages et la recherche de leurs causes (Launois, 1970) devient une priorité pour les organisations et la fonction de comptable ne semble pas à même d'assurer le travail de coordination que sous-tend ce nouvel outil. La fonction de contrôleur semble donc s'être dessinée parallèlement à l'émergence du contrôle lui-même, appuyée par un contexte économique propice à la recherche de rationalisation. Ce contrôleur là (ou controller) dispose en revanche de missions peu étendues qui le maintiennent loin des réalités opérationnelles. Il faudra attendre les années 1950 et la sortie de la seconde guerre mondiale pour voir apparaître un contrôleur aux contours élargis, directement impliqués dans les problématiques opérationnelles et servant de courroie de transmission entre la direction et les centres de responsabilité. C'est d'ailleurs à cette même période que se développe par mimétisme (Bollecker, 2004) la profession en Europe et en France et qui pâtira dès les années 90 de nombreuses difficultés. La relative stabilité des activités des contrôleurs depuis les années 50-60, mise en exergue par de nombreux chercheurs (Friedman et Lyne, 1997 ; Byrne et Pierce, 2007 ; Lambert et Sponem , 2009) traduit de fait un contrôleur qui a du mal à s'émanciper de ses attributions initiales. Depuis plus de cinquante ans, le contrôleur fait donc ce qu'il doit faire et non pas ce qu'il pourrait faire.

Dans le secteur public, la fonction de contrôleur de gestion n'est pas apparue à la suite de la diffusion de la doctrine LOLF. Il en va de même du contrôle de gestion, présent depuis maintenant plus de quarante ans dans certaines organisations. La fonction n'a cependant fait l'objet que de peu de recherches et de travaux académiques. A notre connaissance, nous recensons à ce jour les travaux de Hachmanian et Hussenot (1984), ceux de Bollecker (2003) et plus récemment ceux de Redslob (2012). Les travaux de Hachmanian et Hussenot apparaissent à ce titre relativement structurant et permettent de constater que la fonction est apparue dans certaines organisations publiques il y a également presque quarante ans. Comme dans le secteur privé, la création du métier de contrôleur apparaît pour répondre à un besoin conjoint de maîtrise des dépenses et de coordination auprès d'unités décentralisées, délocalisées et/ou partiellement autonomes. Hachmanian et Hussenot (1984) observent en ce

sens différents profils de contrôleurs rattachés à des administrations centrales, des établissements publics, des collectivités territoriales ainsi que des services extérieurs. En se retrouvant confrontées aux premières mesures de rationalisation des dépenses publiques au début des années 1970 ou encore aux vagues successives de décentralisation (1963, 1982, 2004), les structures publiques font donc émerger de manière dispersée des acteurs à même d'assurer un contrôle de cette nouvelle autonomie financière. Le besoin de maîtrise budgétaire et le contrôle sous-jacent à la délégation de responsabilités au niveau local constituent donc un terreau fertile identique à celui sur lequel s'est développée la fonction de contrôleur du secteur privé. Et même si les deux auteurs observent des profils de contrôleurs différents (contrôleur animateur, contrôleur accompagnant le changement, contrôleur architecte des outils de pilotage) pouvant manifester leurs aptitudes relationnelles et participer à la formulation ainsi qu'au suivi de la stratégie (Bollecker, 2003a), il ressort que la fonction dominante dans les organisations publiques reste classiquement celle de contrôleur vérificateur (ou surveillant) en charge des aspects purement budgétaires et dont l'initiative et les responsabilités restent limitées, soumis aux carcans procéduriers et normatifs, peu impliqués dans des actions d'animation et de changement (Hachmanian et Hussenot, 1984), dans une posture qui le renvoie dans des travers bureaucratiques et administratifs encore dominants. Comme pour le contrôle de gestion, il semble donc que la fonction qui ait émergé dans le secteur public se rapproche plus de celle de « bean counter » (Vaivio, 2006) que de celle de « business partner ».

Ici encore, des postures mimétiques permettent d'expliquer comment un modèle de contrôleur aux rôles classiques et peu étendus a pu être transposé des organisations privées vers les structures publiques. Si le secteur privé a vu émerger progressivement des contrôleurs de gestion initialement orientés vers la gestion budgétaire et la comptabilité gestion, force est de constater que le secteur public en a fait de même, quelques décennies plus tard. Les préoccupations qui ont pu pousser les organisations publiques à développer la fonction nous semblent en ce sens fortement liées au degré d'incertitude auquel ont été progressivement confrontées ces dernières. Les vagues successives d'injonctions à la transparence et à la maîtrise de la gestion publique (RCB, Loi Defferre, Loi Sapin, etc.) constituent autant de signaux initiateurs d'une distanciation progressive de l'Etat et d'une autonomisation en marche (Finger, 1996), confrontant ces organisations fraîchement en charge de leur propre gestion à un obscurantisme plus ou moins prononcé. Ce niveau d'incertitude pourrait donc expliquer l'émergence par mimétisme de la fonction de contrôleur dans le secteur public.

De nombreuses théories mobilisent le concept de mimétisme afin de comprendre certains comportements organisationnels (Eggrickx, 2012). Nous avons vu précédemment que la TNI pouvait expliquer pour partie le développement du contrôle de gestion dans l'espace public. Si la TNI peut également servir de point d'appui à l'analyse de l'émergence de la fonction de contrôleur, nous estimons qu'elle n'en constitue pas le cadre théorique exclusif. Le courant néo-institutionnel a trop tendance à nous laisser à la porte des organisations en se focalisant sur l'environnement externe de ces dernières. Or dresser le constat d'une émergence de la fonction par mimétisme nous pousse logiquement à en rechercher les causes. Les liens entre incertitude et comportement mimétique ont largement été explorés dans le courant conventionnaliste et apportent à notre sens un éclairage quant à la genèse de notre objet de recherche.

La théorie des conventions est née des réflexions de David.K. Lewis ainsi que des travaux en économie de T.C Schelling qui s'intéressent aux modes de coordinations que les individus mettent en œuvre afin de résoudre des situations entachées d'incertitudes. Plusieurs auteurs ont tenté de définir cette notion de convention qui revêt des significations différentes selon le domaine d'étude (économie, sciences de gestion, sociologie). Zecri (2001) recense en ce sens, l'ensemble des définitions énoncées par les principaux contributeurs à ce courant théorique :

Pour Gomez (1994), "une convention est une structure de coordination des comportements offrant une procédure de résolution récurrente de problèmes en délivrant une information plus ou moins complexe sur les comportements mimétiques de telle manière que l'interprétation de cette information par les adopteurs ne remette pas en cause la procédure collective. »

Orléan (1989), définit quant à lui la convention comme ce qui « désigne l'organisation sociale au travers de laquelle la communauté se dote d'une référence commune, produit d'une représentation collective extériorisée qui fonde les anticipations individuelles. »

Enfin, pour Dupuy (1989), la convention représente la «solution d'un problème de coordination qui, ayant réussi à concentrer sur elle l'imagination des agents, tend à se reproduire avec régularité. »

Ces définitions introduisent, pour la plupart, la notion d'incertitude, qui représente l'un des axiomes du courant conventionnaliste. L'incertitude marque bien souvent un défaut ou une absence de coordination entraînant de fait une information incomplète ou une ignorance de la

part de l'ensemble des individus. Elle se situe au centre de l'analyse conventionnaliste et représenterai le point de départ dans l'élaboration des conventions.

Contraint de composer dans l'organisation avec une rationalité limitée et une absence de certains référentiels, l'individu n'est pas à même de pallier ce niveau d'incertitude. En regroupant leurs croyances, les individus vont donc progressivement bâtir leurs propres référentiels, le plus souvent par mimétisme. La convention devient alors cet « objet » illustrant la coopération et la coordination d'individus appartenant à des mondes différents. Nous prenons soin ici de caractériser la convention d'objet afin de souligner la place réservée à la dépendance entre humains et non-humains (Diaz-Bone et Thévenot, 2010) et afin de rappeler que la plupart des travaux en sciences de gestion mobilisent ce courant théorique afin de rendre compte de la diffusion de pratiques, de méthodes ou de normes.

Nous avons vu précédemment que l'environnement mutagène dans lequel évoluent les organisations publiques depuis maintenant trente ans les confronte à une incertitude que ces dernières ont tenté de limiter par l'adhésion à un discours managérial, plus ou moins dicté. La diffusion de ce discours managérial a notamment donné lieu à l'adoption de pratiques de contrôle de gestion que certains auteurs rapprochent de conventions. Naro (2010) associe ainsi les coûts et les indicateurs élaborés dans les organisations publiques à des artefacts provenant de conventions de calcul et d'arbitrages. Il en est de même de l'élaboration budgétaire qui peut être rapprochée d'une convention stable et qui représente une structure de coordination des comportements des acteurs dans de nombreuses organisations (Zecri, 2001) et dans laquelle le contrôleur joue un rôle déterminant. Par conséquent, l'existence de la fonction de contrôleur dans les structures publiques ne pourrait-elle pas trouver son origine dans la construction de ces conventions ?

Les réformes de la gestion publique ont conduit à l'émergence progressive d'une dimension supplémentaire au sein des structures étatiques. En nous appuyant sur les travaux de l'économie de la grandeur, branche de l'économie des conventions, nous constatons que l'introduction des préceptes managériaux dans l'espace public se rapproche sensiblement des glissements de mondes évoqués par Boltanski et Thévenot (1991). Les deux auteurs identifient en effet six mondes (**Tableau 9**), ou cités, (un septième sera mis en lumière par Boltanski et Thévenot en 1999) dans lesquels se retrouvent des formes d'accords, des modes de conduite uniformes, des comportements similaires face à des situations et où l'ordre naturel semble régi par des sujets, des objets, des qualifications et un certain nombre de

relations. En tant que conventionnalistes, Boltanski et Thévenot s'intéressent donc à ces relations et aux différentes formes de coordinations pouvant apparaître à la fois à l'intérieur de chacun des mondes mais également à l'intersection de ces derniers. Car si ces mondes existent de manière indépendante, il arrive bien souvent qu'ils coexistent au sein d'une même structure. L'introduction des logiques de performance, d'efficacité et d'efficience ne constituent donc pas uniquement un vecteur à l'épanouissement du contrôle de gestion dans ces organisations mais bien l'émergence d'un monde « industriel » où le principe supérieur commun correspond à l'efficacité et à la performance dans l'organisation et où les outils, méthodes et objets de gestion ont leur place. La confrontation avec le monde dit « civique », où l'état de grand est ce qui est réglementaire et représentatif et où l'évidence découle de textes de lois, de statuts ou de règles juridique, entraîne donc logiquement de vives critiques de part et d'autres. Le monde industriel critique l'inefficacité des procédures administratives et le coût des politiques sociales tandis que le monde civique va pointer du doigt les dérives technocratiques. De fait, Boltanski et Thévenot analysent les situations dans lesquelles deux mondes peuvent coexister et comment des êtres appartenant à ces deux mondes peuvent bâtir des référentiels neutres et partagés. Ils évoquent pour cela la notion de compromis, visant le bien commun et pour lequel est supposée l'existence d'un principe unificateur des jugements s'appuyant notamment sur des objets relevant des deux mondes.

**Tableau 9 : Les mondes de Boltanski et Thévenot (Livian et Herreros, 1994)**

	<b>Inspiration</b>	<b>Domestique</b>	<b>Opinion</b>	<b>Civique</b>	<b>Marchand</b>	<b>Industriel</b>
<b>Principe supérieur commun</b>	Se soustrait à la mesure  Jaillit de l'inspiration	Relations personnelles  Hiérarchie, tradition	L'opinion des autres	Prééminence des collectifs	Concurrence	Objet technique, méthode scientifique
<b>Etat de grandeur</b>	Spontané, insolite, échappe à la raison	Bienveillant, avisé	Réputé, connu	Représentatif officiel	Désirable, valeur	Performant, fonctionnel
<b>Dignité</b>	Amour, passion, création	Aisance, bon sens	Désir de considération	Liberté	Intérêt	Travail
<b>Etat de petit</b>	Routinier	Sans-gêne vulgaire	Banal, inconnu	Divisé, isolé	Perdant	Inefficace
<b>Répertoire des sujets</b>	Enfants, artistes	Supérieurs, inférieurs, ascendants	Velettes	Collectivités	Concurrent, clients	Professionnels

<b>Répertoire des objets</b>	Esprit, corps	Préséance, cadeau	Noms, marques, messages	Formes légales	Richesse	Les moyens
<b>Formule d'investissement</b>	Risque	Devoir	Renoncer au secret	Renoncer au particulier, solidarité	Opportunisme	Investissement, progrès
<b>Rapport de grandeur</b>	Singularité	Subordination, honneur	Identification	Adhésion, délégation	Possession	Maîtrise
<b>Relations naturelles</b>	Rêver, imaginer	Eduquer, reproduire	Persuader	Rassembler, action collective	Relations d'affaires, intéressées	Fonctionner
<b>Figure harmonieuse</b>	Imaginaire	Famille, milieu	Audience	République	Marché	Système
<b>Epreuve modèle</b>	Aventure intérieurs	Cérémonie familiale	Présentation de l'événement	Manifestation pour une juste cause	Affaires, marché conclu	Test
<b>Expression du jugement</b>	Eclair de génie	Appréciation	Jugement de l'opinion	Verdict du scrutin	Prix	Effectif, correct
<b>Forme de l'évidence</b>	Certitude de l'intuition	Exemple	Succès, être connu	Texte de loi	Argent, bénéfice	Mesure

Il peut donc être intéressant d'envisager l'émergence de la fonction de contrôleur de gestion comme un phénomène, non plus symbolique comme pourrait le laisser supposer une approche néo-institutionnelle, mais clairement instrumentale. Le contrôleur, en appartenant désormais aux organisations publiques, deviendrait alors l'agent de rapprochement de « cités » tantôt adverses tantôt complémentaires (Metrot, 2005) ou encore l'architecte de l'hybridation entre la sphère opérationnelle, bien souvent composée de bureaucrates frileux à l'idée de devoir changer leurs méthodes de travail, et de la dimension managériale imposée par le haut.

En devenant dans les organisations privées cet expert en normes (Besson et Bouquin, 1991) ou encore le gardien des procédures (Lambert, Sponem, Raguideau, 2010), il devient de fait un acteur central dans l'élaboration de conventions et sur lequel les décideurs s'appuient pleinement afin de limiter les incertitudes (Bessire, 1995) et les risques auxquels ils peuvent être confrontés. Il poursuit également son rôle d'agent de coordination en assurant physiquement le lien stratégie/dimension opérationnelle, historiquement attribué au contrôle de gestion (Anthony et Dearden, 1980), et assure désormais des fonctions relationnelles de coordination au sein des structures (Bollecker, 2000). Pour Dupuy (1990), le contrôleur est cet acteur en charge non seulement des missions consistant à relayer les normes et à en surveiller

l'application mais également d'en susciter la perception, la construction et l'acceptation. Le contrôleur fait en effet dialoguer des « mondes » différents, bâtit des systèmes permettant de faire converger les buts de différents membres de l'organisation (Lemaître, 1993 ; Danziger, 1995). Il facilite la décentralisation du contrôle en rapprochant les utilisateurs des systèmes qu'il anime (Bollecker, 2003b). Il devient de fait cet acteur à l'initiative de mécanismes de coopération, de coordination et d'évaluation. Or par extension, les théories conventionnalistes classiques, qui définissent la convention comme un type particulier de règle, l'associent également à un modèle d'évaluation (Batifoulie et al., 2003). Le contrôleur de gestion semble donc être doté de la plupart des aptitudes organisationnelles afin d'assurer la coordination de l'ensemble de ces *homos conventionalis* (Bessis et al., 2006) et donc d'établir ces nouveaux modes d'évaluation faisant défaut aux organisations publiques et devant désormais faire face à leur autonomie et à leurs propres responsabilités financières.

Le courant conventionnaliste offre donc des perspectives d'explication quant à l'émergence de la fonction de contrôleur de gestion auprès d'organisations en quête de nouveaux référentiels commun autour desquels devraient s'articuler une coordination d'ensemble et donc logiquement à la recherche d'acteurs susceptibles de bâtir et diffuser ces conventions et de rapprocher deux mondes historiquement divergents.

A même de limiter l'incertitude, même artificiellement, et d'impulser des démarches de coopération entre acteurs dans les organisations privées, la fonction de contrôleur de gestion se retrouve donc transposée dans des organisations publiques qui ont alors des besoins assez « basiques » en matière de contrôle de gestion. La théorie des conventions permet d'aller examiner la fonction au-delà des mécanismes coercitifs d'incitation que nous avons évoqué précédemment. Elle permet une mise en lumière des mécanismes d'adoption de la fonction par mimétisme non plus uniquement sous l'angle de la recherche de légitimité mais également dans la perspective d'élaborer de nouvelles règles et de nouveaux objets (l'instrumentation de gestion). Là où la TNI nous permet de positionner le contrôleur comme une fonction symbolique donnant l'illusion de la recherche de rationalité, le courant conventionnaliste ouvre une voie supplémentaire dans la compréhension de la genèse de la fonction en contextualisant notamment le recours aux pratiques mimétiques. Cette perspective pose en revanche la question de la légitimité du contrôleur lui-même, qui émerge au travers de mécanismes d'imitations, trop souvent à l'origine de créations en apparence ordonnées et stables mais bien souvent déconnectées du réel et parfaitement illusoire (Dupuy, 2004). Conscient que cette dimension symbolique de la fonction ne permet visiblement pas aux

contrôleurs d'exister et d'être pleinement légitime, nous avons souhaité enrichir les approches néo-institutionnelles classiques par un prolongement conceptuel nous permettant d'entrer au cœur des organisations et d'aller y observer les comportements individuels des contrôleurs. Nous mobilisons pour cela la figure « héroïque » de l'entrepreneur institutionnel.

#### 1.1.4. Vers une figure d'entrepreneur institutionnel

A la suite des travaux abordant la diffusion par isomorphisme de nouvelles institutions (DiMaggio et Powell, 1983), nous avons vu que les chercheurs néo-institutionnels s'étaient employés à étudier les dynamiques humaines et sociales sous-jacentes à l'émergence et au développement de ces nouvelles institutions (Oliver, 1991 ; Tolbert et Zucker, 1996 ; Greenwood et al, 2002) mettant ainsi en lumière le concept de changement institutionnel. A travers ces contributions ont pu être rendu visibles les stratégies d'acteurs capables de transformer, de remplacer ou bien de créer de nouvelles institutions. Ces acteurs sont alors présentés comme étant des entrepreneurs institutionnels.

Le concept d'entrepreneur institutionnel apparaît initialement dans les travaux sociologiques d'Eisenstadt (1980) visant alors à analyser l'impact des orientations culturelles sur les modèles de changement des systèmes sociaux et politiques traditionnels. Eisenstadt démontre alors que les entrepreneurs institutionnels constituent « *les liens fondamentaux, d'abord entre les orientations culturelles et l'articulation symbolique des principales sphères institutionnelles, mais également entre ces dernières et les processus de changement qui émergent à travers les sociétés historiques* » (Eisenstadt, 1980 ; dans Bargain 2012).

Si la figure de l'entrepreneur institutionnel semble s'éloigner quelque peu de la vision néo-institutionnelle, dont l'objectif premier reste la compréhension des phénomènes d'homogénéisation, elle n'en demeure pas moins un prolongement critique de ce courant en tentant de pallier l'incapacité chronique de la TNI à rendre compte du caractère endogène des pratiques d'isomorphisme. L'approche conceptuelle de l'entrepreneur institutionnel replace le comportement humain au cœur des dynamiques de changements organisationnels avec un leitmotiv individuel que l'on ne retrouve pas dans la TNI. L'entrepreneur institutionnel reste celui qui exploite les opportunités que génèrent les « secousses » externes, qui bien souvent viennent perturber les règles afférentes à un champ institutionnel donné et qui mettent en lumière les limites de ce champ. L'acteur qui joue le rôle d'entrepreneur institutionnel devient dès lors l'individu ou l'organisation qui initie et porte la structuration de nouveaux champs institutionnels.

Dans le cas des réformes visant à moderniser la gestion publique, plusieurs entrepreneurs institutionnels peuvent être identifiés, intervenants pour la plupart à des niveaux décisionnels et organisationnels différents. En 2008, Bernier et al. identifiaient trois grandes catégories d'entrepreneurs institutionnels ayant participé depuis la seconde guerre mondiale à l'élaboration et au développement de nouvelles activités ou de nouvelles organisations dans le secteur public : les grands entrepreneurs, qui fondent de nouvelles structures et initient de profonds changements institutionnels à un niveau central (le cas de Ministres ou de grands économistes faisant office d'entrepreneur héroïque en est assez symbolique) ; les entrepreneurs législatifs souhaitant repenser et remodeler le système étatique et enfin les entrepreneurs systémiques à la recherche d'une amélioration de la gestion des modèles bureaucratiques. Pour Bernier et al., qui s'appuient assez fortement sur les préceptes de la théorie de la contingence, cette dernière figure de l'entrepreneur systémique émerge bien souvent dans des organisations publiques où la logique bureaucratique a été poussée à l'extrême et où un besoin d'efficience se fait désormais sentir. Les auteurs affirment également qu'en France, aucun grand entrepreneur n'a su émerger pour porter les réformes d'Etat et qu'au contraire, *un grand nombre d'entrepreneurs interreliés, encastrés dans l'appareil bureaucratique, a commencé à grignoter le vieil État et à le transformer en une machinerie moderne, capable de s'ajuster, de répondre aux besoins des clients et de fournir à la fois l'efficience et l'efficacité requise* (Riccuci, 1995 dans Bernier et al.).

Difficile dès lors de ne pas voir dans la fonction de contrôleur de gestion la figure de cet entrepreneur institutionnel placé sur l'échiquier de la réforme publique et dont le rôle serait de développer une « néo-efficience » publique. Bargain (2012) effectue ce rapprochement dans une étude qu'il mène sur l'échec de la mise en place d'une comptabilité analytique au sein d'une collectivité territoriale. Dans cette étude de cas, le contrôleur de gestion est clairement présenté comme le défenseur des vertus gestionnaires et comptables au sein de l'organisation. Il est associé à l'entrepreneur qui porte au cœur de cette organisation publique la révolution managériale alors en marche.

La légitimité du contrôleur joue également un rôle prépondérant dans le succès ou bien dans l'échec d'un changement institutionnel. Sa position intermédiaire lui offre tout d'abord une position dans l'organisation que certains auteurs qualifient de stratégique. Pour ces derniers (Phillips et al., 2002; Rao et al. 2000), les acteurs à l'intersection de différents champs organisationnel demeurent les mieux placés afin d'exercer pleinement un rôle d'entrepreneur institutionnel. D'autres en revanche (DiMaggio, 1988 ; 1991 ; Zilber, 2002) considèrent

qu'une position centrale dans le champ organisationnel est d'avantage favorable à l'entrepreneuriat institutionnel dans la mesure où cette position confèrera à ces acteurs un pouvoir et un soutien suffisamment étendu. Toutefois, tous s'accordent à reconnaître à l'entrepreneur institutionnel une position de sujet dans l'organisation. *Ce n'est pas la position formelle au sein du champ organisationnel qui importe, mais celle que l'acteur occupe au sein du réseau social, c'est-à-dire son identité socialement construite et légitime pour les autres acteurs du champ. Dans un champ organisationnel, ces positions de sujet sont en nombre limité, or elles confèrent à leurs détenteurs des avantages certains en termes d'accès aux ressources, aux canaux de communication et de diffusion. Elles renforcent par ailleurs la capacité à créer du lien entre les diverses parties prenantes du champ, ce qui permet aux entrepreneurs institutionnels en position de sujet d'établir plus largement leur légitimité et de mobiliser des ressources parfois dispersées.* (Xhaufclair et Pichault, 2009).

Le rôle d'animateur du changement et de pivot des démarches de modernisation de la gestion budgétaires semble donc fonder pour partie le rôle d'entrepreneur institutionnel confié au contrôleur de gestion. Toutefois, il est à noter que des préoccupations d'ordre idéologiques, culturelles ou morales peuvent également être à l'origine de l'émergence de ce contrôleur-entrepreneur. Nous avons vu auparavant que la fonction n'était pas forcément apparue à la suite des réformes les plus récentes mais qu'au contraire ces réformes avaient amené un second souffle dans l'exercice de la fonction de contrôleur. La LOLF et la doctrine qui l'accompagne représentent donc l'occasion pour des contrôleurs, qui jusqu'à présent manquaient d'appuis et d'ancrages institutionnels, de se construire techniquement et socialement afin de bénéficier de toute la reconnaissance qui leur manquait jusqu'à présent. En souhaitant moderniser sa gestion, l'Etat crée donc des structures nouvelles mais donne également l'occasion à des acteurs de s'émanciper du stéréotype dans lequel ils étaient enfermés et de s'appuyer sur les efforts institutionnels ou *institutional works* (Lawrence et Suddaby, 2006) pour participer à la reconquête de légitimité vis-à-vis de la société. Voilà donc que la figure d'entrepreneur institutionnel octroie aux contrôleurs le droit d'aspirer à quelque chose de plus grand, à plus de reconnaissance de la part d'acteurs organisationnels tantôt bureaucrates (administrations publiques), tantôt technocrates (services publics), tantôt professionnels (Hôpitaux, Universités), historiquement réfractaires au changement.

Nous plaidons donc en faveur d'une figure d'entrepreneur institutionnel qui aurait porté le contrôleur d'organisations publiques à un niveau supérieur en lui conférant avant tout plus de visibilité. Une figure qui le « désencastre » de son champ organisationnel en lui laissant des

marges de manœuvre stratégiques entre les différentes logiques institutionnelles (Boitier et Rivière, 2008).

Mais cette approche conceptuelle ne doit pas se limiter au constat de l'existence d'un entrepreneur institutionnel. Elle doit également permettre de distinguer les différents leviers à disposition de ce dernier afin de parvenir à concrétiser le changement dont il est le porteur ou encore à réduire au maximum les résistances. A ce sujet, Oliver (1991) identifie les différents comportements stratégiques que peuvent adopter les organisations lors du processus d'institutionnalisation. Difficile dès lors de ne pas considérer que les acteurs qui ont un positionnement dans ce contexte institutionnel (Moyon et Lecocq, 2007) n'adoptent pas à leur niveau des stratégies comportementales similaires. Difficile également de ne pas voir dans la typologie d'Oliver un contexte social autour duquel se dessinent les stratégies des entrepreneurs institutionnels. Les phases de compromis, d'évitement et de défiance sous-entendent des interfaces renforcées avec les acteurs du processus d'institutionnalisation. Le jeu de la pacification, de la négociation ou de l'équilibrage peut ainsi être l'occasion pour les entrepreneurs institutionnels d'engager un dialogue avec les acteurs les plus réfractaires afin de les convaincre du bien-fondé de la structure en question et de démontrer sa capacité à s'adapter au contexte local. Dans le cadre du développement des pratiques de contrôle de gestion dans le secteur public, ce rôle de conviction a de forte chance d'être confié au contrôleur de gestion, habitué à devoir accompagner le changement (Gibert, 19954 ; Bollecker, 2004) et à promouvoir la socialisation de nouvelles pratiques managériale (Bollecker, 2002).

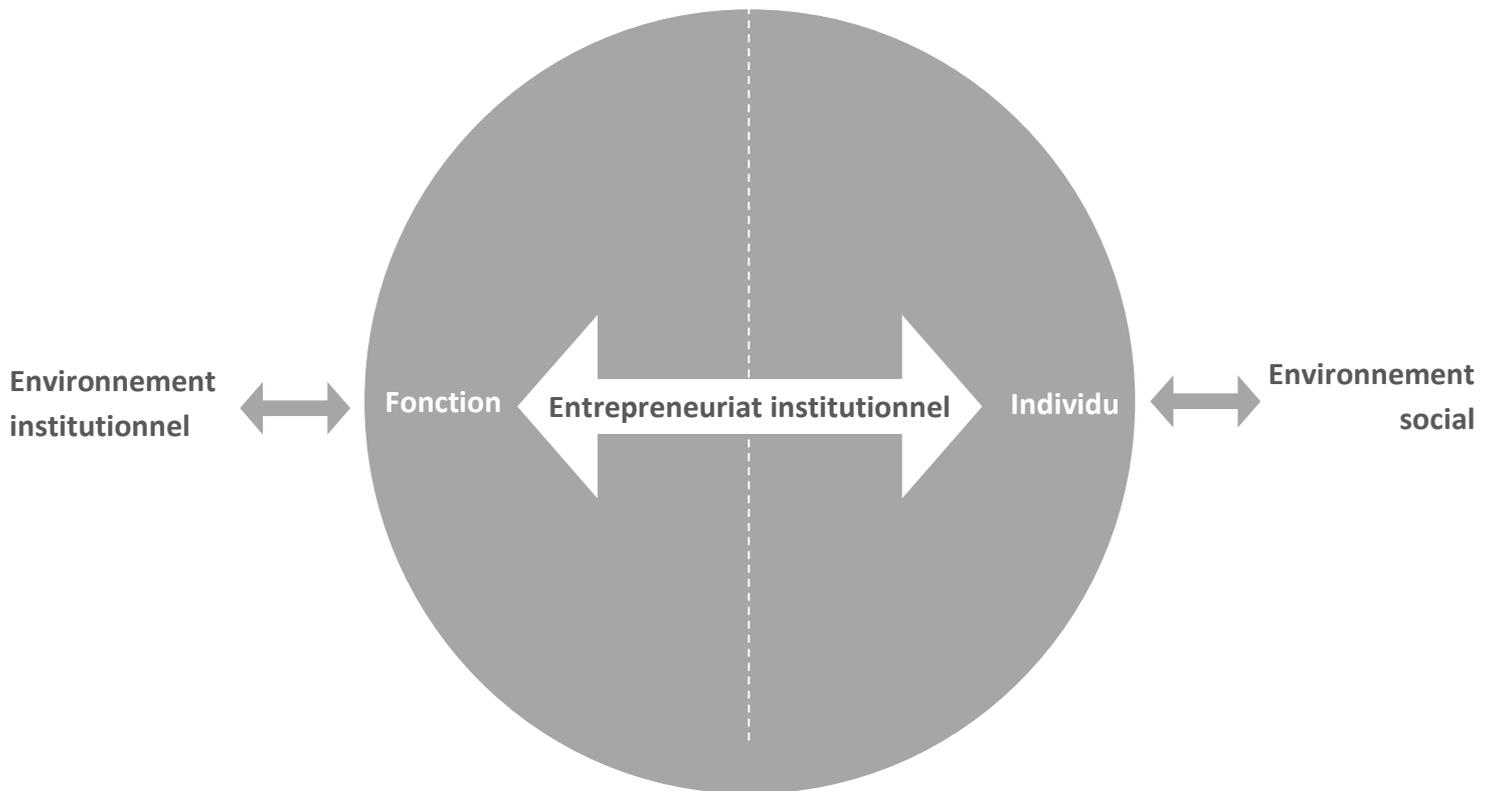
**Tableau 10 : Réponses stratégiques des organisations face aux processus institutionnels (Oliver, 1991 ; traduction Moyon et Lecocq, 2007)**

Stratégies	Tactiques	Exemples
Manipuler	Contrôler	Dominer des éléments et des processus institutionnels
	Influencer	Agir sur les valeurs et les critères
	Coopter	Introduire dans le champ des entités influentes
Défier	Attaquer	S'en prendre aux sources de pression institutionnelle
	Contester	Désapprouver les pratiques et les exigences
	Ignorer	Négliger les normes et les valeurs explicites
Eviter	Fuir	Changer d'objectifs, d'activité ou de domaine
	Amortir	Relâcher les liens institutionnels
	Dissimuler	Dissimuler la non-conformité
Compromis	Négocier	Négocier avec les parties prenantes institutionnelles
	Pacifier	Apaiser les intervenants institutionnels
	Equilibrer	Equilibrer les attentes de nombreux intervenants
Acquiescement	Se soumettre	Obéir aux règles et accepter les normes
	Imiter	Mimer les modèles institutionnels
	S'habituer	Suivre des normes invisibles, prises pour acquies

La littérature consacrée aux entrepreneurs institutionnels nous encourage donc à aller explorer les stratégies de légitimation des contrôleurs de gestion non plus sous l'angle exclusif du (re)gain de légitimité mais également sous l'angle de la participation active au processus d'institutionnalisation des pratiques de contrôle et donc *de facto* au regain de légitimité organisationnelle.

Si nous reprenons notre schéma conducteur, nous pouvons considérer que la figure d'entrepreneur institutionnel permet d'effectuer la jonction entre la fonction de contrôleur et l'individu qui incarne cette fonction. L'effort d'entrepreneuriat tisse ainsi le lien entre un environnement institutionnel, composé de logiques institutionnelles multiples (Friedland et Alford, 1991) sur lesquelles ce dernier n'a que très peu d'emprise, et son environnement social avec lequel il est en interaction constante. En personnifiant la fonction, l'individu participe à son institutionnalisation tout autant que la fonction détermine certains comportements à adopter par le contrôleur. Il s'agit là d'une relation réciproque voire symbiotique dans laquelle la fonction joue le rôle de symbiose et où l'individu peut être assimilé à l'organisme hôte.

**Figure 5 : La relation endosymbiotique entre la fonction de contrôleur et l'individu qui incarne cette fonction.**



Mais qu'il s'agisse d'une figure portée par les réformes successives de modernisation de la gestion publique ou bien façonnée par les contrôleurs eux-mêmes, l'approche conceptuelle de l'entrepreneur institutionnel met en lumière un cycle de renaissance dans lequel le contrôleur s'est engouffré avec toute la conviction que son action est désormais juste, moralement indispensable et surtout légitime. Pour reprendre l'idée de désencastrement du champ organisationnel avancée par Boitier et Rivière, nous estimons qu'il s'avère désormais indispensable d'aller observer de quelle manière le contrôleur construit, entretient et pérennise sa propre légitimité, avec à l'esprit que son rôle d'entrepreneur institutionnel le conduit également à institutionnaliser le contrôle.

## 1.2. Une fonction à la légitimité fragilisée

---

Qu'elle soit encouragée par des pressions d'ordre formel telles que la LOLF ou bien qu'elle provienne d'un réflexe mimétique d'organisations confrontées à toujours plus d'incertitude, l'émergence de la fonction de contrôleur suscite des interrogations en termes de légitimité. Il serait en effet absurde de croire que ces quelques mécanismes coercitifs permettent à eux seuls d'assurer une légitimité aux contrôleurs. A ce sujet, Eggrickx (2012) évoque le fort décalage entre la mise en œuvre des principes fondamentaux de la LOLF et les intentions qui étaient affichées au départ. De fait, ce décalage peut également concerner la fonction de contrôleur, qui a très bien pu également se développer différemment de l'idéal standard prôné dans la doctrine. La fonction se heurte par ailleurs à une dimension professionnelle et bureaucratique susceptible d'affecter sa légitimité, voire d'empêcher cette dernière de se construire.

Nous pouvons également nous interroger sur la dérive des pratiques mimétiques adoptées par les organisations publiques et sur ce modèle de contrôleur, transposé par défaut, du privé vers le public. Le modèle demeure en effet grippé dans de nombreuses organisations et son évolution vers le tant attendu « business partner » semble désormais relever du mythe bien plus que de la réalité organisationnelle. Nous allons donc revenir sur l'ensemble des complexes qui handicapent à ce jour l'activité des contrôleurs et qui affectent chaque jour la légitimité de cette fonction. Afin de compléter une TNI qui se limite bien souvent à l'observation de la légitimité organisationnelle alors même qu'elle préconise une analyse des comportements individuels (concept d'entrepreneur institutionnel), nous décidons d'aller explorer les différents déterminants de la légitimité individuelle des contrôleurs de gestion avec comme courants périphériques des approches psychosociologiques qui se révèlent d'une extrême richesse.

### 1.2.1. La légitimité individuelle

#### a. Retour sur un concept : les apports de Weber

La légitimité est un concept qui a pu être abordé à de nombreuses reprises au cours de ces derniers siècles et reste une question fondamentale de la pensée intellectuelle occidentale. Dans une revue de littérature consacrée à la légitimité, Petit et Mari (2009) associent les premières pensées structurées et diffusées relatives à la légitimité aux écrits de Thucydide en

423 av. JC<sup>1</sup>. Dès lors, Platon, Aristote, Machiavel, Locke, ou encore plus récemment Bourdieu ou Meyer et Rowan, ont contribué à clarifier, enrichir, critiquer ce concept. Nous avons abordé dans le chapitre précédent les aspects de la légitimité dilués dans le courant néo-institutionnel en reprenant notamment les travaux de Suchman (1995). Il nous apparaît donc nécessaire d'enrichir les apports de la TNI en nous focalisant sur la légitimité individuelle des contrôleurs.

Les notions de légitimité organisationnelle et de légitimité individuelle font rarement l'objet d'une distinction et le terme de légitimité reste bien souvent employé dans sa signification la plus large. Ici encore, afin d'éviter tout glissement sémantique, nous souhaitons revenir sur cette notion de légitimité individuelle en nous basant sur des travaux permettant de dépasser la vision wébérienne classique.

Les sciences de gestion abordent de manière relativement discrète la notion de légitimité individuelle, laissant sans doute le champ libre aux sociologues ou aux psycho-sociologues. La plupart des travaux se focalisent en effet sur la dimension organisationnelle de la légitimité, faisant ainsi disparaître les pratiques des acteurs. Or l'analyse des comportements individuels semble difficilement négligeable dans la compréhension des mécanismes de construction de la légitimité organisationnelle (Bollecker et Durat, 2012).

La légitimité individuelle a jusqu'à présent principalement été étudiée auprès de dirigeants d'entreprise (Laufer, 1996, Petit et Mari, 2009) ou de créateurs de PME (Messeghem et Sammut, 2010) pour lesquels la légitimité peut rapidement se confondre avec celle de la firme (Pichard- Stamford, 2000) et où les déterminants wébériens servent bien souvent de base aux réflexions. Les travaux de Max Weber<sup>2</sup> apportent en effet un certain nombre d'éléments de réponse quant à la construction et au maintien de la légitimité individuelle ou institutionnelle.

Publié en 1922 à titre posthume, *Economie et Société*, marque l'aboutissement du travail du sociologue et tente de décortiquer les comportements sociaux, les modes de gouvernement des actions des individus. Pour cela, Weber nous plonge dans l'exploration des mécanismes de construction de la rationalité et définit quatre idéaux-types d'actions sociales censés s'insérer au sein d'un ordre considéré comme légitime. Le premier se rapporte avant tout au comportement traditionnel, à l'attachement infaillible et indéfectible aux coutumes familiales. Ce qui est coutumiers et historiquement ancré devient de fait légitime. Le second se manifeste

---

<sup>1</sup> Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponèse*

<sup>2</sup> Max Weber, *Economie et société*, 1922

à partir des affects de l'individu, ce que Weber définira comme « une réaction sans frein à une excitation insolite ». Vient ensuite l'action rationnelle conduisant les individus à baser leurs raisonnements sur des valeurs, dont l'adhésion, qu'elle soit d'ordre éthique, esthétique ou religieuse conduit à guider l'action individuelle. Enfin, l'action purement rationnelle oriente quant à elle les activités des individus par ajustement entre les moyens dont ils disposent et les finalités attendues. Weber s'interroge donc sur les raisons pouvant pousser les individus à obéir ou à respecter des règles en apparence contraignantes. A partir des quatre idéaux-types énoncés par l'auteur se dégagent donc trois raisons majeures d'explication des formes de légitimité : la tradition, les affects et la croyance rationnelle ; auxquelles peuvent également être associées trois formes de domination et de légitimité : traditionnelle, charismatique et rationnelle-légale (**Tableau 11**)

**Tableau 11 : Les trois types de légitimité selon Max Weber (Petit et Mari, 2009)**

Légitimité rationnelle / légale	Légitimité traditionnelle	Légitimité charismatique
Repose sur la croyance en l'égalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens. Ressort principal : rationalité en finalité	Repose sur la croyance quotidienne en la sainteté de traditions valables de tout temps et en la légitimité de ceux qui sont appelés à exercer l'autorité par ces moyens. Ressort principal: routines, coutumes	Repose sur la soumission Extraordinaire d'une personne, ou encore émanant d'ordres révélés ou émis par celle-ci. Ressort principal: rationalité en valeurs, affects
Impersonnelle : on obéit à l'ordre impersonnel, objectif, légalement arrêté, et aux supérieurs qu'il désigne, en vertu de la légalité formelle de ses règlements	Personnelle : on obéit à la personne du détenteur du pouvoir désigné par la tradition et assujetti (dans ses attributions) à celle-ci en vertu du respect qui lui est dû dans l'étendue de la coutume.	Personnelle : on obéit au chef en tant que tel, chef qualifié charismatiquement en vertu de la confiance personnelle en sa révélation, son héroïsme ou sa valeur exemplaire, et dans l'étendue de la validité de la croyance en son charisme.

Les deux formes de légitimité traditionnelle et charismatique caractérisent donc des formes de dominations personnelles directement attribuables aux aptitudes individuelles. Même s'il préfère employer le terme domination plutôt que celui de pouvoir, Weber dresse dans son

ouvrage un panel des mécanismes d'exercice du pouvoir centré autour de la légitimité individuelle. Si l'aspect rationnel-légal de la domination permet d'expliquer pour partie la croyance en l'impersonnel, la légitimité traditionnelle et charismatique se fonde sur l'individu qui incarne le pouvoir. Weber préfigure en ce sens, à la fois les réflexions menées sur l'aspect institutionnel de la légitimité (travaux néo-institutionnel) ainsi que celle relevant de l'incarnation personnelle du pouvoir. A partir de cette dimension plurielle et d'une volonté d'en pérenniser l'effet, la domination apparaît donc assez facilement d'ordre politique. Elle consacre un pouvoir ou une autorité de telle sorte que les dominés y reconnaissent la validité et la justification de ce pouvoir. Spécifiée et explicitée comme fondement de la domination, cette reconnaissance devient de fait la légitimité (Weber, 2001). Weber forge donc les fondements de la légitimité individuelle et rappelle que chaque domination cherche à éveiller et à entretenir la croyance en sa légitimité. Il insiste cependant sur le fait que selon le genre de légitimité revendiquée, le type d'obéissance de la direction administrative destinée à le garantir et le caractère de l'exercice de la domination deviennent fondamentalement différents, appelant ainsi à distinguer les formes de domination suivant la revendication de légitimité qui leur est propre (Weber, 1995). Dans cette perspective, Petit et Mari (2009) en déduisent l'existence d'un besoin de légitimation individuel lorsque la pérennité de la domination n'est pas assurée qui, de fait, laisse entrevoir également l'existence de stratégies de légitimation.

Quels sont donc les éléments des travaux wébériens à retenir dans l'analyse de la légitimité des contrôleurs de gestion ? Avant tout, il est clair que la légitimité revêt une dimension subjective et porte visiblement sur des critères d'évaluation dépassant bien souvent le simple cadre des organisations. Affect, charisme, domination sont autant d'attributs qui poussent à examiner la légitimité individuelle sous l'angle de la sociologie, voire de la psychosociologie. Mais qu'en est-il de la légitimité d'acteurs n'étant ni dominant traditionnellement, ni investi d'un quelconque pouvoir formellement reconnu ? Les réflexions de Weber nous encouragent donc d'une part à explorer les rapports qu'entretiennent les contrôleurs avec le pouvoir mais également à nous tourner vers des travaux plus récents afin de dépasser cette conception « autoritaire » de la légitimité individuelle.

#### b. Les travaux néo-institutionnels : une base solide mais limitée

Définir la légitimité est un exercice délicat tant le concept relève d'une dimension sociale et évaluative par essence instable. Nous parlons ici d'interprétations et de jugements émis par un environnement externe (Suchman, 1995), ce qui suppose dès lors l'existence d'éléments de

langage (Bourdieu, 2002) ainsi que la prise en compte d'interfaces (Baum et Oliver, 1991). L'approche néo-institutionnelle privilégie cette vision interactive de la légitimité et met en perspective, à travers de nombreux travaux, la capacité qu'ont les entreprises à influencer les jugements émis à leur égard. Afin d'accroître et de pérenniser leur légitimité, les organisations ont bien souvent à souhait d'élaborer des stratégies de légitimation susceptibles d'infléchir l'interprétation qu'a l'environnement externe de leurs activités opérationnelles (Pfefer et Salancik, 1978). Pour Oliver (1991), ces stratégies sont la garantie d'assurer un certain degré d'institutionnalisation et de mise en conformité avec l'environnement.

Le constat des néo-institutionnels est donc que les organisations sont en mesure de manipuler les perceptions de l'environnement, que ce soit par une mise en conformité, par une satisfaction des attentes (Ashford et Gibbs, 1991) ou encore par des démarches proactives. En 1995, Suchman tente alors de synthétiser la plupart de ces travaux néo-institutionnels afin de proposer une typologie réunissant les différentes approches de légitimité. Dans cette typologie, il distingue ainsi trois formes de légitimité organisationnelle (la légitimité pragmatique, cognitive et normative ou morale) que nous avons évoquées dans le premier chapitre de ce travail et que nous estimons être transposables à un niveau individuel et, qui plus est, au niveau de la légitimité individuelle du contrôleur de gestion.

Ainsi, lorsque Suchman évoque la légitimité pragmatique comme étant la résultante soit de la satisfaction des attentes de l'environnement, soit de l'anticipation des besoins, il nous revient à l'esprit l'image du contrôleur de gestion devant au quotidien faire face au *besoin d'information d'aide à la décision et d'aide à l'anticipation* des décideurs (Bouquin, 2005). Cette image peut également être rapprochée du comportement organisationnel décrit par Suchman et consistant à conquérir une légitimité pragmatique par l'influence, l'interaction (*exchange*) et la conciliation (*dispositional*). Dans cette perspective, l'auteur pose donc les bases de la construction stratégique de la légitimité. Il évoque même la portée instrumentale que revêt la légitimité, considérant que l'acteur stratégique est en mesure de manipuler son environnement afin de rendre ses actions *justes, désirables et appropriés* (Suchman, 1995).

Or nous savons que le travail des contrôleurs passe bien souvent par cet exercice délicat qu'est la conviction auprès d'évaluateurs et la démonstration du bien-fondé de leurs actions (Démaret et Méric, 2013). Le contrôleur est également en prise avec des épreuves de vérité et de jugement (Lambert et Pezet, 2007) qui le conduisent au quotidien à devoir lutter contre des stratégies défensives individuelles (Bollecker, 2002). Du fait de cette défiance vis-à-vis du

contrôle, il semble cohérent d'envisager la recherche de légitimité pragmatique comme l'un des leitmotivs à l'activité des contrôleurs de gestion.

Toutefois, en parallèle de cette approche instrumentale, Suchman propose également une vision bien plus statique et déterministe de la légitimité. Il s'oriente pour cela vers la connaissance des acteurs et leurs schémas mentaux pouvant intervenir à leur tour dans l'attribution d'une légitimité qu'il qualifie alors de légitimité morale (ou normative). La légitimité morale se construit soit par l'adaptation de l'individu ou de l'organisation à des normes établies, soit par la création de nouvelles représentations. Ici la légitimité consiste en une congruence<sup>1</sup> entre un individu et son environnement culturel dans la mesure où celui-ci fournit une justification de son existence et de ses rôles par un ancrage normatif plus ou moins visible. Dans cette perspective, la légitimité n'est plus appréciée sous forme de ressources à extraire mais plutôt comme un ensemble de croyances constitutives (constitutive beliefs) qui figent l'image même de l'institution en question. Dans le cas du contrôleur de gestion, cette légitimité morale emprunte la voie de la rationalisation et de la performance consistant à voir dans ce dernier l'artificier de l'amélioration managériale. Les normes régissant la fonction de contrôleur ont l'inconvénient d'être dispersées mais ont également l'avantage de ne pas être figées. Elles dessinent généralement les contours d'une fonction qui sont sans cesse élargies (Bouquin, 2005, p.6) et qui dépendent bien souvent de l'environnement social dans lequel le contrôleur évolue. La légitimité morale des contrôleurs demeure donc par essence relativement floue puisque fortement tributaire de critères contingents. En revanche, force est de constater que ces derniers se doivent de construire et de maintenir un lien moral fort ne serait-ce que pour parvenir à s'intégrer à un environnement opérationnel qui leur est souvent hostile. La légitimité normative devient dès lors l'occasion de réunir les conditions nécessaires au rapprochement d'une culture de gestion et d'une culture d'entreprise déjà en place (Burlaud, 2009).

Enfin, en ce qui concerne la légitimité cognitive, ici encore, les éléments avancés par Suchman se révèlent riches d'enseignements lorsque l'on se tourne vers la fonction de contrôleur. Au niveau individuel, la légitimité cognitive renvoie aux schémas mentaux des individus, qui fondent pour l'essentiel les représentations collectives. Elle s'appuie ainsi sur l'intelligibilité permettant de fournir une explication cohérente avec les activités de l'individu en question.

---

<sup>1</sup> Le terme de congruence peut être entendu d'après Carl Rogers comme la correspondance exacte entre l'expérience et la prise de conscience. Il s'agit de l'authenticité incarnée par un praticien.

Le travail identitaire du contrôleur, qui a tendance à dissimuler son sale boulot (Lambert et Morales, 2009) et à convaincre de son rôle de business-partner (Järvenpää, 2007), est donc révélateur d'une fonction qui tente progressivement d'imposer de nouveaux repères et donc, de fait, de transformer sa légitimité cognitive. Cette forme de légitimité serait donc l'occasion pour le contrôleur de donner de la consistance à sa fonction, de modifier la prédictibilité du sens de son action tout en veillant à ce que les jugements qui lui sont adressés ne se cristallisent.

La typologie de Suchman et la conception néo-institutionnelle qu'elle sous-tend apparaît donc relativement cohérente avec l'analyse des différentes formes de légitimité à disposition des contrôleurs. Elle permet de dépasser l'approche générique que l'on peut retrouver dans les quelques travaux traitant du sujet pour finalement dessiner une légitimité plus polymorphe qu'elle n'y paraît. Elle est également l'occasion de repenser la conception autoritaire de Weber en intégrant notamment au concept une dimension instrumentale et stratégique qui d'emblée reste invisible.

Toutefois, le prisme néo-institutionnel ne permet à ce niveau d'analyse que d'effectuer le constat du caractère instrumental et polymorphe de la légitimité des contrôleurs. Il ne permet pas d'apprécier pleinement les formes de légitimité pouvant intervenir dans les activités quotidiennes des contrôleurs. De plus, nous nous appuyons sur un courant organisationnel afin de rendre compte de phénomènes sociaux et individuels. C'est pourquoi nous avons souhaité enrichir notre cadre conceptuel par une approche psychosociologique permettant notamment d'aller explorer la perspective instrumentale et stratégique évoquée par Suchman.

- c. Les apports de la psychologie de la légitimité : vers une légitimité attribuable aux individus sans pouvoir visibles.

Le rapport des contrôleurs de gestion au pouvoir constitue à ce jour une question très (trop) peu explorée en sciences de gestion et il semble difficile d'identifier clairement les déterminants de l'autorité de la fonction si tant est qu'il en existe. Déjà en 1979, Bülher constatait l'absence d'autorité formelle des contrôleurs de gestion, si ce n'est sur leur propre service « *Le contrôleur est très proche de la décision ; il influe de manière appréciable sur cette décision. Mais il n'a en fait aucune autorité à aucun niveau hiérarchique.* » (Bülher, 1979). De plus, le rattachement de la fonction à la technostructure (Mintzberg, 1979) fait que le contrôleur pâtit de l'ambiguïté qui caractérise la dimension fonctionnelle sur la question de l'autorité et du pouvoir. Il est donc même difficile de savoir si la sphère fonctionnelle dispose

d'une autorité visible. Pour Koontz et O'Donnell (1974), cités par Lambert (2005), il subsiste une confusion entre département de service et département fonctionnel pour lequel aucune autorité hiérarchique ne peut se manifester. Les deux auteurs évoquent alors l'autorité fonctionnelle qu'ils définissent comme étant *le droit, délégué à un individu ou à un département, de contrôler des procédés, des pratiques, des politiques particulières ou d'autres matières relatives à des activités dont la responsabilité appartient à d'autres départements*. Cette autorité informelle, indirecte et discrète nous pousse donc à nous tourner vers des travaux plus récents portant sur la légitimité et notamment ceux relatifs à la psychologie de la légitimité. De plus, la légitimité des contrôleurs est trop souvent définie de manière générique si bien qu'il apparaît difficile de dissocier la légitimité du contrôle de gestion et celle du contrôleur lui-même. Or en faisant vivre le contrôle et en incarnant la fonction, le contrôleur « humanise » cette dernière nécessitant ainsi une étude plus psychologique de la légitimité. Nous plaçons donc en faveur d'une légitimité polymorphe de la fonction de contrôleur qui emprunterait des formes étendue et entrerait en cohérence avec la dimension multidimensionnelle de la fonction (Boisvert et al. 2010).

Introduite par les travaux de French et Raven dès la fin des années 1950, eux même inspirés du modèle de Cartwright, la psychologie de la légitimité s'interroge sur les facteurs psychologiques conduisant à déterminer ce qui est légitime de ce qui ne l'est pas. French et Raven définissent ainsi la légitimité comme l'une des formes de pouvoir les plus influentes sur les individus et suscitant le moins de résistances. Allant au-delà des critères d'obéissance soulevés par Weber, les deux chercheurs classent les différentes formes de pouvoir en cinq catégories que sont *la récompense, la punition, l'identification, la compétence* et enfin *la légitimité*. Pour ces derniers, la légitimité est cette influence sociale guidée par le sentiment qu'une autorité « a le droit de » et reposant sur des normes ou des valeurs intériorisées. Dans cette perspective, la légitimité n'apparaît plus comme s'imposant de fait aux individus mais plutôt comme un construit psychologique en interface avec les croyances et les valeurs culturelles de ces derniers.

Raven (1993) complète le modèle des formes de pouvoir (**Tableau 12**) en s'appuyant notamment sur les travaux de Gouldner (1960) sur la réciprocité, sur ceux de Walster et Walster et Berscheid (1978) relatifs à l'équité et enfin sur ceux de Berkowitz et Daniels (1963) portant sur la notion de dépendance et de l'exercice du pouvoir en situation d'impuissance. L'éclairage de Raven sur cette manifestation discrète du pouvoir légitime constitue, à notre sens, un ancrage conceptuel pertinent dans nos réflexions sur la légitimité de

la fonction de contrôleur de gestion. Raven propose en effet de compléter l'approche du pouvoir de légitimité qu'il avait abordé avec French dans les années 1960 par des formes de pouvoir qu'il qualifie de « plus subtiles ». Il dépasse ainsi les critiques qui pouvaient alors être formulées à l'égard du modèle initial des formes de pouvoir qu'il avait bâties auparavant et qui se rapprochait visiblement un peu trop des idées de Weber (Petit et Mari, 2009).

Parmi ces formes étendues du pouvoir légitime apparaît donc le phénomène de réciprocité. La réciprocité, en tant que norme sociale (Gouldner, 1960) s'impose comme base aux échanges de bons procédés (« Je fais cela pour toi donc tu devras te sentir obligé de faire cela pour moi. ») et détermine ainsi une relative stabilité dans les systèmes sociaux. Elle régit les relations humaines, y compris dans les organisations, et son absence sert bien souvent de sanction morale. Dans le cadre de l'analyse de la légitimité individuelle, la réciprocité s'inscrit donc comme le déterminant discret d'un pouvoir légitime ne répondant pas aux mécanismes autoritaires de domination.

On retrouve également dans l'analyse de Raven la notion d'équité, phénomène psychologique et subjectif par excellence, que l'on peut définir comme l'égalité du rapport entre la contribution et la rétribution individuelle, comparée à celle d'un autre (Berscheid et Walster, 1973). L'équité joue ici le rôle d'étalon psychologique à partir duquel les individus peuvent apparaître légitimes à condition d'avoir respecté ces normes d'équité.

**Tableau 12 : Différentiations étendues des fondements du pouvoir (Raven, 1993)**

Fondements du pouvoir	Différentiations étendues
Coercition	Coercition personnelle Coercition impersonnelle
Récompense	Récompense personnelle Récompense impersonnelle
<b>Légitimité</b>	<b>Légitimité formelle</b> (French et Raven, 1959) <b>Légitimité de réciprocité</b> (Gouldner, 1960) <b>Légitimité d'équité</b> (Walster et Walster et Berscheid, 1978) <b>Légitimité de dépendance</b> (impuissance) (Berkowitz et Daniels, 1963)
Expertise	Expertise à effet positif Expertise à effet négatif
Référence	Référence à effet positif Référence à effet négatif
Informationnel	Information directe Information indirecte

La responsabilité (ou dépendance), dernière source de pouvoir légitime évoqué par Raven, décrit en revanche comment les individus deviennent légitimes en devenant indispensables aux yeux des autres. Pour Berkowitz et Daniels (1963), la responsabilité ou la dépendance est *ce qui nous pousse à considérer que nous avons l'obligation d'aider des personnes dans des tâches qu'ils seraient incapables d'accomplir eux-mêmes, et qui de fait dépendent de nous*. Raven précise par ailleurs que cette forme de pouvoir légitime est souvent attribuable aux individus ne disposant d'aucun pouvoir visible.

Les travaux de Raven mettent donc en lumière de nouvelles formes de pouvoir, plus discrètes, plus subtiles que celle avancées par Weber. Ces formes de pouvoir offrent un prisme cohérent

à travers lequel nous pouvons examiner la construction de la légitimité des contrôleurs de gestion.

Plus récemment, de nouvelles contributions sont venues enrichir l'approche psychologique de la légitimité dont notamment les travaux de Tyler (1990, 1999, 2005) qui s'interroge également sur les fondements psychologiques de la légitimité et sur les stratégies de légitimation. S'appuyant sur la théorie de la justice, Tyler propose une relecture des travaux de French et Raven et tente de mettre en exergue les raisons qui poussent les individus à se référer à la légitimité. Des 1990, dans son ouvrage intitulé *Why people obey the law ?*, Tyler aboutissait à la conclusion que la légitimité des institutions bénéficiait d'un pouvoir d'influence supérieur à celui du risque ou de la sanction encouru par le non-respect des règles ou des normes. Tyler introduisait dès lors une hiérarchisation des formes de pouvoir qui n'apparaissait pas dans les travaux de French et Raven : *In fact, the findings of this study suggested that legitimacy was more influential than was the risk of being caught and punished for rule breaking.* (Tyler, 2006). Tout comme French et Raven ou encore Weber, Tyler place également au centre de son analyse psychologique de la légitimité la notion de valeur et de règle. Ce socle commun avec les travaux antérieurs, couplé à la théorie de la justice, lui permet en revanche d'apporter une vision moins statique de la légitimité. Il s'intéresse en effet au processus de légitimation qu'il détermine comme étant d'ordre à la fois instrumental et relationnelle (Petit et Mari, 2009). La légitimité y est donc vu tantôt comme une ressource (les individus voient dans l'ensemble des règles et des autorités qui régissent leurs actions l'opportunité de maximiser une rétribution à leur égard) tantôt comme la relation d'identification que la légitimité induit entre les individus et les « autorités » (les individus ou les groupes d'individus sont attentifs au traitement qu'ils reçoivent de la part des autorités).

En mobilisant la théorie de la justice, Tyler rejoint par ailleurs Lerner (1977) qui, en s'appuyant également sur les critères de rétribution et d'identification, évoquait déjà les déterminants des stratégies de légitimation. Pour ce dernier, la légitimité reconnue dépendrait sensiblement du degré de proximité entre l'individu et les personnes en présence et de la durée et la diversité de leurs échanges (Kellerhals, 2003). De fait, plus l'éloignement entre l'autorité et l'individu est grand, plus l'effort de légitimation se fait ressentir alors qu'*a contrario*, la proximité semble sensibiliser l'individu au besoin.

Dans cette perspective, le processus de légitimation permet de dépasser l'approche « autoritaire » de la légitimité. Tyler met en lumière les éléments permettant de démontrer que

les individus ne sont pas simplement influencés par des formes de pouvoir coercitif, qui bien souvent aboutissent aux effets inverses de ceux escomptés. Il démontre au contraire l'intérêt d'apparaître légitime non pas par la manifestation frontale de l'autorité mais bien par une mise en adéquation des intérêts et des conséquences attendues.

En nous appuyant sur la psychologie de la légitimité et sur la conception wébérienne de la légitimité individuelle nous pouvons donc isoler les formes de légitimité à l'initiative d'une manifestation subtile et discrète de l'autorité (Tableau 13) qui pourraient correspondre aux formes de légitimité des contrôleurs de gestion pour qui le pouvoir n'est pas visible.

Au-delà des travaux sur la psychologie de la légitimité, nous pouvons également citer les travaux de Hatzfeld (1998, 2007) qui rendent compte de formes de légitimité échappant aux relations de pouvoir et pouvant se manifester de manière discrète. Parmi ces formes de légitimité, Hatzfeld (2007) identifie la légitimité de compétence fondée sur le conseil et l'expertise qu'elle considère comme étant une extension de l'aide à la décision.

Plus récemment, Demaret et Méric (2013), dans une étude exploratoire portant sur la constitution de la légitimité des contrôleurs de gestion, soulignaient trois formes de légitimité auxquelles le contrôleur pouvait prétendre compte tenu de la spécificité de sa fonction, de son rattachement fonctionnel et de l'absence visible de sources de pouvoir. Les deux auteurs identifient ainsi une légitimité fonctionnelle, renvoyant le contrôleur dans ses attributions initiales et traditionnelles de *cost-killer*, une légitimité cognitive, relevant de déterminants culturels et contextuels, de représentations et de perceptions, et enfin une légitimité normative par laquelle le contrôle démontre sa capacité à adhérer aux systèmes de valeurs et de croyances en place.

**Tableau 13 : Les formes de légitimité attribuables aux individus sans pouvoir visible**

Formes de légitimité		Fondements théoriques	Caractéristiques
Légitimité charismatique		Max Weber, 1978	Le niveau de légitimité dépend des capacités d'influence et d'entraînement de l'individu
Légitimité pragmatique	Légitimité de réciprocité	Gouldner, 1960 ; Raven, 1993	La légitimité s'apprécie dans l'échange et la redevabilité
	Légitimité d'équité	Walster et Walster et Berscheid, 1978 ; Raven, 1993	Importance du sentiment de justice dans le traitement de l'échange
	Légitimité de dépendance	Berkowitz et Daniels, 1963 ; Raven, 1993	La responsabilité de porter assistance aux personnes
	Légitimité de proximité	Lerner, 1977	Légitimité attribuée à partir de critères à la fois affectifs, de la durée et de la fréquence de la présence.
Légitimité fonctionnelle		Mintzberg, 1979 ; Demaret et Méric, 2013	Les attributions initiales d'un individu le rendent légitime sur ses activités historiques
Légitimité de compétences		Hatzfeld, 2007	Au-delà des qualifications initiales d'un individu, ses compétences ou son expertise peuvent lui conférer une légitimité notamment en situation nouvelle ou incertaine
Légitimité cognitive		Ruef et Scott, 1998 ; Scott, 1995 ; Suchman, 1995	La légitimité est une question de perceptions collectives ou individuelles, fondées sur des structures cognitives auxquelles un individu va chercher à se conformer.
Légitimité normative		Scott, 1995 ; Suchman, 1995	Se rendre légitime en adoptant les systèmes de valeurs et de croyances de ses interlocuteurs

Les formes de légitimité attribuables aux individus sans pouvoir visible nous poussent à élargir nos réflexions et à nous interroger sur les stratégies de légitimation employées par les contrôleurs de gestion, y compris ceux d'organisations publiques. Mais pour cela, il semble indispensable de revenir sur un état des lieux de la profession, de son évolution au cours de ces dernières années et sur les défis auxquels la fonction doit aujourd'hui faire face. En

somme, qu'est-ce qui aujourd'hui nous permet d'affirmer que la fonction de contrôleur subit un déclin de sa légitimité ?

### 1.2.2. Vers une cristallisation de la profession ?

Le développement du contrôle de gestion au cours de ces vingt dernières années revêt un aspect plus que paradoxal. Malgré la crise sans précédent qu'il traverse depuis les années 1980 (Bollecker, 2009), la demande en contrôle ne cesse de s'accroître (Ezzamel et al., 1997) dans les organisations. L'environnement des contrôleurs de gestion, pour qui la légitimité se construit au jour le jour (Demaret et Méric, 2013), reste donc empreint d'une relative incertitude et les complexes dont il pâtit se font, quant à eux, de plus en plus nombreux.

Depuis plus de dix ans, de nombreux auteurs ont contribué à clarifier l'image de la fonction de contrôleur de gestion. Pendant longtemps relayé au rôle de *beancounter* (Drucker, 1990), certains le voient désormais évoluer vers le tant attendu business partner dont les rôles s'orienteraient vers des activités de conseil (Anastas, 1997, Friedman et Lyne, 1997, 2001, Vaivio, 2004, Fornerino et Godener, 2006), facilitées en partie par les évolutions technologiques récentes (Kaplan, 1995, Scapens et Jazayeri, 2003), ainsi que vers une implication active dans les mécanismes d'apprentissage organisationnel (Besson et Bouquin, 1991) et une intervention plus marquée dans le processus décisionnel (Siegel et Sorensen, 1999). Pour d'autres, le constat s'avère plus nuancé voire assombri (Byrne et Pierce 2007, Meysonnier et Pourtier 2006, Hoffjan, 2004, Jordan, 2005) et ces derniers émettent l'amer constat que la fonction ne semble pas avoir saisie pleinement l'occasion d'évoluer. Qu'il s'agisse d'une opportunité manquée ou bien d'une inertie de la fonction liée à des contraintes organisationnelles (Boisvert et al. 2008), l'avenir du contrôleur de gestion reste à ce jour entaché d'incertitude et le risque de voir ce constat s'élargir aux organismes publics apparaît aujourd'hui manifeste.

Les incertitudes qui entourent l'avenir des contrôleurs semblent par ailleurs puiser leurs sources dans ce qui apparaît désormais comme une crise de légitimité de la fonction. Symbole d'une financiarisation outrageusement accentuée dans les organisations au cours de ces trente dernières années, les contrôleurs souffrent visiblement d'amalgames et d'apriori qui les empêchent de s'émanciper de la comptabilité financière et du reporting ainsi que de leur position fortement centralisée (Bollecker, 2010). Plus en amont, Bouquin et Fiol (2007) s'inquiètent également des dynamiques d'enseignement de la discipline qui, d'après les auteurs, marquent un décalage avec les réalités perçues sur le terrain par les managers.

Entre une fonction qui se grippe, voire qui se cristallise autour d'un stéréotype, du fait notamment d'activités de plus en plus stables, et des évolutions qui se font attendre, la question de la légitimité et du besoin de se légitimer semble plus que jamais d'actualité.

La fonction de contrôleur de gestion est depuis longtemps promise à un bel avenir. Oui mais voilà, cela fait maintenant plus de vingt ans que ce message tourne en boucle que ce soit dans les sphères professionnelles comme dans les espaces de discussion académiques et l'idée de voir un jour la fonction assurer son rôle de *business partner* se fait de plus en plus incertaine. Déjà en 2007, Bouquin et Fiol s'interrogeaient sur la légitimité du contrôleur de gestion dans l'exercice de ce type de missions et dressaient le constat éclairé que les contrôleurs se positionnaient le plus souvent comme techniciens de la ressource financière et non pas comme des *business partner* ou des *business analyst*.

Certains travaux mettent en perspective une fonction de contrôleur aux activités paradoxalement stables par rapport aux évolutions qu'ont connu quant à elles les pratiques de contrôle de gestion. En 2012, John Ayhee effectue en ce sens un panorama historique des activités des contrôleurs de gestion depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui. Il s'appuie sur les travaux de Bülher (1979), de Ardoin et Jordan (1979) et de Dumoulin (1983) afin de définir ce qu'il qualifie d'activités classiques des contrôleurs, à savoir une orientation sur des activités budgétaires et de reporting économique et financier. Il constate ainsi que les activités des contrôleurs ont très faiblement évolué, rejoignant ainsi les conclusions qu'avaient pu avancer quelques années auparavant Lorino (2009) et Bollecker (2010).

Morales (2009) quant à lui, met en exergue le décalage pouvant exister entre le discours tenu par les contrôleurs eux même sur la perception et la narration de leurs propres activités et sur la réalité même de ces pratiques. Il révèle la dissimulation des aspects ingrats de la fonction et l'exercice permanent consistant à cultiver une image de « consultant interne » ou bien de « partenaire opérationnel ». La littérature semble donc faire, de manière assez récurrente, l'amalgame entre le projet professionnel des contrôleurs et leurs activités réelles puisqu'aujourd'hui, sont fréquemment ressassés les discours grandiloquents nous annonçant l'arrivée de ce contrôleur ressuscité en « business partner ».

Historiquement les contrôleurs assurent des missions budgétaires et analytiques (Bülher, 1979), des fonctions de surveillance (Bourguignon, 2003), des actions de reporting et sont principalement orientés vers la direction plutôt que vers les opérationnels (Jordan, 2005). Mais depuis maintenant plus de vingt ans et les travaux de Chiapello (1990), des murmures

laissent entendre que le contrôleur pourrait jouer un rôle bien plus actif dans la professionnalisation des managers sur les techniques de contrôle de gestion, que ce dernier aurait modifié les contours de sa fonction pour assurer des missions de conseil à la fois auprès des opérationnels et auprès de la direction (conseil stratégique) (Fornerino et Godener, 2006). Or il semblerait que cette frénésie n'ait été entraînée que par le discours de contrôleurs alors en quête d'une nouvelle identité, comme cela peut être le cas lors d'un travail d'entrepreneuriat institutionnel (Lawrence et Suddaby, 2006), et qui faisaient volontairement abstraction de leur *sale boulot* (Lambert et Morales, 2009). Le décalage entre les pratiques et le discours des contrôleurs nous laisse donc à penser que la fonction est en train de se stéréotyper et que les contrôleurs vivent sur ce socle d'activités classiques tandis que les pratiques de contrôle sont en perpétuelle évolution depuis maintenant deux décennies (Burns et Vaivio, 2001).

Plusieurs raisons peuvent venir éclairer nos propos et expliquer cette cristallisation. Tout d'abord, le contrôleur reste sensiblement associé à la dimension financière et centralisée de l'organisation. Les représentations collectives dont il pâtit le maintiennent dans l'image du *compteur de haricot* malgré des évolutions des pratiques et des outils qui aurait pu permettre son émancipation (Friedman et Lyne, 2001). Bollecker (2009) rappelle à ce sujet, que les développements trop discrets de la méthode ABC ou encore des coûts stratégiques sont le reflet d'une financiarisation encore trop marquée de la fonction et d'une centralisation accrue (Burns et Ezzamel, 1999). Pour certains auteurs (Besson et Bouquin, 1991 ; Cooper, 1996 ; Bollecker, 2009), cette centralisation de la fonction pourrait à terme menacer jusqu'à l'existence même de l'identité des contrôleurs dans les organisations. Dans une enquête parue dans la revue *échange*, Nguyen et Laigue (2010) signalent quant à eux, que l'information que l'on retrouve dans les tableaux de bord reste principalement d'ordre financière ou budgétaire et ce malgré les nombreux appels du pied des académiques à venir « équilibrer » les outils de reporting. Cette prégnance de la dimension financière dans les activités des contrôleurs n'est pas particulière à la France. Elle se retrouve dans d'autres pays. En ce sens, lorsqu'Ahrens et Chapman (2000) observent les pratiques de contrôleurs allemands et anglais, ils tentent de démontrer que ces derniers sont capables de bâtir des identités communes malgré des expériences différenciées. Cette convergence, Ahrens et Chapman l'expliquent en partie par la pression financière qui pèse sur les organisations et qui se retrouve assez rapidement sur les fonctions consacrées aux aspects financiers.

Une des autres raisons pourrait se trouver dans le développement effréné des nouvelles technologies de l'information qu'ont connues les organisations dès la fin des années 1990.

L'avènement des systèmes d'information et plus particulièrement des ERP ont conduit les contrôleurs à devenir des utilisateurs de ces systèmes bien plus que des animateurs ou des architectes. Le développement de ces outils a offert de nombreuses perspectives pour les contrôleurs mais là encore l'occasion de s'émanciper ne semble pas avoir été saisie correctement. En disposant désormais d'une remontée automatique d'informations qu'il devait auparavant réaliser manuellement, ces derniers bénéficiaient d'espaces supplémentaires afin de diversifier leurs activités vers le conseil ou l'aide à la décision. Or le constat qui se dessine est que le contrôleur ne s'émancipe pas pour autant des contraintes de collecte et ne se tourne pas vers des activités plus stratégiques (Meyssonier et Poutrier, 2006). Au contraire, certains travaux ont démontré la possible dilution des compétences des contrôleurs notamment lorsque les managers opérationnels intégraient pertinemment ces technologies (Danziger, 2000) voire la substituabilité de la fonction par ce type d'outil (Davis et Albright, 2000). Les opportunités que confèrent les ERP aux managers opérationnels superposées à la stabilité voire au repli des activités des contrôleurs menacent donc sensiblement la légitimité de ces derniers.

Concernant la finalité budgétaire du contrôle, sa persistance au sein des organisations semble renvoyer directement le contrôleur dans ses attributions initiales et grippe ici encore sensiblement son image. La gestion budgétaire représente en effet une pratique de gestion relativement courante et dont les organisations ont du mal à se détacher. Pilier de la direction par objectif, sa disparition, un temps envisagée par certains auteurs (Bunce, Fraser, & Hope, 2002, 2004; Hope & Fraser, 2003) semble n'avoir trouvé aucun écho auprès des organisations visiblement attachées à cette pratique vieillissante mais néanmoins mature et routinière. Les organisations ne semblent en revanche pas réticentes à l'idée de devoir faire évoluer ces pratiques budgétaires (Ekholm et Wallin, 2000). Dans cette perspective, difficile pour le contrôleur de s'écarter de ces activités budgétaires pour lesquelles il dispose d'une légitimité historique et d'une autorité difficilement contestable. Une enquête de la DFCG parue dans la revue *Echange* confirme ici encore que les contrôleurs de gestion restent majoritairement attachés à ces activités de consolidation, de clôture et de reporting budgétaire (Duban-Doyard, Doch, 2010). L'enquête, menée à travers neuf pays et auprès de 500 contrôleurs révèle que la production du chiffre demeure une activité majeure et chronophage, laissant peu d'espace à ces derniers pour se concentrer sur les tâches « nobles ».

Une dernière piste pouvant expliquer la cristallisation de la fonction est à relever du côté des multiples évolutions qu'ont connues les pratiques et les outils de contrôle de gestion au cours

de ces dernières années. Car même si le contrôleur n'est pas le dépositaire exclusif du contrôle de gestion, il reste étroitement lié à son évolution. Dupuy (2009) nous rappelle que la finalité du contrôle de gestion représente et fait partager bien souvent les éléments de performance de l'organisation censés fonder la continuité de l'organisation, et de fait, contribue au renouveau permanent de l'identité organisationnelle. Or les transformations récentes des pratiques et des finalités du contrôle ainsi que les multiples innovations managériales qui sont venues alimenter la plupart des travaux en contrôle de gestion de ces dernières années n'ont en aucun cas consacré le contrôleur. Lorsque Kaplan et Norton publient dans les années 1990 leurs ouvrages « pédagogiques » censés nous apprendre comment rééquilibrer les systèmes de mesure de la performance en y introduisant notamment des dimensions non financières, le rôle du contrôleur de gestion n'apparaît pas de manière explicite. Il est notamment envisagé comme pouvant être l'architecte du Balanced Scorecard (Kaplan et Norton, 1998, p.302) au même titre que le directeur financier ou plus récemment que le directeur du développement durable. Il n'apparaît pas non plus comme étant un acteur central du reporting global et du pilotage de la RSE (Fajfrowski, 2011). Confronté au paradoxe des revendications contradictoires des différentes parties prenantes, la fonction aurait, au contraire, tendance à se replier sur son cœur de métier et ne participerait pas ou peu au système de contrôle environnemental et social (Travaillé et Naro, 2013).

La persistance des finalités évaluatrices (Lambert et Sponem, 2009) et des carcans budgétaires (Libby et Lindsay, 2010), l'incapacité à saisir pleinement la dynamique que traverse le contrôle de gestion, la menace de voir ses compétences diluées au niveau opérationnel sont autant d'éléments qui enferment progressivement le contrôleur dans le stéréotype du *beancounter 2.0.* ou du *e beancounter.*

En 2003, Bollecker dressait l'évolution de la fonction de contrôleur de gestion au cours du 20<sup>ième</sup> siècle (**Tableau 14**). A partir des travaux menés ces dernières années, il est désormais possible de compléter la décennie qui vient de s'achever et force est de constater que la fonction n'a pas connu d'évolution spectaculaire.

Difficile d'affirmer clairement s'il s'agit d'une régression de la fonction, d'une conséquence du contexte exacerbé dans lequel se trouvent la plupart des organisations ou bien tout simplement si la fonction a été surestimée au cours de ces dernières décennies. Il nous apparaît cependant évident que le contrôleur subit un déclin de légitimité qui vient se superposer dans le secteur public au défi de la construction sociale et de l'intégration de la

fonction et à la complexité de ces organisations dont les spécificités peuvent venir s'ajouter aux diverses « pathologies » dont souffrent les contrôleurs.

La légitimité correspond à une reconnaissance sociale et induit bien souvent un jugement individuel ou collectif. Il serait difficile de croire qu'une forme quelconque d'objectivité puisse sous-tendre à l'attribution d'une légitimité. Quand bien même cette objectivité serait avérée, elle nous renverrait immédiatement vers les interrogations de Dupuy (2007) sur la convergence des subjectivités comme essence même de l'objectivité. Lorsque Suchman (1995) définit la légitimité, ce dernier fait référence à *un système de normes de valeurs, de croyances et de définitions, construit socialement*. Alors que les normes et les croyances propres à l'exercice des missions de service public peuvent se révéler antagonistes aux finalités du contrôle de gestion, elles peuvent également constituer un frein à l'intégration des contrôleurs et venir parasiter la légitimation de ces derniers.

**Tableau 14 : L'évolution de la profession de contrôleur de gestion (Bollecker, 2003) (mise à jour : auteur)**

<b>Contexte</b>	<i>Début du XXème siècle</i> Production de masse, recherche d'économie de coûts. Accroissement de la taille des organisations	<i>Début des années 1960</i> Production de masse Accroissement de la taille des organisations	<i>Années 1970-1980</i> Environnement complexe et incertain Différenciation des centres de responsabilités	<i>Années 1990</i> Environnement complexe et incertain Différenciation et très forte interdépendance des centres de responsabilité		<i>Années 2000 et début des années 2010</i> Environnement complexe et incertain Différenciation, interdépendance et <b>fragilité</b> des centres de responsabilité
<b>Méthode de contrôle organisat.</b>	Contrôle bureaucratique	Contrôle par le marché combiné à un contrôle bureaucratique	Contrôle par le marché	Contrôle par la culture	Contrôle par le marché renforcé par des mécanismes de liaison	<b>Contrôle par le marché et par de nouvelles parties prenantes (Stockholders vs Stakeholders)</b>
<b>Fonction principale</b>	Surveillance pour la protection des biens des actionnaires	Assurer le fonctionnement de la délégation des responsabilités et surtout la surveillance des activités pour le compte des directions générales	Aider les unités décentralisées à la gestion de leurs activités Assurer la cohérence avec les objectifs globaux de l'entreprise	Inciter les individus à adhérer et à respecter les valeurs et les buts à long terme de l'entreprise	Aider à gérer les unités décentralisées, gérer les problèmes de coordination	<b>Assurer la remontée d'informations financières et budgétaires auprès du siège ou de la direction, inciter les individus à atteindre les objectifs fixés à moyen-court terme</b>
<b>Cent. / Déc.</b>	Fonction centralisée	Fonction plutôt centralisée	Fonction plutôt décentralisée	Fonction décentralisée		<b>Fonction à orientation centralisatrice (intermédiaire)</b>
<b>Activités de conception</b>	Conception du système de calcul de coût et définition des coûts standards	Conception des outils d'analyse, des indicateurs et des procédures de contrôle de gestion		Conception et renouvellement des outils d'analyse, des indicateurs et des procédures de contrôle de gestion décentralisé et différencié		<b>Conception et renouvellement d'outils de reporting en lien avec les systèmes d'information (ERP, CRM, etc.)</b>
<b>Activités polyvalentes</b>	Comptabilité générale Publication de rapports financiers auprès de la direction générale	Non connues	Missions ponctuelles Gestion de la trésorerie Suivi de la comptabilité Elaboration de documents de synthèse Relations avec les partenaires financiers de l'entreprise Fiscalité			

<b>Activités d'utilisation</b>	Mesure des coûts réels Définition des écarts	Définition des prévisions (objectifs, budgets, moyens), formulation des choix stratégiques, déclinaison des objectifs, suivi de l'activité, identification, mesure et analyse des écarts, transmission des résultats à la direction	Aider à la planification Suivi des réalisations Elaboration du <i>reporting</i> Calcul des coûts de revient	Aider à la planification Suivi des réalisations Elaboration du <i>reporting</i> Calcul des coûts Révisions budgétaires Vérifier l'adéquation des décisions avec les buts à long terme	Aider à la planification Suivi des réalisations Elaboration du <i>reporting</i> Calcul des coûts Révisions budgétaires Vérifier l'adéquation des décisions avec les buts à long terme Détection des problèmes de coordination	Aider à la planification Suivi des réalisations Elaboration du <i>reporting</i> Calcul des coûts Révisions budgétaires Vérifier l'adéquation des décisions avec les buts à <b>moyen-court terme</b> Détection des problèmes de coordination
<b>Activités relationnelles</b>	Non requises	Non requises	Formation Conseil Animation de la planification	Formation et conseil Animation de la planification Inciter à aller dans le sens de la stratégie et des objectifs Diffuser les valeurs de l'entreprise	Formation et conseil Animation de la planification Inciter à aller dans le sens de la stratégie et des objectifs Médiation	Formation et conseil Animation de la planification <b>budgétaire</b> Inciter à aller dans le sens de la stratégie et des objectifs <b>Hybridation et traduction</b>
<b>Principales qualités requises</b>	Savoir travailler seul, rigueur, esprit d'analyse, de synthèse	Savoir intégrer des informations variées, caractérisant l'activité interne Savoir détecter, synthétiser et pondérer les informations essentielles Savoir anticiper les effets de l'activité à l'aide de simulations Savoir procéder à des arbitrages délicats	Rigueur Esprit d'analyse et de synthèse Qualité de communication, de pédagogie, de diplomatie, d'écoute, de dialogue	Rigueur Esprit d'analyse et de synthèse Qualité de communication, de pédagogie, de diplomatie, d'écoute, de dialogue Savoir travailler en équipe	Savoir comprendre les différences de culture et de métier. Comprendre les contradictions internes. Conserver une vision cohérente entre les points de vue des uns et des autres Communiquer avec objectivité, simplicité et efficacité Jouer un rôle moteur proactif de conseiller	Savoir comprendre les différences de culture et de métier. Comprendre les contradictions internes. Conserver une vision cohérente entre les points de vue des uns et des autres Communiquer avec objectivité, simplicité et efficacité <b>Savoir vendre l'efficacité et la rationalité</b>

### 1.3. Contingence de la fonction aux caractéristiques du secteur public

---

Nous avons vu précédemment (1.1) que la fonction de contrôleur de gestion avait émergé dans les organisations publiques par le biais combiné d'un appui institutionnel accompagné du discours d'entrepreneurs institutionnels à qui l'on a donné la parole, ainsi que par un réflexe mimétique. Réflexe mimétique conduisant à « copier-coller » une fonction de contrôleur mise à mal depuis plusieurs années dans les entreprises privées. Quid de cette fonction en perdition qui se retrouve désormais dans des organisations dans lesquelles son intégration se heurte aux multiples résistances culturelles.

Les travaux de Hachmanian et Hussenot, qui représentent à notre sens la contribution la plus ancienne sur le sujet, laissent apparaître malgré tout une fonction de contrôleur à l'identité déjà distincte dans certaines administrations et ce dès le début des années 1980.

Les particularités du secteur public constituent à première vue une difficulté supplémentaire dans la conduite du processus de légitimation du contrôleur, qui doit composer avec ses handicaps « génétiques », ses complexes multiples et désormais avec les spécificités d'un secteur lui-même en crise.

Amené à pratiquer au quotidien un examen de son comportement afin de se préparer aux épreuves de vérité auxquelles il sera confronté (Lambert et Pezet, 2007), le contrôleur doit bâtir sa propre identité en fonction de son environnement. Il subit ce que nous appelons le « syndrome du caméléon », consistant à adapter en permanence son profil, l'étendue de ses missions et de son action, à son environnement afin de se constituer une identité sur mesure. Il se conforme tantôt à des aspects normatifs et normalisés (normes comptables, procédures budgétaires, référentiels de gestion, etc.), tantôt à des facteurs bien plus spécifiques. L'étude de Hachmanian et Hussenot (1984), reprise par Bollecker (2003), illustre de manière assez claire ce syndrome et met en évidence la pluralité des profils de contrôleurs pouvant exister dans le secteur public. Ainsi, dans les administrations confrontées au développement de nouveaux outils de gestion et à l'adaptation de ces derniers aux attentes des responsables opérationnels, le contrôleur se fait animateur et délaisse ses activités classiques et bureaucratiques au profit d'activités d'innovation. Dans les administrations fortement hiérarchisées et assurant des prestations de services par l'intermédiaire d'unités opérationnelles, le rôle des contrôleurs oscille entre celui de conseiller, de gardien des procédures, de surveillant ou encore d'analyste.

A partir de ces travaux, Bollecker (2003) relève deux facteurs pouvant expliquer ces différences de profil dans les organisations publiques, à savoir le degré de mise en œuvre des systèmes de contrôle de gestion et l'objectif global poursuivi par l'organisation en question.

*Le degré de mise en œuvre des systèmes de contrôle de gestion : les activités des contrôleurs, et donc leur mission, dépendent souvent du degré de développement des systèmes de contrôle (Ardoin et Al. 1985). Lorsque le contrôleur est amené à mettre en place ou à rénover le système qu'il anime, il est préférable qu'il dispose de solides connaissances des mécanismes comptables et techniques de comptabilité. Par ailleurs, un profil de diplomate-vendeur et d'animateur pour la bonne conduite d'actions de changement, le sens du timing et une bonne maîtrise technique semblent importants pour concevoir des systèmes de contrôle (...) Au contraire, lorsque les outils sont en place, le contrôleur de gestion est dans une phase de routine opérationnelle, c'est-à-dire d'analyses, de réunions, et de décisions... La priorité passe de la rédaction de procédures et de l'élaboration de mécanismes à l'amélioration des résultats de l'entreprise.*

*L'objectif global des administrations : dans l'administration A l'objectif est éducatif. Par définition, cette activité est en constante évolution puisque le savoir n'est pas immuable, ce qui passe probablement par une logique continue d'amélioration des outils de mesure de la « performance éducative » : cette mission légitime alors le recours à des contrôleurs de gestion innovateurs. Dans les administrations B et C (où la dimension hiérarchiques est dominante et où le contrôle de gestion est centralisé), il semblerait que l'objectif global se traduise par la maîtrise des dépenses publiques, ce qui nécessite des contrôleurs de gestion conseillers chez B pour surveiller l'efficacité de la décentralisation des budgets, et des contrôleurs de gestion surveillants chez C pour contrôler et réduire les coûts de fonctionnement de l'administration (Bollecker, 2003).*

Les travaux de Hachmanian et Hussenot et la lecture qu'en effectue Bollecker mettent donc en lumière des contrôleurs dont l'identité serait construite autour de spécificités organisationnelles, expliquant ainsi la grande diversité des profils pouvant être observés. Malgré cela, il semble difficile de croire que l'identité des contrôleur puisse aussi facilement rentrer dans ces « cases » compte tenu de la propension des organisations publiques à faire coexister en leur sein une multitude de finalités différentes sinon contradictoires, nous renvoyant ainsi dans le labyrinthe de l'organisation contingente et complexe évoquée par Perrow (1986).

Il est communément admis que les systèmes de contrôle de gestion et, dans une plus large mesure, les mécanismes de contrôle organisationnels, varient sensiblement d'une entreprise à une autre. La dimension contingente du contrôle de gestion a en effet fait l'objet de nombreux travaux et permet de dépasser le dogme de l'invariance et de l'universalisme autrefois prôné. Les vives critiques adressées au contrôle de gestion au cours des années 1990 réclamaient déjà de dépasser la vision réductrice du contrôle en proposant notamment une approche plus conceptuelle et bien moins instrumentale. Les approches contingentes ont en ce sens sensiblement contribué à démontrer la capacité du contrôle à s'adapter à des situations incertaines et complexes (Pariente, 1998) et ont offert un prisme d'observation suffisamment cohérent qu'il est aujourd'hui inconcevable d'envisager des systèmes de contrôle identiques dans une PME de service et un grand groupe minier.

Les travaux sur la contingence ont également souvent servi de point de départ pour l'analyse des pratiques de contrôle dans les organisations publiques. Les spécificités mises en lumière dans le secteur public peuvent en effet se rapprocher de certaines particularités organisationnelles observées jusqu'à présent et de fait donner lieu à des rapprochements. La taille, le caractère non répétitif des tâches, l'environnement complexe, instable et incertain, le poids de la main d'œuvre dans les moyens, etc. sont autant de facteurs permettant d'expliquer la spécificité du contrôle de gestion dans ces organisations.

Demeestere (1989) s'interrogeait déjà sur l'existence de spécificités propres au secteur public. Il place la prise en compte de ces spécificités au cœur des stratégies de développement du contrôle de gestion dans les organisations, dénonçant au passage les modèles de contrôle « clé en main » des années 1970 (PPBS, RCB), et prône la réalisation de diagnostics consistant à *analyser le fonctionnement concret de l'organisation, de ses problèmes, de ses priorités et contraintes,, de ses projets de changement, de sa volonté de clarifier et de rationaliser tel ou tel aspect (ou l'ensemble) de sa gestion, de sa capacité à réunir les appuis.* (...) Ce diagnostic repose également sur *le choix et la construction d'outils adaptés aux problèmes posés* et donc sur une architecture rationnelle des systèmes de contrôle.

Pour Pariente (1998), qui tente de rendre compte du développement du contrôle de gestion dans les collectivités territoriales, les tentatives les plus pérennes et les plus acceptées restent également celles se souciant le plus de l'adéquation avec les spécificités de l'organisation. Il évoque à son tour cette nécessité de réaliser des analyses de l'organisation préalablement à la

mise en place du contrôle afin de cerner l'ensemble des particularités et d'adapter au mieux le processus de contrôle à son environnement organisationnel.

Il ne s'agit ici que de recommandations théoriques, inspirées du courant de la contingence, et relativement peu suivies dans les faits constituant toutefois un puissant vecteur de légitimation du contrôle de gestion dans ces organisations.

L'exercice de la fonction de contrôleur de gestion répond également à ces critères et à ces spécificités. Les travaux de Caroline Lambert (2005, 2009) rendent compte, en ce sens, de l'importance des facteurs de contingence dans la structuration et l'exercice même de la fonction de contrôleur. Chaque organisation dispose en effet de son propre modèle de contrôleur, ayant su ou non s'adapter aux contraintes spécifiques de l'environnement dans lequel il évolue. Pour Bouquin (2001), qui s'interroge sur la pluralité des pratiques du contrôle, le travail du contrôleur varie sensiblement selon plusieurs facteurs :

- *La taille de l'entreprise*
- *La phase de son développement*
- *Le niveau hiérarchique auquel le contrôleur est rattaché*
- *Le degré d'internationalisation*
- *L'environnement technique*
- *La pression de la concurrence, la prévisibilité de l'environnement et la nature du business model*
- *La stratégie de l'entreprise*
- *La place donnée au contrôle de gestion*
- *La culture et la formation des contrôleurs*

Bouquin, dans Lambert (2005)

Même si le spectre semble large, ces facteurs contingents offrent une vue d'ensemble de l'environnement dans lequel évolue le contrôleur. En revanche, comme le souligne Lambert, Bouquin omet d'explicitier quels peuvent être les effets de ces facteurs sur l'exercice de la fonction. Or, comme dans le cas des pratiques de contrôle, on peut donc supposer que chacun de ces facteurs est susceptible de façonner l'identité des contrôleurs, de structurer les missions de ces derniers, de déterminer leur niveau de légitimité. De même, l'adaptation du contrôleur aux spécificités propres à l'organisation et à l'environnement dans lequel il évolue peut vite se révéler être une source de légitimation.

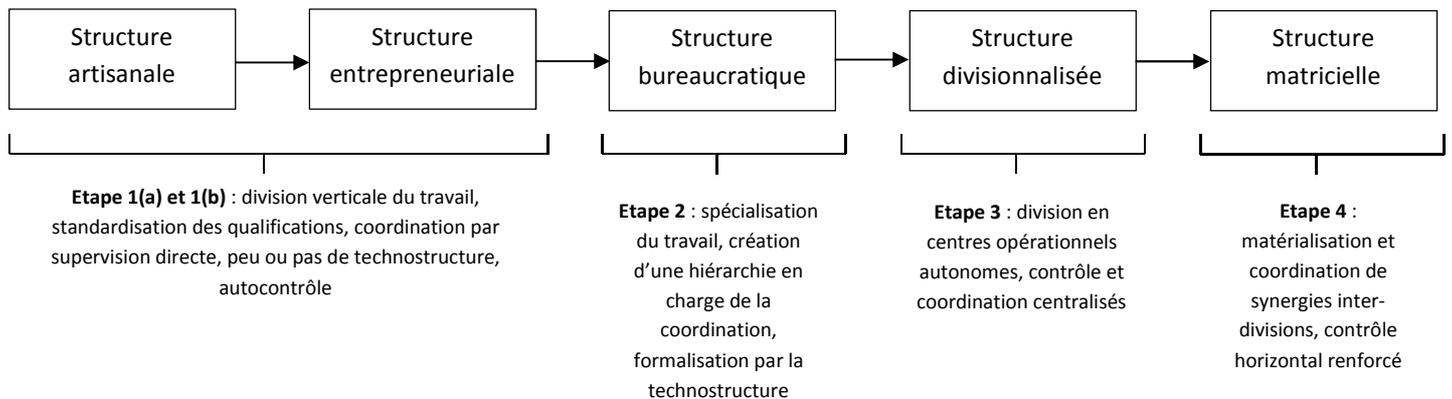
Si l'on se focalise sur la fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public, il convient avant tout d'examiner les caractéristiques des organisations publiques à la lumière de ces facteurs de contingence. En esquisant ainsi l'environnement dans lequel le contrôleur exerce ses missions, nous pourrions déterminer si les spécificités de ces organisations sont à même ou non d'affecter la légitimité de ce dernier. Pour cela nous nous appuyons sur les travaux relatifs aux structures organisationnelles et à la contingence d'Henri Mintzberg et tentons de tisser le lien avec les facteurs avancés par Henri Bouquin.

### 1.3.1. La taille et la maturité de l'organisation

Excepté les organisations publiques de taille intermédiaire fraîchement autonomes telles que les collectivités locales, la plupart des structures publiques ont une taille relativement conséquente dans laquelle le fonctionnement y est fortement hiérarchisé, la division du travail manifeste et les tâches clairement différenciées. Le caractère non répétitif des tâches que l'on retrouve dans ces organisations (Burlaud, 1995) complexifie un peu plus les mécanismes de contrôle et de coordination et conduit inexorablement à la tentation de vouloir formaliser l'ensemble des processus autour de procédures impersonnelles. Le contrôleur, de par ses missions hautement normalisées, devient l'incarnation de ces procédures contraignantes et de la confusion pouvant en découler. De plus, si pour Mintzberg la taille de l'organisation explique pour partie la complexité de sa structure, elle pousse également le contrôleur à s'enliser dans des activités de consolidation et de reporting (Bouquin, 2001) et donc à se déconnecter des réalités opérationnelles.

Pour Lambert (2005), la taille d'une organisation soulève la question de l'incertitude qui s'accroît au fur et à mesure que la structure s'élargit. Au-delà d'un certain seuil de taille, le management doit donc faire émerger de nouveaux systèmes d'information verticaux ou bien accroître l'autonomie des unités opérationnelles (**Figure 6**). Quelle que soit la stratégie envisagée, soit un ou plusieurs postes de contrôleur sont créés, soit de nouvelles missions viennent se greffer à la fiche de poste des contrôleurs ainsi que de nouvelles responsabilités affectant, dans un sens comme dans l'autre, leur légitimité.

**Figure 6 : Les étapes du développement structurel (Mintzberg, 2010)**



Dans les structures publiques, le phénomène semble en revanche être inversé avec malgré tout, les mêmes conséquences sur le quotidien des contrôleurs. Les organisations publiques ont atteint à ce jour une relative stabilité dans leurs effectifs<sup>1</sup>, voire pour certaines, un déclin d'effectif amorcé depuis plusieurs années, dicté par un besoin de rationalisation. Contrairement aux entreprises privées pour lesquelles le contrôleur a su trouver sa place au fur et à mesure que la structure s'agrandissait, la fonction est apparue dans un environnement organisationnel mature et qui plus est de grande taille. Un environnement composé de ses propres normes et ses propres référentiels. Or, comme l'a démontré Mintzberg en s'appuyant notamment sur les travaux du groupe d'Aston, la maturité et la taille élevée des organisations ont tendance à rigidifier les structures, à encourager la mise en place de routines ainsi que les résistances aux changements. Dans ce contexte, il semble donc délicat pour le contrôleur de ne pas voir sa légitimité entachée, lui qui vient superposer ses normes financières et budgétaires aux normes existantes et qui tente vainement de déployer une culture du résultat dans des organisations où la culture bureaucratique et professionnelle est dominante.

### 1.3.2. Environnement technique et prévisibilité

Plutôt que d'aborder la technicité ou la technologie dans sa définition la plus large, Mintzberg préfère se focaliser sur les systèmes techniques qu'il rapproche, à partir des travaux de Hunt (1972), des « instruments » ou des « outils » dont disposent les acteurs afin d'opérationnaliser leurs activités. Mintzberg observe ces systèmes techniques au biais de deux dimensions, l'une étant la sophistication, l'autre la régulation. La sophistication consiste à considérer la complexité d'un système technique indépendamment des compétences requises pour l'utiliser.

<sup>1</sup> Au même titre que Mintzberg, nous retenons l'effectif comme mesure de la taille d'une organisation.

La maintenance et la logistique liées à ce système technique deviennent donc un enjeu quant à la présence de structures annexes (ingénieurs, concepteurs). La régulation quant à elle permet d'évaluer l'influence du système technique sur le travail des opérateurs. En ce sens, lorsqu'il y a peu de régulation, l'opérateur est à même de déterminer son rythme de travail ainsi que son autocontrôle. De nombreuses bureaucraties professionnelles s'illustrent par cette faible régulation des systèmes techniques. C'est notamment le cas des hôpitaux où la compétence et les connaissances des médecins prévalent largement sur l'instrumentation technique dont ils disposent. Dans les universités, les systèmes techniques ont quant à eux un effet régulateur quasi-nul compte tenu de leur diversité et de leur flexibilité.

Dans ces organisations où la technologie ne semble pas avoir une réelle incidence sur les mécanismes de régulation, il semble donc difficile d'imaginer qu'à terme l'implantation d'un ERP ou d'un nouveau système de contrôle de gestion puisse venir perturber, un tant soit peu l'activité comme cela pourrait être le cas dans un établissement bancaire ou un organisme de crédit. Se pose également la question de la prévisibilité de l'activité, si chère au contrôleur. Mintzberg émet l'hypothèse selon laquelle *plus le système technique est régulé, plus le travail opérationnel se formalise et plus le centre opérationnel devient bureaucratique*. Le contrôle devient par conséquent impersonnel et omniprésent et les fonctionnels voient leur pouvoir s'accroître. Un système technique fortement régulé et hautement sophistiqué serait donc source de prévisibilité et de contrôlabilité de l'activité d'une organisation. Dans ce scénario, les tâches routinières peuvent être automatisées et la valeur ajoutée des activités des services fonctionnels y est pleinement reconnue. La détermination du seuil de rentabilité sur une chaîne de montage automatisée d'automobiles apparaîtra en effet plus légitime aux yeux des opérationnels que l'analyse du coût moyen d'une transplantation cardiaque dans un hôpital.

Même si dans certains organismes de service public, l'activité peut devenir routinière (Perrow, 1970), elle n'en demeure pas moins difficilement mesurable. Ces organisations auront tendance à formaliser la plupart de leurs processus mais l'absence de systèmes techniques régulateurs et sophistiqués affecte sensiblement la production de données quantifiées, limitant ainsi la pertinence et la justesse des analyses des contrôleurs. Pour Bouquin, les conséquences de l'environnement technique sur la structuration et l'exercice de la fonction de contrôleur ne peuvent être occultées. Mais la lecture de Mintzberg permet d'aller au-delà de ce simple constat. Elle met en exergue les difficultés que peuvent rencontrer ces fonctionnels lorsqu'ils exercent leurs missions dans un environnement où les

qualifications ne peuvent être standardisées et où le contrôle manque d'emprise technologique.

### 1.3.3. La place du contrôle de gestion et celle du contrôleur : le défi de la construction d'identité auprès des opérationnels

Comme nous venons de le voir, il subsiste également au cœur de nombreuses organisations publiques une dimension professionnelle forte qui à notre sens perturbe largement la construction identitaire et la légitimation de la fonction de contrôleur. Si l'on reprend les travaux de Mintzberg, dans lesquels il mobilise également la théorie de la contingence, on observe assez facilement que l'âge d'une organisation et le pouvoir qui la contrôle conduit quasi inéluctablement cette dernière à s'enfermer dans un modèle bureaucratique. Ainsi, lorsque Mintzberg définit le modèle de la bureaucratie professionnelle, il met également en exergue la difficulté que peuvent rencontrer les fonctionnels, bien souvent *tirillés à la fois par leur hiérarchie et par les opérateurs* (Mintzberg, 2010, p.329). La bureaucratie professionnelle offre en effet un espace de liberté et une autonomie suffisamment vaste pour que les professionnels puissent y perfectionner leur qualification sans interférences. Les mécanismes de raisonnement et la technicité des professionnels répondent à des schémas « rôlés » et pleinement maîtrisés, limitant ainsi l'incertitude qui pourrait en découler. Dans ce contexte, il est difficile pour le contrôleur d'exister et de disposer d'une légitimité reconnue tant la fonction y est assimilée à celle « d'empêcheur de tourner en rond » et tant la rationalité dominante appartient à ces professionnels. Les marges de manœuvre restent étroites pour le contrôleur. L'image classique du contrôleur coordinateur relayant les messages stratégiques disparaît, tant dans ce type d'organisation, les objectifs restent autoproclamés (Chatelain-Ponroy, 2008) par la « caste des professionnels ». Difficile alors de croire que la fonction de contrôleur de gestion bénéficie d'une quelconque légitimité aux yeux de ces acteurs *qui n'accueillent pas avec enthousiasme cette intrusion de nouvelles normes de contrôle* (Gangloff, 2009). Or la plupart des bureaucraties professionnelles publiques que nous connaissons aujourd'hui (hôpitaux, universités, centres de recherche) ont développé des outils de contrôle, structuré leur propre service contrôle de gestion et déployé des équipes de contrôleurs.

Les travaux de Nobre dans le secteur hospitalier démontrent en effet que le contrôleur de gestion est bien souvent à l'initiative d'innovations managériales mais qu'il doit en permanence tenter de « séduire » les décideurs afin de les convaincre du bien-fondé des outils qu'il développe (Nobre, 2004). Quelques années auparavant, Abernethy et Stoelwinder (1995)

avaient déjà observé la délicate intégration des professionnels de la finance et de l'audit dans les établissements de santé afin de pallier l'insuffisance des instruments de régulation classiques. Solle (2002), quant à lui, explique également que bien souvent la vision des contrôleurs se heurte aux représentations largement ancrées des agents opérationnels des bureaucraties. Solle étudie en effet l'impact des dispositifs de contrôle de gestion dans les établissements publics d'enseignement. Il dresse ainsi le constat que bien souvent, le contrôle de gestion tente de s'imposer en modifiant au passage le comportement des individus, entraînant de fait un certain nombre de résistances.

A ce jour, la fonction de contrôleur de gestion reste donc largement en quête d'identité dans des organisations où le contrôle de gestion y est encore embryonnaire, où la composante financière ne s'est pas encore imposée comme dimension dominante et où subsiste de nombreux rapports de force entre les coalitions internes de l'organisation (Lambert, 2005). Bien souvent, la fonction apparaît légitime aux yeux de la direction, notamment lorsque cette dernière est à l'initiative de son émergence, mais ces *analystes de contrôle* rattachés à la technostructure (Mintzberg, 2010) gagnent en revanche à se légitimer auprès de managers opérationnels peu ou pas convaincus de l'utilité même du contrôle et de la fonction de contrôleurs. Comme le soulignent Lambert et Sponem (2003), lorsque la culture financière est faible, le contrôleur a tendance à vouloir mettre en avant toute la valeur ajoutée qu'il peut apporter aux unités opérationnelles et décide pour cela de bâtir et pérenniser la relation de confiance qu'il entretient avec le ou les responsables opérationnels. Ce niveau de relation rejoint en ce sens l'image relationnelle, avancée par Lambert (2005), qui correspond à l'image que le contrôleur pense véhiculer dans les relations qu'il a pu instaurer avec ses interlocuteurs.

#### 1.3.4. Un contrôle externe puissant

Dans sa liste de facteurs contingents, Bouquin identifie la stratégie de l'entreprise comme étant l'une des variables autour de laquelle la fonction de contrôleur se structure. Certaines stratégies peuvent en effet conférer au contrôleur ou, de manière plus large, au contrôle, un rôle clé. Pour l'auteur, qui illustre ses propos à l'aide d'éléments contextuels, la tendance au repli sur les cœurs de métiers amorcée il y a maintenant plus de dix ans dans de nombreuses organisations en est un exemple assez parlant. Ainsi, lorsqu'IBM fait le choix au début des années 2000 d'abandonner des pans entiers de ses activités, visiblement trop diversifiées, afin de se recentrer sur le hardware et le conseil en intégration de système, c'est au détriment d'un contrôle de gestion qui jusqu'à présent était fortement localisé et proche de la ligne

opérationnelle. La multinationale, afin d'adapter sa technostructure à ses choix stratégiques, fait le pari de recentraliser une partie du processus de contrôle pour libérer les contrôleurs de tâches redondantes et de les tourner vers un rôle d'analyste autour de processus centralisés (Bouquin et Fiol, 2007).

Dans le cas du secteur public, il apparaît délicat d'observer la stratégie en se focalisant uniquement sur l'organisation tant la construction de cette stratégie peut être influencée par des organes de gouvernance externes. Le manque d'autonomie et le poids de l'interventionnisme des instances politiques sont par ailleurs souvent mis en avant pour justifier l'absence de stratégie claire dans les organisations publique (Bartoli, 1997). Plutôt que de nous intéresser à la stratégie et aux effets *ex-post* de cette dernière sur les contrôleurs, nous préférons nous focaliser sur les instances qui régissent et orientent réellement les organisations publiques sur le long terme.

Une fois encore, la lecture de Mintzberg s'impose afin de cerner les effets de cette variable sur la fonction de contrôleur et se révèle pleine d'enseignements. Mintzberg définit en effet le pouvoir, ou plutôt les sources de pouvoir, comme un facteur de contingence à part entière. Pour lui, *plus le contrôle externe qui s'exerce sur l'organisation est puissant, plus la structure de l'organisation devient centralisée et formalisée*. Ce formalisme et cette centralisation aurait tendance à s'accroître proportionnellement au niveau de redevabilité exigé. En résumé, plus une organisation doit rendre des comptes à une instance de contrôle externe, plus cette dernière développera en interne des mécanismes formalisés de contrôle.

Ces forces de contrôle externe poussent généralement l'organisation à faire preuve de prudence et à normaliser la plupart de ses processus en interne, y compris les processus budgétaires. Mintzberg explique ainsi que les organisations publiques sont prédisposées à la formalisation compte tenu du poids que peuvent représenter les instances de contrôle et de surveillance externe. La pression exercée par ces instances se traduit bien souvent par l'adoption de nouveaux systèmes de gestion censés favoriser la remontée d'informations et limiter ainsi l'opacité des pratiques (comme ce fut le cas suite à l'abrogation de la LOLF). Dans ce scénario, les formes organisationnelles tendent progressivement vers le modèle bureaucratique et le contrôle de gestion devient le parangon de cette centralisation dans laquelle sont dilués les pouvoirs locaux de certains membres de l'organisation. Le contrôle externe peut donc dans certains cas venir infléchir des structures existantes ou en créer de nouvelles avec les risques et les opportunités que cela comporte. L'exemple du secteur public

nous montre en effet que la pression de plus en plus forte d'instances de contrôle externe, qu'elles soient communes (ministères de tutelles, cours des comptes) ou spécifiques à un domaine (Agence Nationale de la Recherche, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, etc.), a poussé la plupart des organisations publiques à développer un processus de contrôle de gestion ou du moins à renforcer l'existant.

Très vite, le contrôleur de gestion peut donc être associé à l'image de surveillant ou de flic au service de ces instances de contrôle externe. Les procédures qu'il met en œuvre, les outils qu'il déploie ou encore les méthodes qu'il applique peuvent rapidement être assimilés à une tentative de rigidification de l'organisation afin de mieux la contrôler. Dans les organisations publiques, déjà habituées et sensibilisées au formalisme et au caractère procédurier des activités, le contrôleur de gestion peut être vu comme l'acteur ajoutant de la norme à la norme, comme le bureaucrate de trop. Il vient imposer un système de pilotage de type top-down dans lequel le niveau opérationnel le plus bas doit désormais rendre des comptes. Il participe à la construction de l'organisation publique « monocéphale » facilement contrôlable par le sommet, regroupée autour de son décideur le plus puissant (Mintzberg, 2010), et met un pied dans les « bastions locaux » longtemps exempt d'un quelconque pilotage.

Bien que mise à mal dans la plupart des organisations, la légitimité de la fonction de contrôleur de gestion semble spécifiquement remise en question dans le secteur public. Dans le chapitre précédent, nous avons pu voir que le contrôle de gestion se heurtait aux paradoxes de la gestion publique. Il convient dès lors d'affirmer que les spécificités des organisations placent le contrôleur devant un double défi : celui de devoir construire socialement et techniquement sa fonction et ce malgré les multiples handicaps dont il pâti depuis quelques années et celui de devoir s'intégrer dans un environnement complexe et souvent hostile aux différentes formes de contrôle.

Anthony (1988) affirmait déjà que le travail du contrôleur dépendait de facteurs contingents et que les pratiques de ce dernier pouvaient varier en fonctions des caractéristiques propres à chaque organisation. Au-delà des pratiques, nous estimons que la légitimité de la fonction peut également osciller selon le type de structure dans laquelle le contrôleur évolue.

Le contrôleur de gestion qui émerge ou se transforme dans le secteur public ne pâti pas uniquement des maux dont souffre la fonction dans son ensemble. Il subit également un choc violent qui le confronte aux spécificités d'un secteur lui-même en pleine turbulence (Gangloff, 2009). Contraint de se frayer un chemin dans des organisations âgées et de grande

taille, où la dimension financière y est naissante mais contestée, où il faut savoir composer avec des « divas » (Thévenet, 2006) et un environnement instable, le contrôleur peine à construire sa propre identité et le risque de le voir se stéréotyper apparaît d'autant plus fort dans ce secteur.

#### Conclusion section 1

En conclusion de cette section, nous observons que les raisons d'émergence de la fonction, qu'elles soient d'ordre externe (appuis institutionnels, mécanismes coercitifs) ou proviennent d'initiatives internes (amorcer un rapprochement entre le monde bureaucratique et le monde managérial, pratiques mimétiques) n'ont pas permis d'imposer une fonction de contrôleur pleinement légitime au cœur des organisations publiques. La légitimité du contrôleur de gestion semble en effet souffrir à la fois des « défaillances génétiques » de la fonction ainsi que des variables de contingence liées aux spécificités du secteur public (Figure 7).

La fonction de contrôleur traverse depuis maintenant vingt ans une crise sérieuse rendue visible dans la littérature par une stabilité voire une régression des activités, par des évolutions trop disparates et trop peu convaincantes, par un fossé les séparant des opérationnels qui se creuse de plus en plus, par des évolutions technologiques qui démultiplient leurs sources d'informations et les obligent à se recroqueviller sur ses missions analytiques et par une priorisation des finalités budgétaires de la fonction.

A cette crise vient se superposer une délicate transposition de la fonction dans des organismes publics qui répondent bien souvent à des schémas contingents peu propices à l'épanouissement organisationnel et à l'intégration d'un tel acteur.

Dans ce contexte exacerbé, le contrôleur ne semble pas disposer d'une légitimité innée, comme pourrait le laisser supposer une approche néo-institutionnelle ou une lecture conventionnaliste de sa genèse.

Dans les bureaucraties publiques, où la fonction a émergé conjointement au dogme néo-managérialiste, la légitimité des contrôleurs est bien plus fragilisée qu'elle ne peut l'être dans d'autres structures. *Le contrôle de gestion a peu de légitimité dans ce type de configuration. En effet, une grande partie de la compréhension du travail lui échappe. Que peut dire un contrôleur à un médecin ? Celui-ci peut l'utiliser de façon efficace mais il reste subordonné aux professionnels dont il comprend mal l'activité. Le contrôleur est entièrement dépendant du noyau opérationnel* (Berland, 2009). En 1995, Gibert s'inquiétait déjà du risque de

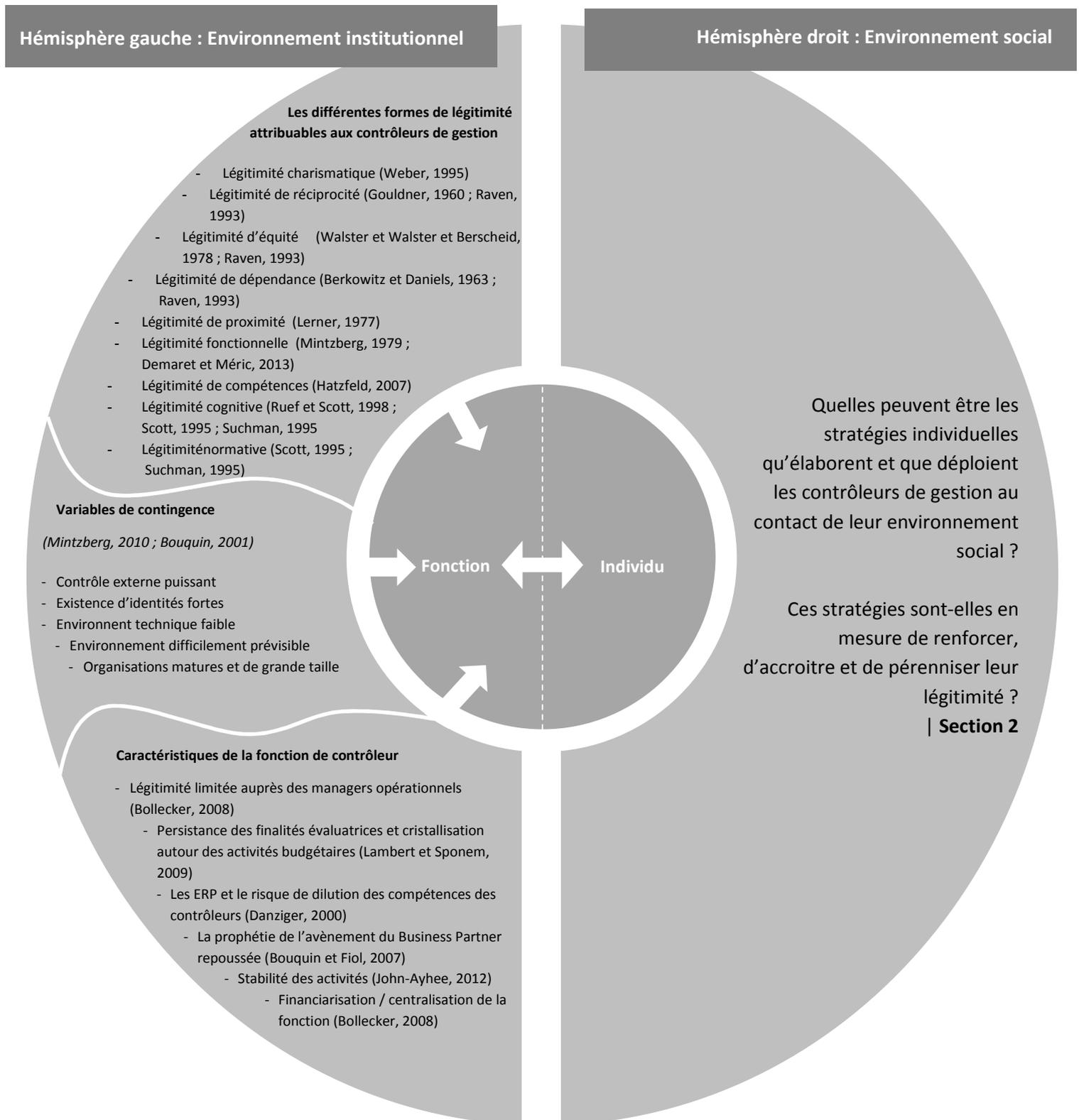
marginalisation auquel s'exposaient les jeunes contrôleurs de gestion qui intégraient alors les collectivités territoriales (Gibert, 1995). Les particularités du secteur public constituent donc à première vue une difficulté supplémentaire dans la construction de la légitimité des contrôleurs. Déjà contraint de pratiquer au quotidien un examen de leurs comportements (Lambert et Pezet, 2007) ou encore de réaliser des introspections, des autocritiques et des réflexions sur leurs pratiques (Caron, Boisvert et Mersereau, 2010), les contrôleurs doivent également composer avec des spécificités contingentes d'organisations bureaucratiques elles-mêmes en crise. Ils doivent également s'insérer dans des référentiels existants ou encore dans des coalitions d'acteurs qui n'hésitent pas à engager des luttes de pouvoir et de professions.

Dans le secteur public, le contrôleur de gestion est donc confronté au défi de construire lui-même sa propre légitimité afin de pallier son manque d'autorité. Il doit également pérenniser cette dernière et l'entretenir au biais d'un travail qu'il convient d'associer à une véritable stratégie de légitimation guidant au passage son effort d'entrepreneuriat institutionnel.

Nous proposons donc de dépasser les travaux classiques sur les contrôleurs de gestion qui ont pu être fait jusqu'à ce jour et consistant presque exclusivement à définir la fonction à partir de ses rôles et ses missions. Dans une perspective fonctionnaliste, l'exercice du métier de contrôleur peut également être décrit à partir des voies de légitimation que ce dernier emprunte et par les comportements stratégiques qu'il adopte.

Après être revenu sur les formes de légitimité caractérisant les individus sans pouvoir visible, il convient donc de tenter d'identifier les différents leviers de légitimation dont disposent les contrôleurs de gestion au sein de ces organisations si complexes que sont les structures publiques et plus particulièrement les bureaucraties professionnelles

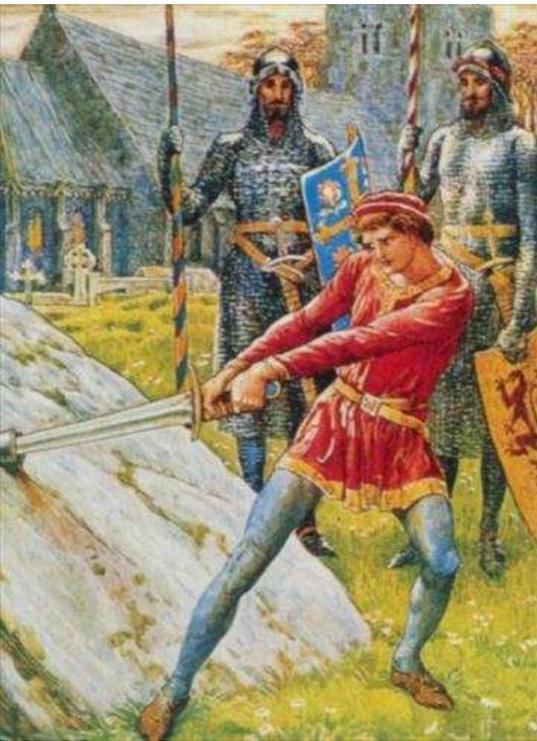
**Figure 7 : La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public**



## Section 2- Stratégie de légitimation du contrôleur de gestion

---

*Cependant, Antor conduisit Artus à l'archevêque, et lui demanda pour le jeune écuyer la permission d'essayer l'épreuve de l'enclume en présence des barons, des clercs et du peuple. Artus leva facilement l'épée et la présenta au prêtre, qui le prit entre ses bras et entonna un second Te Deum Laudamus. Le peuple reconnut au même moment le choix de Dieu ; mais il n'en fut pas de même des barons, qui ne pouvaient se résigner à mettre la couronne de Logres sur la tête d'un enfant de naissance obscure. L'archevêque avertit alors Artus de replacer l'épée sur l'enclume, et l'enclume se rapprochant aussitôt de la lame, le prêtre invita les barons à faire tour à tour un nouvel essai.*



Arthur withdrawing  
Excalibur from the stone  
Walter Crane  
1897

*Ils ne parvinrent pas mieux à ébranler l'épée, et s'inclinèrent en demandant seulement que l'épreuve fût recommencée à la prochaine Chandeleur. L'archevêque y consentit. Les essais se renouvelèrent donc à la Chandeleur, et donnèrent le même résultat. Artus seul leva l'épée qu'il remit aux mains de l'archevêque. Les barons insistèrent encore ; ils reconnaitront dans Artus l'élu du Seigneur, si d'ici aux Pâques prochaines personne ne vient à bout de l'épreuve aussi bien que lui. Les Pâques arrivent ; et quand Artus a de nouveau levé l'épée, les barons, prenant à part l'archevêque, lui déclarent qu'ils se soumettent à la volonté de Dieu, et consentent à élire Artus, mais à la condition que le sacre soit renvoyé à la prochaine Pentecôte. Artus jouirait, en attendant, de tout l'exercice de l'autorité royale ; et s'ils venaient, dans l'intervalle, à reconnaître que le nouvel élu ne possède pas les qualités nécessaires à un roi, ils pourraient déclarer nulle une élection que le sacre n'aurait pas sanctionnée.*

Merlin, Chapitre IV, scène 40

La question de la légitimité reste relativement peu explorée à travers la littérature consacrée aux contrôleurs. Des premiers sursauts sont tout de même visibles et l'intérêt pour ce type d'approche semble progressivement se dessiner (Bollecker, 2008 ; Lambert, 2005 ; Morales, 2009). L'exemple d'Arthur nous est apparu relativement symbolique quant à la difficulté de fonder institutionnellement une légitimité individuelle lorsque l'on se retrouve soumis aux jugements d'individus défendant leur propre intérêt ou celui de puissantes coalitions. Bien souvent un individu doit faire l'effort de convaincre la plupart de ses interlocuteurs du bien-fondé de son travail voire même de sa présence. Dans cette perspective, la légitimation des contrôleurs de gestion pourrait alors être envisagée comme une activité à part entière de la fonction.

Pour Bollecker (2008), les contrôleurs de gestion adoptent des comportements stratégiques dans leurs relations quotidiennes avec leurs interlocuteurs et les parties prenantes au contrôle de gestion. Ces comportements sont à rattacher au déclin en terme d'image de la dimension contrôle - et de manière plus générale de la dimension financière - auprès des opérationnels, qui se voient imposer au quotidien toujours plus de contraintes. Pour le contrôleur de gestion, ce processus de légitimation se complexifie et devient indispensable compte tenu de la multitude d'interlocuteurs et de parties prenantes impactés par son activité. L'équilibre précaire qui le place à l'intersection de la sphère financière et des problématiques opérationnelles tend à se disloquer pour le renvoyer vers son « port d'attache ». Il apparaît également opportun dans les structures où la composante financière n'est pas dominante et où la dimension technique reste forte (Lambert et Sponem, 2003), comme ce peut être le cas dans les bureaucraties professionnelles ou encore lorsque l'image négative du contrôleur (Chatelain-Ponroy, 2008) pénalise son action. Il pourrait enfin être le symbole d'une émancipation progressive des contrôleurs, qui cherchent depuis maintenant plus de vingt ans à se rapprocher du mythique business-partner que leurs reliaient leurs « organes de communication », comme les revues *Strategic Finance* aux États-Unis et *Echanges en France* (Bouquin et Fiol, 2007, p. 15). En se tournant progressivement vers ce modèle de partenaire opérationnel, les contrôleurs visent avant tout à se débarrasser de leur « sale boulot » (Lambert et Moralès, 2009), c'est-à-dire des tâches routinières et ingrates qui leur incombent, au profit d'activités plus prestigieuses et dont la valeur ajoutée leur procure une reconnaissance plus marquée. Cette quête d'une nouvelle identité implique donc une modification des perceptions et des jugements que les acteurs ont de la fonction et des activités qui lui sont associées.

Il existe donc une dimension psychologique et sociologique de la fonction de contrôleur qui reste trop peu explorée à ce jour et sur laquelle il convient de s'appuyer afin de mettre en évidence les leviers permettant à ce dernier de se légitimer.

## 2.1. Légitimation, stratégie de légitimation, leviers de légitimation et leviers de légitimité : un vocable et des concepts à clarifier

---

### 2.1.1. La légitimation

Après avoir défini la légitimité et plus spécifiquement celle des individus dont le pouvoir n'est pas visible, il nous semblait difficile de ne pas nous intéresser aux mécanismes de légitimation à disposition des contrôleurs de gestion. La tentation d'écarter les risques sémantiques se fait de nouveau ressentir car la légitimation peut aisément donner lieu à des amalgames. La légitimation peut en effet être confondu avec la justification, la démonstration ou encore l'intégration. Or la légitimation est un processus ou un cycle social dépassant le simple cadre de la fonction de contrôleur, rompant avec une représentation statique que l'on pourrait avoir de la légitimité. Elle dépend de caractéristiques propres à l'individu, de sa capacité à manipuler, à infléchir et à transformer les perceptions et les jugements des acteurs qui l'entourent et rejoint en ce sens le processus continu évoqué par Beaulieu, Roy et Pasquero (2002).

Pour Hatzfeld (2007), *être légitime n'est ni un don personnel ni un miracle. (...) Les légitimités ne sont pas non plus octroyées par autrui. Elles sont le résultat d'un processus interactif, d'une construction : la légitimation. Chaque individu, chaque organisme a en grande partie les légitimités qu'il est capable de construire à l'égard de ses interlocuteurs. Ce processus nécessite de remplir plusieurs conditions : se mettre en position de légitimité, élaborer un système d'argumentation convaincant, franchir des épreuves, savoir construire les bases d'un accord.* Hatzfeld place donc une dimension dynamique au cœur du processus de légitimation consistant pour les individus à observer en permanence l'état de leur légitimité et à adapter leurs actions et leurs conceptions aux nouvelles exigences (Hatzfeld, 1998).

Au même titre que les « nouveaux néo-institutionnels » (Oliver, 1991 ; Tolbert et Zucker, 1996 ; Greenwood et al, 2002), qui avaient pu critiquer la thèse de la passivité des organisations dans le processus d'institutionnalisation et qui avaient alors évoqué l'existence de comportements stratégiques de légitimation organisationnelle et individuelle, à travers notamment l'approche conceptuelle de l'entrepreneur institutionnel, certains auteurs, dont

Hatzfeld, inscrivent quant à eux la légitimité individuelle dans un processus interactif et un construit social. Pour Demaret et Méric (2013), l'individu en quête de légitimité s'appuie tantôt sur ses propres capacités et ses propres actions, tantôt sur les autres acteurs. En ce sens, il se rend légitime tout autant qu'il le devient et l'observation du processus de légitimation dépend à la fois de la prise en compte des comportements stratégiques mais également de l'impact de ces derniers sur les interlocuteurs.

La **légitimation**, de par son aspect multi voire transdisciplinaire, a fait l'objet de nombreuses définitions. Parsons (1960) estime que la légitimation est une « *évaluation d'une action à partir de valeurs communes ou partagées et s'inscrivant dans le cadre d'un engagement au système social alors en place* ». Pour Berger et Luckmann (1967), *la fonction de légitimation consiste à rendre objectivement valide et subjectivement plausibles les objectivations de premier ordre qui ont été institutionnalisées*. Hybels (1995), qui regroupe l'ensemble de ces définitions, estime, quant à lui, que les tentatives de clarification du concept répondent bien souvent de déterminants fonctionnalistes et que la légitimation se présente alors comme le *moteur abstrait de l'ordre social*.

Là encore, le risque d'éparpillement et de confusion lié au vocable de la légitimation se fait ressentir. Les définitions de Parsons et de Berger et Luckmann nous poussent en effet à nous interroger sur le sens que peut emprunter le concept de légitimation dans les rapports sociaux. Ces derniers laissent entrevoir la légitimation comme l'action de légitimer, de conférer une légitimité tandis que Maurer (1971) en fait *le processus à partir duquel une organisation justifie son droit d'exister auprès de ses pairs ou d'un système ordonné*. Dans cette perspective, la légitimation peut donc résulter d'une intention, d'un comportement stratégique. Nous préférons alors parler de stratégie de légitimation lorsqu'il s'agit pour une entité (individu ou organisation) de se légitimer auprès de groupes cibles et de légitimation lorsque ces groupes accordent à un individu ou à une organisation une légitimité. Les stratégies de légitimation se caractérisent donc par une forme d'intentionnalité et restent malgré tout relativement abstraites, tout comme l'est la stratégie de manière générale.

#### 2.1.2. Les stratégies de légitimation à l'aune des travaux sur l'acteur et le système et des théories parsoniennes

Sur le plan professionnel, les **stratégies de légitimation** relèvent d'initiatives visant à bâtir, justifier et pérenniser l'existence et la légitimité de l'individu, voire par extension de sa fonction, en se conformant aux attentes de parties externes et internes et en réalisant un travail

d'entrepreneuriat institutionnel. Les parties prenantes représentent de manière assez large l'ensemble des acteurs avec lesquels l'individu interagit, directement ou indirectement, dans l'exercice de sa fonction. Ces parties prenantes sont juges d'attribution de la légitimité et lorsque l'individu souhaite gagner en légitimité, elles deviennent des cibles ou des groupes cibles<sup>1</sup> vers lesquels le travail de légitimation sera orienté. La notion de stratégie ne doit pas être appréciée dans sa signification générique mais doit au contraire être mobilisée comme un construit individuel, un comportement humain inscrit dans un jeu d'influence et bâti autour de contraintes. Pour cela, nous nous inscrivons dans la perspective de Michel Crozier et de Herard Friedberg (1977) et considérons que les individus élaborent des stratégies en fonction de buts personnels (Bedin et Fournier, 2009), rejoignant ainsi la figure d'entrepreneur institutionnel opportuniste avancée par Paul Di Maggio (1988).

Pour Bollecker (2003b), les contrôleurs de gestion élaborent des stratégies individuelles, qui peuvent venir entacher leurs relations avec les opérationnels. Mais au-delà de la simple quête de pouvoir, le contrôleur peut également construire des stratégies de légitimation visant simplement à confirmer sa place dans l'organisation, à manifester son droit d'exister, son droit d'exercer et, de fait, justifier son travail.

*Au final, la légitimation des contrôleurs peut se traduire par un comportement stratégique dans les relations avec les utilisateurs avec lesquels ils interagissent. (Bollecker, 2009)*

Crozier et Friedberg reviennent sur la notion de système à partir duquel peuvent être identifiés les contraintes à l'origine du comportement irrationnel et opportuniste des acteurs. Comme nous avons pu le voir précédemment, le contexte dans lequel le contrôleur de gestion évolue est ponctué de contraintes multiples. Ce système, qui dépasse parfois les simples frontières de l'organisation, devient encore plus complexe et contraignant lorsqu'il s'agit d'organisations publiques : managérialisme doctrinaire, résistances des agents publics, pressions budgétaires croissantes, stratégies floues et aléatoires, poids du contrôle externe, organisations matures et trop rigides, etc. Dans ce contexte, il est donc assez logique d'envisager la présence de stratégies individuelles de la part des contrôleurs et, qui plus est à la lumière des éléments que nous venons de citer, d'y observer des stratégies de légitimation.

Une autre piste, permettant d'envisager les comportements légitimant des contrôleurs comme étant stratégiques, consiste à considérer ces comportements comme la volonté d'affirmer

---

<sup>1</sup> Hybels (1995) parle de *constituencies* pouvant être traduit par « groupes cibles » ou « groupes d'intérêt ».

l'existence de la fonction. Pour les individus en manque de pouvoir, l'exercice de l'autorité comporte des coûts supplémentaires. En effet, manifester une autorité sans disposer d'un pouvoir clairement reconnu exige une dépense d'énergie pouvant s'observer par la mise en avant de compétences particulière, par la recherche de contreparties, par la mise en avant de soi, etc. (Hatch, 2000, p.299). Les stratégies de légitimation pourraient donc trouver comme origine ce « coût » supporté par le contrôleur du fait de sa carence en autorité formelle qui le conduit à cette recherche permanente d'alternatives aux sources de pouvoir.

Pour Crozier et Friedberg, le pouvoir est partout dans l'organisation et chaque acteur, par les relations qu'il entretient avec les autres membres, tente de construire ses propres repères stratégiques autour de ces sources de pouvoir. Le pouvoir ne se manifeste pas uniquement autour de mécanismes hiérarchisés et autoritaires. Il peut apparaître lorsqu'un ou plusieurs individus sont en capacité de maîtriser un ou plusieurs éléments conditionnant l'activité d'autres acteurs. La vision d'un pouvoir formel descendant est alors complétée par des sources de pouvoir informel qui naissent dans les relations interpersonnelles et la maîtrise de ce que les deux auteurs qualifient de zones d'incertitudes. L'approche défendue par les pères de la théorie de l'acteur stratégique sous-entend donc l'existence de sources de pouvoir informel et potentiellement invisible. Pour Rojot (2005), qui cite Michel Crozier, le pouvoir, qui naît dans des aspects qu'aucun acteur ne maîtrise formellement, pourrait provenir de quatre sources principales que sont :

- la maîtrise du lien entre l'organisation et une partie pertinente de son environnement
- la maîtrise des sources de communication et des sources d'information
- la maîtrise d'une compétence particulière
- la maîtrise des zones d'incertitudes dans lesquelles se créent des *espaces de liberté* (...) *sur lesquels les acteurs vont jouer et dont ils vont se jouer* (Bedin et Fournier, 2009)

La typologie avancée par Crozier pourrait donc constituer un point d'ancrage suffisamment solide quant à l'analyse des stratégies de légitimation des contrôleurs. Elle implique cependant de balayer la fonction dans son intégralité et d'observer les contrôleurs tant dans leurs attitudes, dans leurs relations ou encore dans leur capacité à agir. La maîtrise d'une compétence peut en effet se manifester à travers le savoir-faire du contrôleur alors que la maîtrise et le maintien d'un lien organisationnel relèveront des capacités relationnelles de ce dernier.

En liant les sources de pouvoir du contrôleur aux travaux de Crozier et Friedberg, nous constatons qu'un tel acteur dessine son autorité avec une extrême discrétion, si bien que cela nous pousse à nous demander si l'on peut réellement parler d'autorité lorsque l'on évoque la fonction de contrôleur de gestion. Cette question nous renvoie alors vers des travaux fondateurs en sociologie, comme ceux de Parsons, qui tenta dès les années 1960 de clarifier les différences entre les notions de pouvoir et d'influence. Pour le sociologue américain, l'influence agit sur l'intention de la personne influencée et fait appel à des raisons positives de se conformer aux attentes de l'influenceur tandis que le pouvoir fait appel à des mécanismes de contraintes et de sanctions (Chazel, 1989).

*Dès le début de son article<sup>1</sup>, Parsons propose une hypothèse, dont il s'efforcera, par la suite, de démontrer le bien-fondé : l'influence devrait, elle aussi, être rangée dans la catégorie des instruments généralisés (generalised medium). Précisons tout de suite qu'on ne saurait parler d'influence dans les cas où l'effet produit est accidentel et involontaire : on dit qu'un acteur a de l'influence quand il oriente les opinions d'autrui dans un sens et une direction qu'il a préalablement choisis; comme le dit fortement Parsons, on ne peut séparer, dans l'exercice de l'influence, l'effet de l'intention.*

*En bonne théorie parsonienne, faire de l'influence un mécanisme généralisé c'est la considérer comme un langage et lui conférer par là même un caractère symbolique. Ce langage spécialisé se traduit par un mode spécifique, la persuasion qui apporte à autrui des raisons positives d'agir conformément à nos désirs, sans l'appât d'un quelconque avantage matériel. L'influence ne serait donc en fait qu'une capacité générale de persuader, dont il faut explorer les modes.*

*On peut persuader quelqu'un en lui apportant des preuves matérielles, en lui fournissant des faits : en informant autrui, nous pouvons réussir à le convaincre. L'information ne consiste pas seulement à produire des faits, elle comporte aussi des démonstrations d'une logique impeccable, comme celles que l'on rencontre dans les sciences exactes. Ces deux types d'information — production de faits ou raisonnement scientifique — sont de nature à entraîner la conviction de l'interlocuteur; nous irons même plus loin en affirmant qu'ils constituent pour la persuasion un outil parfait et inattaquable. Mais la persuasion ne porte pas toujours sur les faits et ne touche pas seulement au domaine de la connaissance; elle joue également un rôle sur le plan de l'action.*

---

<sup>1</sup> Parsons, T. (1963), On the concept of influence, *Public Opinion Quarterly*, 27(1), spring 1963, pp.37-92

*Elle opère dans le royaume des intentions du sujet, plus précisément elle joue de l'annonce d'une ferme intention d'agir. Ainsi la persuasion prend son sens tantôt par rapport aux données extérieures au sujet agissant (information proprement dite) tantôt par rapport aux actes que ce sujet va accomplir (déclaration d'intention). L'influence ne saurait pourtant se réduire, selon Parsons, à l'un ou à l'autre de ces types de persuasion puisqu'elle doit posséder la généralité du symbole. Ce n'est pas faire acte d'influence que d'informer quelqu'un sur un fait qu'il ignore ou de le persuader par l'annonce d'une intention spécifique. L'influence n'opère pas — au moins directement — au niveau du particulier : elle doit être une capacité générale susceptible de déterminations multiples; quand elle s'exerce, les divers cas de persuasion renvoient à une source unique et commune d'influence. A la pluralité des applications répond l'unité du principe. (Chazel, 1964)*

Si l'on en croit Parsons, l'influence s'appréhende donc comme l'instrument de persuasion idéal, offrant une alternative aux logiques de rapports dominants. Dans la même optique, Bourgeois et Nizet (1995) avancent l'idée selon laquelle le pouvoir peut s'exercer sous deux formes, l'une ayant trait à la pression, l'autre relevant d'un processus de légitimation. Pour les deux auteurs, les stratégies de légitimation visent avant tout à faire en sorte *qu'un individu B acquiesce ou adhère aux demandes d'un individu A*, là où la pression contraint B à obéir à A. On retrouve donc chez Bourgeois et Nizet l'idée, similaire à celle avancée par Parsons, selon laquelle l'individu A s'efforce à mettre en adéquation, le plus souvent de manière apparente, les besoins de A avec la volonté de B. De fait, les stratégies de légitimation poussent à convaincre un individu d'agir en la faveur d'un autre sans l'appât d'un quelconque avantage.

En tant que fonctionnaliste convaincu, Parsons nous fournit paradoxalement les éléments d'une critique de la définition structuro-fonctionnaliste généralement attribuée à la fonction de contrôle de gestion et dans laquelle l'individu et les jeux d'acteurs ne sont pas forcément visibles. Ils permettent d'envisager une approche interprétativiste et constructiviste que Bouquin a déjà mis en perspective et qui est restituée désormais aux acteurs une capacité d'intervention en liant savoir, compétence et intervention (Briole et Halgnad, 1995)

Avec une certaine prudence, nous estimons donc que l'étude des stratégies de légitimation pourrait être l'occasion de réunir les différents travaux sur le contrôleur de gestion sous l'angle de la compréhension plutôt que de la description. S'interroger sur les stratégies de légitimation ne reviendrait-il pas en effet à s'interroger sur les raisons qui poussent le

contrôleur à s'orienter vers une configuration de contrôleur plutôt que vers une autre ? La littérature sur le contrôleur de gestion nous a appris que la fonction était polymorphe et qu'elle savait s'adapter à son environnement, si bien qu'aujourd'hui, de nombreux auteurs tentent de définir des catégories ou des idéaux-types (Lambert, 2005) de contrôleurs. Mais ne perdons-nous pas de vue le fait que le contrôleur reste un individu et que tout ce qui concerne l'individu dans l'organisation devient extrêmement complexe à comprendre. L'étude des stratégies de légitimation semble visiblement expliquer pour partie les trajectoires empruntées par les contrôleurs (Demaret et Méric, 2013) et rendre compte de la manière dont se structure la fonction dans telle ou telle situation, confrontée à tel ou tel acteur.

### 2.1.3. Leviers de légitimation et leviers de légitimité, quelle distinction ?

Une stratégie, aussi brillante soit-elle, n'a de sens que par la mise en œuvre de moyens efficaces. Dans son analyse sur les interactions et dans l'élaboration de sa théorie de l'action, Parsons séquence l'acte élémentaire de socialisation autour de quatre composantes clefs que sont *l'acteur*, *la situation contrôlée par l'acteur*, *la fin poursuivie par l'acteur* et enfin, *les moyens mis en œuvre*. Les stratégies de légitimation vont donc se construire en fonction des caractéristiques des groupes cibles, des finalités attendues (bâtir, renforcer ou défendre une légitimité) mais également des moyens à disposition de l'individu. Cette perspective instrumentale laisse donc entrevoir d'éventuels déterminants de la légitimité manipulables et observables.

Bollecker et Durat (2012), en s'appuyant des travaux de Valérie Petit et d'Isabelle Mari sur la légitimité des équipes dirigeantes, évoquent l'existence de leviers permettant de construire la légitimité des dirigeants territoriaux. Bollecker et Durat analysent donc les comportements, la position, les pratiques, les compétences et toutes les caractéristiques qui définissent l'identité de l'acteur qu'est le dirigeant territorial afin de mettre en lumière les différents leviers dont ce dernier dispose afin d'acquérir une légitimité. Mais ces leviers de légitimité semblent être analysés sans une réelle distinction entre ceux relevant clairement d'une stratégie de légitimation (leviers de légitimation) et ceux sur lesquels l'individu a peu ou pas d'emprise (position dans l'organisation par exemple).

Nous considérons que les leviers de légitimité représentent l'ensemble des moyens, maîtrisables et non-maîtrisables, permettant à une entité de disposer d'une légitimité. En ce sens, la légitimité d'un expert-comptable pourra relever à la fois de leviers maîtrisables tels que ses compétences, son expérience, ses qualités de conseiller ou sa réputation mais

également de leviers sur lesquels il n'a aucune emprise comme par exemple le caractère institutionnel de l'ordre des experts comptables auquel il est obligatoirement rattaché.

Le caractère maîtrisable du levier revêt ici une importance particulière puisque seuls les leviers maîtrisables peuvent clairement s'inscrire dans une stratégie de légitimation. Nous proposons donc de définir les **leviers de légitimation** comme *l'instrumentation de légitimation à disposition d'un individu et sur lesquels ce dernier peut s'appuyer afin de bâtir, accroître, pérenniser ou transformer sa légitimité.*

La pleine légitimité est par essence inatteignable et insaisissable et le travail de légitimation demeure en ce sens permanent. Dans ce processus interactif qu'est la légitimité, les individus qui accordent la légitimité peuvent être amenés à revoir leur propre jugement, de nouvelles sources peuvent émerger tandis que d'autres vont disparaître, des situations peuvent venir entacher la légitimité ou au contraire la renforcer. L'analyse des stratégies de légitimation doit donc se faire à partir de comportements observables et rapportés à un contexte particulier. Il semble impossible de construire des référentiels complets, universels et intemporels de légitimation, d'où l'intérêt pour nous de réduire le scope de notre analyse au biais de facteurs contingents et contextuels et de nous limiter à l'observation des comportements, des pratiques et des interactions entre l'acteur et ses groupes cibles.

## 2.2. Stratégie de légitimation des contrôleurs de gestion : être et paraître, interagir, faire et faire-faire pour se légitimer

---

Nous venons d'aborder les différentes notions et les différents concepts à travers une clarification sémantique et conceptuelle succincte mais néanmoins nécessaire. La lecture des travaux de Crozier et Friedberg nous a permis d'identifier l'existence de comportements stratégiques individuels au sein des systèmes organisés susceptibles de s'articuler avec les stratégies de légitimation des contrôleurs de gestion que nous tentons d'observer. Comme la légitimation reste avant tout un phénomène interactif (Mormont, 1992), mobilisant les pratiques et les comportements d'individus tentant de « battre le système » (Crozier et Friedberg, 1977, p.42), il nous apparaît indispensable de nous intéresser aux travaux sur les contrôleurs dans leur ensemble et non pas de se limiter à la simple approche structuro-fonctionnaliste (Bouquin, 1997) que proposent certaines contributions. A cette occasion, nous tentons de positionner la recherche de légitimité des contrôleurs de gestion comme le pivot central à la pluralité des activités et des missions qui incombent désormais à la fonction.

Nous reprenons pour cela les trois « clés d'entrées vers les connaissances, méthodes et attitudes permettant la mise en œuvre moderne de la fonction contrôle de gestion » (Cappelletti et al. 2014) que sont les savoirs, les savoir-faire et les savoir-être, que nous transposons et adaptons à la fonction de contrôleur.

### 2.2.1. Etre et paraître

Qu'est-ce qu'être contrôleur de gestion aujourd'hui s'interrogeaient Forneirino et Godener en 2006 ? La question peut sembler incongrue tant il existe de nombreux travaux sur la fonction mais pertinente lorsque l'on constate que la plupart de ces travaux abordent le sujet dans une perspective essentiellement fonctionnaliste sans se préoccuper des comportements, de la personnalité et de l'image du contrôleur, dont l'analyse requiert une certaine forme d'interprétativisme.

En tant que fonctionnel de la technostructure (Mintzberg, 1979), le contrôleur de gestion reste et restera sans doute un acteur dépourvu de pouvoir, du moins de manière visible. Pour Büller (1979), le contrôleur, aussi proche soit-il de la décision, est en capacité d'influencer cette dernière mais n'en détient nullement les clefs. Il dispose certes d'une autorité fonctionnelle lui permettant de bénéficier d'un pouvoir délégué, d'une capacité de contrôle, de marges de manœuvre pour inciter mais en aucun cas il ne pourra décider de sanctions directes ou contraindre de manière autoritaire un autre acteur à exécuter une tâche.

#### a. L'image du contrôleur

L'image du contrôleur, autrement dit la raison d'être ou même de *paraître*, est un des éléments légitimant (ou délégitimant) de la fonction. La légitimité devient en effet très dépendante de l'image que les autres acteurs peuvent avoir de lui. Le contrôleur pâtit, en ce sens, assez fortement de la dimension subjective de sa fonction et de l'image qu'il renvoie. Ce que nous appelons le « être » conditionne sensiblement le caractère légitime de la fonction. Pour Bollecker (2007), l'observation de l'influence du contrôleur s'est trop longtemps limitée à sa participation au processus décisionnel, or le contrôleur bénéficie d'une influence naturelle liée à l'exercice de sa fonction. La capacité d'influence dont il dispose est la résultante de sa légitimité que ce dernier entretient au quotidien. A en croire Mintzberg, les fonctionnels sont en quête permanente de légitimité et sont bien souvent tiraillés entre leur hiérarchie et les opérationnels, ce qui expliquerait donc cette volonté de se mettre en avant, d'exister auprès des « opérateurs », de prouver la valeur ajoutée de leur travail et de lisser leur image.

Ces comportements peuvent à notre sens relever de deux raisons : tout d'abord, les services fonctionnels doivent se porter garants d'une certaine forme de performance en termes d'efficience et d'efficacité économique. Mais ils doivent également jouir d'une certaine forme de reconnaissance sociale de la part des différents membres de l'organisation. Compte tenu de la multitude d'interlocuteurs auxquels s'adressent les contrôleurs, cette image peut être amenée à varier sensiblement. Le contrôleur doit donc effectuer un examen permanent des stéréotypes qui lui sont rattachés et tout faire pour s'en éloigner ou au contraire s'en rapprocher. Lyne et Friedman (1996) nous expliquent en ce sens que la relation entre le contrôleur et les opérationnels s'est sensiblement transformée au cours de ces dernières années grâce notamment à l'introduction de nouvelles pratiques de contrôle, tirant de fait l'image du contrôleur vers le haut. *A contrario*, Lambert (2005) démontre que les contrôleurs sont confrontés quasi-quotidiennement à des tâches les éloignant des idéaux-types flatteurs prônés dans la littérature et que l'image renvoyée auprès des opérationnels pâtit bien souvent du sale boulot qui leur incombe (Lambert et Morales, 2009).

Le contrôleur de gestion reste malgré tout maître de son image, qui est bien souvent source de légitimité auprès de ses interlocuteurs. Si son image se façonne à travers des éléments qu'il ne maîtrise pas forcément (culture technique forte par exemple), il peut être amené à la transformer, notamment auprès des opérationnels afin de bâtir différentes formes de légitimités telles que la **légitimité de proximité**, la **légitimité de réciprocité** ou encore la **légitimité cognitive** qui lui permet d'illustrer sa capacité à se conformer aux valeurs et à l'environnement dans lequel il évolue. L'image du contrôleur permet à ce dernier de préparer au mieux la construction des relations de confiance indispensables à l'exercice de ses activités notamment celles requérant de fortes interactions avec les opérationnels. En 2000, Simon, repris par Bollecker (2003a), propose une liste de leviers permettant au contrôleur de donner une image positive de sa fonction. Il identifie ainsi :

- L'autorité, en tant que source d'affirmation de la position et de l'expertise du contrôleur
- Le contraste sur lequel il s'appuie afin de faire accepter l'ensemble et négocier les détails
- La cohérence, consistant à ne pas se positionner en tant « qu'empêcheur » systématique
- La preuve sociale visant à illustrer et à communiquer les retours d'expérience glorieux du contrôleur

- La sympathie, permettant de se fondre dans la masse en ressemblant le plus possible à ses interlocuteurs et en cherchant des points communs (contrôleur caméléon)
- La rareté ou le critère d'exclusivité donnant aux interlocuteurs l'impression que le contrôleur leur consacre du temps qui lui est précieux
- La réciprocité ou ce que nous appelons le « donnant-donnant » ou le « gagnant-gagnant »

A la lecture de Simon sont donc mis en lumière différents leviers répondant tantôt de la manifestation de l'autorité du contrôleur, tantôt de la construction des représentations collectives et individuelles qui façonnent l'image du contrôleur.

Les représentations collectives sont souvent le résultat d'interactions plus ou moins fréquentes entre une organisation et son environnement. A la lumière de ces croyances collectives (Greenwood, Suddaby et Hinings, 2002) se bâtie la réalité sociale d'une organisation ainsi qu'un certain nombre de repères cognitifs. Buisson (2005) nous explique alors que la légitimation doit obligatoirement passer par la compréhension et le respect de ces représentations. Cependant, comme nous avons pu le démontrer, dans le cas d'organisations publiques, où de fortes coalitions d'acteurs opérationnels subsistent, la fonction de contrôleur de gestion pâtit bien souvent d'une image négative. Les croyances collectives qui pénalisent le contrôle de gestion dans son ensemble entachent de manière directe la réputation des contrôleurs. Ainsi, dans son travail de légitimation, le contrôleur pourrait être incité à venir transformer ces représentations collectives plutôt que de les respecter.

Dans un travail que nous avons mené en 2013 (Dondeyne, 2013) nous avons pu observer des stratégies de légitimation de contrôleurs de gestion consistant effectivement à venir gommer l'image négative dont ils pouvaient souffrir. Compte tenu de la précocité de la fonction dans les organisations publiques, le métier de contrôleur de gestion reste en effet encore obscur pour de nombreux acteurs qui ne mesurent pas la plus-value de la fonction. De plus, la transposition brutale du modèle de contrôleur issu du secteur privé vers le secteur public peut laisser supposer une importation quasi-incontournable des *aprioris* et des préjugés. Ces jugements émis s'appuient sur des croyances ou des représentations (Petit et Mari, 2009) de ce qu'est et de ce que doit être un contrôleur de gestion. Or, malgré le fait que la pratique des contrôleurs ne recouvre qu'une partie du contrôle de gestion (Bouquin et Pesqueux dans Lambert, 2005), le risque d'amalgame entre les rôles des contrôleurs et le processus de contrôle reste élevé (Lambert, 2005) et peut conduire le contrôleur à voir sa légitimité réduite

ou détruite avant même qu'il n'ait pu commencer à réaliser ses missions. Le contrôleur doit alors s'assurer qu'il dispose d'une **légitimité normative** suffisamment puissante pour que ces amalgames lui soient bénéfiques. Or dans le secteur public, nous avons vu que le contrôle de gestion était souvent représenté comme le vecteur d'un colonialisme managérial et qu'il pouvait susciter assez rapidement la résistance et la défiance de certaines coalitions d'acteurs. De plus, dans le secteur public comme dans le secteur privé, les représentations collectives peuvent rapidement porter atteinte à la légitimité du contrôleur si ce dernier est perçu comme acteur et initiateur du changement. Mais l'image du contrôleur peut également s'avérer être un levier de légitimation si ce dernier est en mesure de modifier les perceptions et les jugements de sa fonction, en adaptant par exemple ses rôles à son environnement et aux attentes de ses parties prenantes, en n'apparaissant non pas comme un frein au travail des opérationnels mais plutôt comme un facilitateur ou un relai vers la direction ou les autres composantes de gestion.

#### b. La personnalité

Au-delà de ces stratégies comportementales de légitimation, le contrôleur de gestion peut également choisir de mettre à profit ses aptitudes personnelles afin de se légitimer. Dans une étude sur les compétences des contrôleurs de gestion, Fornerino et Godener (2006) mobilisent le modèle OCEAN (ou modèle des Big five) développé par Golberg (1990) dans lequel sont rassemblés cinq grands traits (Ouverture, Caractère consciencieux ou Confiance, Extraversion, Amabilité et Neurotisme) nécessaires à la description de la personnalité d'un individu. Les deux auteures tentent alors de rapprocher ces traits de personnalité à ceux que l'on peut associer aux contrôleurs de gestion dans la littérature. L'ouverture peut ainsi être rapprochée de la curiosité, du sens pédagogique, de la diplomatie, de l'écoute, de la capacité d'adaptation, de la souplesse, de la créativité et enfin de l'invention. Le caractère consciencieux quant à lui, *qui se manifeste par le fait d'être digne de confiance*, peut s'exprimer à travers la précision, la rigueur, le respect des délais, la capacité d'analyse et de synthèse, la persévérance, l'objectivité et l'indépendance. Enfin, en ce qui concerne l'extraversion (l'amabilité et le neurotisme n'apparaissant pas dans la littérature sur le contrôleur), elle peut être associée aux aptitudes relationnelles et communicationnelles.

Il est alors intéressant de noter que Fornerino et Godener vont s'appuyer à la fois sur les compétences techniques mais également sur ces traits de personnalité pour proposer deux idéaux-types de contrôleurs que sont le contrôleur conseiller et le contrôleur technicien. La

personnalité du contrôleur entre donc en jeu lorsqu'il s'agit de tracer les contours de sa fonction. La mise en avant d'aptitudes particulières selon la situation dans laquelle il se trouve lui permet généralement de répondre aux attentes de la même manière que lorsqu'il maîtrise le bon outil, ou lorsqu'il mobilise l'une de ses compétences clefs. Dans cette perspective, Lambert et Pezet nous expliquent que la performance du contrôleur dépend à la fois de leur aptitude à respecter les délais et à assumer la responsabilité des résultats qu'ils remontent à la direction.

Dépassant la simple attribution d'une légitimité au travers du charisme comme l'avancéait Weber, le contrôleur semble donc être au fait de la construction de sa propre fonction via ses traits de personnalité et ses compétences techniques.

De ce constat, nous supposons donc que la personnalité du contrôleur ne peut pas jouer de rôle neutre dans la légitimité de ce dernier et que les aptitudes dont il dispose peuvent à tout moment se révéler être de puissants leviers de légitimation.

### 2.2.2. Interagir

Dans un article où il s'inquiétait de l'avenir de la fonction, Marc Bollecker (2009) concluait en rappelant que le contrôleur légitime bien souvent sa présence par l'envoi de signaux démontrant d'une part la qualité de ses prestations et d'autres part en démontrant leurs aptitudes élargies, dont notamment celle de bâtir des relations de confiance avec les managers. Or si le contrôleur bâtit des stratégies de légitimation à partir de l'image qu'il renvoie ou encore à partir de ses aptitudes et de sa personnalité, il semble donc incontournable d'aborder également sa propension à interagir avec les autres membres de l'organisation et de l'observer dans une perspective légitimante.

En 2006, Bollecker et Niglis dressait un panorama de la dimension relationnelle de la fonction dans lequel se dessine un contrôleur qui construit *des liens privilégiés avec les responsables opérationnels afin de se faire accepter par ces derniers*. Si le fait d'être digne de confiance est un trait de personnalité indispensable à l'exercice de la profession, le maintien d'un haut niveau de confiance requiert un travail d'entretien permanent justifiant l'élaboration de stratégies de légitimation. Pour Le Cardinal et al. (1997), la confiance constitue l'une des conditions majeures à la réussite d'une interaction. Elle vient fluidifier les échanges entre individus et permet aux décideurs d'aller au-delà de leur rationalité limitée en se fiant aux sources d'informations auxquelles ils font confiance (March, 1991 dans Bollecker, 2003a).

Bollecker et Nigilis nous enseignent également que les activités que les contrôleurs exercent afin de pérenniser cette dimension relationnelle, ainsi que leur acceptation (reporting, planification, conception de systèmes), sont régies par des principes de réciprocité, de fiabilité et d'échange d'information, confirmant la primauté des interactions dans la fonction et nous renvoyant de nouveau vers la **légitimité de réciprocité** et de **proximité** ainsi que vers la **légitimité de dépendance** et **d'équité**.

a. Assurer des liaisons

L'interaction constitue l'essence même de la fonction de contrôleur de gestion moderne. Alors qu'initialement le métier de contrôleur se pratiquait de manière isolée (Bollecker, 2003a), il ne peut se concevoir aujourd'hui sans une dimension relationnelle forte, sans cette volonté pour le contrôleur de sortir de sa tour d'ivoire (Gerrard, 1969 dans Lambert, 2008). Pour reprendre les travaux de Mintzberg (1982, 1986), le contrôleur, en tant que fonctionnel de l'organisation, dispose d'un réseau de contacts bien plus étendu que celui des opérationnels (Mintzberg, 2010, p.47). Il est cet acteur de liaison aux contours occultes et à l'autorité informelle (Mintzberg, 2010, p.156), mais qui répond au besoin de coordination entre des unités dont les échanges gagnent à être renforcés et dont les interactions ne sont pas rendues possibles par la configuration organisationnelle.

*Lorsque la coordination entre deux unités requiert des contacts très intenses, l'organisation peut créer un poste de « liaison » dont le titulaire a pour mission d'assurer ces contacts directement en court-circuitant la hiérarchie. Un poste de cette nature n'a pas d'autorité formelle, mais son titulaire, parce qu'il est au carrefour entre de nombreux canaux de communication, devient un « centre nerveux de l'organisation » avec un pouvoir informel considérable.*

*Dans leur étude, Lawrence et Lorsch (1967) ont montré que le succès dans ce type de poste vient de la compétence et non du statut et que les titulaires de tels postes développent des objectifs, une conception du temps et de relations interpersonnelles qui sont à mi-chemin entre ceux des unités différenciées qu'ils relient. (Mintzberg, 2010)*

Pour Bollecker (2001) qui s'interroge sur la capacité du contrôleur à assurer ce rôle de liaison, la fonction constitue une interface dynamique entre la « caste » des opérationnels et la direction. Le contrôleur maintient ainsi les liens entre les différentes unités et assure une cohérence entre les décisions et les finalités de l'organisation. Bollecker rappelle en ce sens

que de telles missions peuvent être à même de lever les doutes sur l'éventuelle dilution des compétences des contrôleurs. Le contrôleur doit également être en mesure de lever les doutes à son sujet. Il doit en ce sens dépasser le scepticisme des opérationnels, traditionnellement hostiles et résistants face à la fonction (Lambert, 2005) en se positionnant en tant que pourvoyeur d'informations à la fois ascendantes mais également descendante.

Nous estimons de fait que la capacité des contrôleurs à faire interagir et dialoguer des « mondes » différents (pour reprendre le concept de monde ou de cité évoqué par Boltanski et Thévenot) est à même de renforcer leur légitimité et que cette capacité peut être amenée à être mobilisé volontairement afin d'accroître ou de protéger cette dernière.

#### b. Traduire

Structurellement le contrôleur de gestion est un acteur mandaté par la direction générale ou la direction financière afin de jouer le rôle d'animateur dans le processus de contrôle. Son positionnement au sein de l'organisation et les missions qui lui sont confiées lui permettent donc d'assurer cette interaction quotidienne. *Le contrôleur de gestion participe à l'élaboration des contrats passés entre supérieurs et subordonnés hiérarchiques, entre membres d'équipes transversales, entre ces équipes et la hiérarchie. Ce rôle rejoint en partie celui d'animateur, ne serait-ce qu'en ce qui concerne l'élaboration du budget. Il en résulte que le contrôleur peut être un « facilitateur », puisqu'il agit à l'interface des différents niveaux de management.* (Löning et al., 2008). Il peut cependant dépasser ce cadre formalisé et traditionnel pour multiplier ses capacités ainsi que ses sources d'interaction. Le contrôleur peut en effet être amené à exercer des activités de traduction afin de faciliter son travail d'intermédiaire. Pour Bollecker (2002), qui étudie la capacité des contrôleurs à participer au processus d'apprentissage organisationnel à la lumière du courant de la coordination, ces derniers s'engagent volontairement à rendre compréhensible l'information qu'il produit. Mais si le contrôleur s'engage dans cet effort de simplification du « langage financier », il s'implique également dans un effort de maîtrise de la langue opérationnelle. Ainsi, pour Lambert (2005), *l'acquisition du jargon et le développement d'un réseau sont essentiels au contrôleur de gestion afin de pouvoir obtenir et comprendre les informations fournies par les ingénieurs.* Le contrôleur fournirait ainsi un double effort de traduction, à la fois à destination d'acteurs appartenant à un autre « monde » mais également pour son propre compte.

Ce rôle de traducteur, qui nous renvoie vers les travaux de la sociologie de la traduction<sup>1</sup>, reste peu abordé dans la littérature sur le contrôleur de gestion. Or les travaux de Callon, Latour et Akrich peuvent servir de courant d'appui afin d'expliquer en quoi le contrôleur participe à la diffusion et à la traduction de systèmes de contrôle.

Pour la sociologie de la traduction, les qualités intrinsèques d'une innovation ne suffisent pas à rendre compte de son succès. Une innovation gagne à se diffuser via sa capacité à mobiliser des acteurs d'horizons variés et à structurer un réseau d'alliés. Ce réseau va se constituer à travers un processus de traduction visant à faire adhérer de nouveaux alliés.

A en croire les pourvoyeurs de ce courant le réseau d'acteurs, ou plutôt d'actants, serait composé à la fois d'humains mais également d'objets autour desquels se construirait la traduction, s'homogénéiserait le dialogue et se fédéreraient de nouveaux alliés.

Pour Fasshauer (2012), la sociologie de la traduction est souvent sortie de son champ d'application pour venir investir le domaine du contrôle et rendre compte de l'introduction de nouveaux systèmes comptables. Pour cette dernière, les systèmes de contrôle disposeraient d'aptitudes à participer à la création de réseaux en fournissant notamment des inscriptions, tels que des indicateurs issus d'outils de reporting, et en générant des interactions entre les individus. Dans cette perspective, le contrôleur de gestion, en tant qu'acteur de liaison (Mintzberg, 2010), semble devoir incontestablement prendre part au processus de traduction et se retrouve légitimement au cœur du réseau d'actants en charge de la diffusion des systèmes de contrôle. Mais qu'en est-il de la participation du contrôleur dans la diffusion d'une innovation qui ne serait pas d'ordre managérial ?

Le propre de la sociologie de la traduction est qu'elle permet d'expliquer comment peuvent se regrouper des individus d'horizons et de « mondes » différents dans le processus d'innovation même si cela suppose parfois l'existence de rapports de force. Ces alliances peuvent parfois être menacées et l'inclusion de nouveaux alliés s'avère alors nécessaire. Michel Callon nous explique ainsi comment les débats autour de l'émergence du véhicule électrique en France a pu donner lieu à un élargissement progressif du réseau d'innovation pour finalement inclure, au-delà des « techniciens » (ou technologues) et des scientifiques, des économistes, des politiques, des fonctionnaires, etc. multipliant de fait les risques de tensions et de négociations.

---

<sup>1</sup> Ou Théorie de l'acteur réseau. Le terme de sociologie de la traduction reste toutefois préféré à celui de théorie de l'acteur réseau par Madeleine Akrich.

*Les groupes sociaux impliqués et leurs intérêts sont aussi nombreux et variés que possible. Se côtoient, s'opposent, s'excluent, puis ressurgissent tour à tour des scientifiques fundamentalistes ou appliqués, des technologues, des fonctionnaires, des agences de l'Etat, des industriels, des usagers, des entreprises publiques. Chacun défend des intérêts spécifiques, sujets à négociations, qui l'amènent à privilégier tel problème technique, tel usage, tel programme de développement. (Callon, 1981)*

Même si l'exemple du véhicule électrique s'insère dans un écosystème de l'innovation et qu'il concerne plusieurs entreprises, il schématise assez logiquement ce que l'on peut retrouver à l'échelle d'une seule organisation. La dualité que nous avons évoquée auparavant entre le monde opérationnel ou professionnel et l'entité fonctionnelle conduit également à l'apparition de tension et de stratégies locales.

*Le résultat de ce travail collectif est remarquable. C'est ainsi que le vocabulaire de l'épistémologie ou de la philosophie des sciences est devenu de moins en moins adapté à la description du travail scientifique. Des mots comme rationalité, logique, preuve, démonstration, cachent, comme de nombreuses études empiriques l'ont déjà montré, l'infinie variété des stratégies et des rapports de force à travers lesquels les sciences se fabriquent réellement. Celles-ci nous apparaissent comme des enchevêtrements de ficelles habillement nouées, comme des fictions étayées les unes sur les autres et progressivement consolidées, comme un mélange de sentiments, d'argent, de chantages, d'intérêts et de socio-logiques durablement cimentés (...)*

*Certes, nombreux sont les acteurs qui s'efforcent de repérer de grands domaines, mais il s'agit en général de fonctionnaires, de sociologues, d'économistes ou d'industriels qui veulent simplifier pour leurs propres besoins une réalité qui se reconstruit partout en permanence (...) Restent les stratégies d'acteurs dont l'identité est toujours en chantier et qui rendent dépendants leurs adversaires, en les privant de certaines ressources, en les enfermant dans certains enchaînements et en leur fixant des territoires. Ce sont ces stratégies et leurs apports mutuels qui définissent localement les modes de fonctionnement de la pensée et non l'inverse. (Callon, 1981).*

D'après Callon, la traduction se déroulerait donc par l'obtention de ce qu'il nomme « des controverses » et l'objectif pour chaque « allié » est de pouvoir exister à travers ces controverses. La voix de chacun pouvant être rendu inaudible par les rapports de force

existants, les « stratégies d'acteurs » auront pour effet d'affirmer ou d'infirmer la légitimité de ces derniers.

La sociologie de la traduction nous éclaire donc dans la compréhension de ce que nous dénommions sommairement les « interactions » entre acteurs, qui plus est lorsque parmi ces acteurs se trouvent des individus aux compétences et aux qualifications hautement spécifiques. Le contrôleur est souvent assimilé à un facilitateur (Bouin et Simon, 2000, p.242), à un animateur (Löning et al., 2008) ou encore à un traducteur (Bollecker, 2004). Aptitudes qui sortent bien souvent de ses attributions classiques et traditionnelles. S'il semble assez évident de démontrer comment il endosse ces rôles (recueil d'éléments de discours, analyse des activités, biographie, etc.), il apparaît moins fréquent d'en déterminer les raisons. Certes les missions de ce dernier le contraignent désormais à recueillir de plus en plus d'informations auprès d'acteurs d'horizons de plus en plus larges, mais les nouveaux systèmes technologiques et les vertus intégratrices présupposées de ces outils pourraient leur permettre de le faire sans quitter leur bureau (où leur tout d'ivoire). La sociologie de la traduction nous montre cependant qu'au-delà de l'aspect purement fonctionnaliste, l'interaction offre au contrôleur l'opportunité d'appartenir à des réseaux multiples, de défendre sa propre logique dans ce qui, visiblement, constitue une tentative de stabiliser un rapport de force ou encore d'en tirer profit.

De fait, l'existence de stratégies individuelles en vue de poursuivre la construction d'identité et donc d'affirmer son appartenance à un réseau nous confirme bien que pour le contrôleur, interagir reste un moyen efficace de se légitimer auprès d'acteurs à l'origine des processus d'innovation et donc au fait même de la création de valeur dans les organisations.

### 2.2.3. Faire et faire-faire

Le « faire » reste sans doute la dimension la plus explorée mais également la mieux explicitée à ce jour dans la littérature concernant la fonction de contrôleur de gestion. On ne compte plus en effet les contributions exposant les activités des contrôleurs, celles traitant de leurs rôles, de leurs missions ou encore plus récemment, celles tentant de dessiner des grilles de leurs compétences. Cet angle structuro-fonctionnaliste (Bouquin, 1997) fournit de nombreux éclairages afin d'observer (et non pas de tracer) les contours de la fonction. Mais ces travaux ont tendance à disperser les débats et renvoient assez rapidement à l'inéluctable devoir de prise en compte de facteurs de contingence et de déterminants psychosociologiques. Car si la plupart des contributions tentent de normaliser ce qui visiblement ne peut pas l'être (ou ne

doit pas l'être), elles en oublient que derrière la fonction se dissimule un homme ou une femme (Ducrocq et al., 2011) aux aspirations personnelles et aux ambitions professionnelles. Pour le contrôleur, le simple *faire* ne suffit pas à rendre compte d'activités qui, comme nous l'avons vu, se basent essentiellement autour d'interactions et d'échanges. Il faut en effet se pencher tant sur son savoir-faire que sur son savoir faire-faire (Emery, 1996). La capacité de *faire faire* s'inscrit pleinement dans les aptitudes attendues des postes de liaison qu'évoque Mintzberg (2010). Il s'agit pour ces acteurs de faciliter la coordination et la collaboration entre des unités sans liens apparents ni formels par l'appui de leurs compétences relationnelles et de leur force de conviction. A partir de là, le contrôleur doit être capable de déléguer un certain nombre de tâches aux acteurs avec lesquels il interagit, de confier à l'échelon opérationnel des responsabilités qui lui incombent d'ordinaire ou encore de déployer un processus de contrôle dans lequel il n'intervient que partiellement.

a. Transformer ses rôles et ses activités

De prime abord, il semble logique d'imaginer que le contrôleur de gestion doit disposer d'une légitimité reconnue afin de faire-faire ou même de faire. Pour Bollecker (2003), les variables sociologiques qui encadrent la profession jouent un rôle majeur dans l'exercice du métier de contrôleur. Il estime en effet que le degré d'acceptation sociale des contrôleurs est susceptible de conditionner leurs activités. Par conséquent, nous sommes en droit de renverser cette affirmation et de nous demander si le contrôleur ne peut pas être amené à modifier les rôles qui lui sont attribués pour au final se concentrer sur des activités qui lui confèrent une plus grande légitimité. L'évolution des rôles est généralement étudiée en ressources humaines à partir des travaux de Nicholson (1984) sur la théorie de la transition des rôles professionnels au travail (work role transition theory). Selon la perspective de l'auteur, les nouveaux entrants dans une organisation adopteraient des stratégies proactives d'ajustement de leurs rôles professionnels afin de s'adapter à leur environnement de travail et de se conformer à leur nouveau cadre de références et de valeurs (Martin-Canizarès et Baubion-Broye, 2007).

*D'autres modèles mettent l'accent sur les capacités des sujets à agir sur leur environnement de travail pour le transformer et s'y transformer corrélativement. Selon ces modèles de la « pro-activité » (Morrison, 1993 ; Ashforth, 2001), la socialisation ne s'impose pas à un professionnel passif. La reconnaissance d'une latitude du sujet à se positionner dans cet environnement et à diriger ses activités se trouve à l'origine du concept « d'orientation de rôle » (role orientation). Il désigne « la façon dont les sujets accomplissent (perform) leur*

*rôle et s'adaptent aux exigences de la tâche » (Jones, 1986 : 263). Conçue sur un continuum, ses extrémités correspondent, pour l'une, à la conformité aux attentes de rôle, pour l'autre, au développement de conduites innovantes. (Martin-Canizarès et Baubion-Broye, 2007)*

L'élargissement ou la diversification des rôles des contrôleurs de gestion dans un environnement où le contrôle émerge peut s'avérer être une démarche structurant la légitimité de ces derniers. Elle suppose également l'existence de comportements proactifs de légitimation.

Au-delà du *faire*, le contrôleur doit donc parfois faire plus pour se faire accepter et de fait, nous souhaitons rattacher ce comportement aux stratégies de légitimation que les contrôleurs peuvent être amenés à mettre en œuvre. Bessire (1995), en s'appuyant sur les travaux de Crozier et Friedberg, définit le contrôleur de gestion comme étant un acteur à part entière occupant une place bien particulière dans l'organisation et souhaitant développer au maximum son influence dans d'autres domaines que celui du contrôle de gestion. Ce constat nous appelle donc à renverser l'affirmation de Bouquin et Pesqueux (1999) selon laquelle la pratique des contrôleurs ne recouvre qu'une partie du contrôle de gestion. Dans cette perspective, nous pouvons en effet nous demander si la pratique du contrôle ne recouvre pas en réalité qu'une partie de l'activité des contrôleurs.

Les activités des contrôleurs sont vastes et difficilement catégorisables. Elles sont tantôt d'ordre financières tantôt d'ordre non-financières. Elles concernent bien souvent des aspects budgétaires routiniers et récurrents, considérés comme traditionnels (John Ayhee, 2012) mais peuvent aussi déborder sur des activités moins standardisées et moins processuelles néanmoins récurrentes, telles que les études ponctuelles évoquées par Morales (2012). Plus récemment les nouveaux systèmes technologiques ont ouvert aux contrôleurs de nouvelles activités qui restent cependant assez floues et il est difficile de déterminer si le contrôleur en est l'architecte, l'administrateur ou encore l'utilisateur. Dans son ouvrage consacré à la profession, Bollecker (2003a) tente une synthèse de ces activités que nous avons rassemblées dans la section 1 de ce chapitre (**Tableau 14**). Il y distingue des activités de conception, des activités polyvalentes, des activités d'utilisation et enfin des activités relationnelles. Parmi l'ensemble de ces activités, nous pouvons distinguer celles requérant des interactions fréquentes ainsi qu'une certaine forme de délégation (activités d'utilisation et activités relationnelles) de celles faisant appel aux compétences uniques du contrôleur (activités de conception et activités polyvalentes). La mise en perspective des activités du contrôleur sous

cet angle permet de distinguer deux leviers de légitimation complémentaires utiles à notre analyse des stratégies de légitimation des contrôleurs que sont l'expertise et la participation à l'apprentissage organisationnel.

b. Se positionner en tant qu'expert

Dans ses activités de conception et ses activités polyvalentes, le contrôleur mobilise bien souvent des compétences techniques dont il est l'unique détenteur au sein de la structure. La conception et le renouvellement d'outils de reporting en lien avec les systèmes d'information, de type ERP par exemple, illustrent en effet l'expertise du contrôleur en le positionnant notamment comme l'architecte des systèmes de mesure de la performance (Jordan, 1998) ou encore comme un consultant interne dans le domaine (Anastas, 1997 dans Scapens et Jazayeri, 2003). Distler (2009) nous explique en ce sens que la mise à disposition d'outils de suivi et de pilotage élaborés auprès des contrôleurs leur permet de se détacher de leurs tâches routinières pour se tourner progressivement vers des activités d'expertise fortement légitimante

Au quotidien, le contrôleur manifeste également son savoir-faire à travers des activités de synthèse et d'analyse, symbole de son expertise distinctive (Morales, 2012) auprès des opérationnels et des cadres intermédiaires. Il peut ainsi être sollicité dans le cadre de missions ponctuelles à la complexité variable et aux enjeux plus ou moins importants mais qui dénotent toujours du caractère indispensable de la fonction dans l'organisation.

*Cette scène permet de voir que certaines études ponctuelles, particulièrement simples, ne nécessitent pas de compétence financière particulière, ni d'être en relation étroite avec les managers, mais uniquement de savoir où trouver l'information demandée. Au contraire, d'autres ne peuvent être réalisées que grâce à une connaissance approfondie des procédures opérationnelles ou des principes comptables. La catégorie des études ponctuelles englobe donc des activités hétérogènes : il peut s'agir de produire un indicateur, de calculer un prix de transfert, de fournir un tableau détaillant une ligne du compte de résultat ou la présentant selon d'autres dimensions, voire plus simplement d'expliquer comment un des chiffres a été calculé (ce qui peut aussi aboutir à la construction de tableaux permettant de mieux comprendre le chiffre ou le tableau ambigu). La diversité des demandes apparaît aussi dans le fait que les contrôleurs utilisent peu de requêtes informatiques standardisées, et préfèrent construire eux-mêmes le document. (Morales, 2012)*

Pour Guibert et Dupuy (1994), les contrôleurs de gestion disposant d'une forte technicité ont tendance à adopter des comportements qu'ils caractérisent « *d'instrumentalistes* » afin de légitimer au mieux leur présence ainsi que leur position dans l'organisation, mettant ainsi en exergue la dimension légitimante que peut revêtir l'expertise.

L'expertise des contrôleurs nous renvoi ici vers la **légitimité de compétence** évoquée par Hatzfeld (2007) ou encore vers la **légitimité d'expertise** citée par Finkelstein (1992) et qui correspondent à la capacité de faire face aux incertitudes de l'environnement, de répondre aux carences techniques de certains acteurs, de compléter la rationalité limitée de ces derniers et de contribuer au succès de l'organisation.

Cette dimension de la légitimité rejoint les travaux conventionnalistes (Dupuy, Eymard-Duvernay, Favereau, Orléan, al.) que nous avons déjà évoqués et qui tentent d'apporter des explications quant aux comportements et aux mécanismes de coordination adoptés par les individus en situation d'incertitude. L'élaboration de conventions et l'utilisation de ces dernières en tant qu'outil de gestion trouvent un sens tant l'approche conventionnaliste est systémique et qu'elle permet de répondre à des problématiques relativement complexes (Marchesnay, 1997). Elles deviennent un modèle de comportement ainsi que des outils permettant de surmonter l'incertitude due à une absence et/ou une limitation de connaissance (Lamoureux, 1996). Dans ces conventions, le contrôleur, en tant que gardien des procédures (Lambert, Sponem, Raguideau, 2010) et qu'expert en normes confirme son rôle de professionnel du contrôle de gestion (Berland, 2009). Les décideurs s'appuient ainsi sur ses compétences spécifiques, sur son expertise et sa maîtrise des outils de gestion afin de limiter les incertitudes (Bessire, 1995) et les risques auxquels ils peuvent être confrontés mais également afin de garantir une certaine qualité dans les décisions qu'ils peuvent être amenés à rendre (Okamba, 2003, p.111).

### c. Participer à l'apprentissage organisationnel

Le second panel d'activités des contrôleurs, à savoir ses activités d'utilisation (aide à la planification, suivi des réalisations, élaboration du reporting, calcul des coûts, révisions budgétaires, vérification d'adéquation des décisions avec les buts de l'organisation, détection des problèmes de coordination) et ses activités relationnelles (formation et conseil, animation de la planification, incitation des individus à aller dans le sens de la stratégie et des objectifs, médiation) revêt quant à lui une dimension bien plus interindividuelle. Le contrôleur aura en effet tendance à déléguer de nombreuses tâches, à déployer des processus et des calendriers

pour lesquels il visera le résultat final. Le contrôleur manifeste alors son savoir-faire-faire par l'organisation de réunions au cours desquelles vont être déclinés des objectifs (budgétaires bien généralement) initiaux et qui donneront lieu à un suivi périodique. Dans le cadre de la planification budgétaire, ce dernier doit être à même d'imposer le délicat exercice d'élaboration des demandes budgétaires, souvent craint par les opérationnels, mais qui a tendance à apporter de la cohérence et de la stabilité dans l'organisation notamment lorsque cette dernière évolue dans un contexte turbulent (Gervais et Thenet, 1998) et qui met en exergue les différentes stratégies de constitution du fameux « slack » budgétaire dépeint par Cyert et March (1963). Dans l'élaboration du reporting, le contrôleur est également amené à demander la remontée d'informations souvent éparses et non-consolidées, ce qui demande ici aussi un travail supplémentaires aux unités opérationnelles, toutefois accepté si le contrôleur est en mesure ensuite d'en extraire des connaissances.

Les indicateurs, qu'ils soient d'ordre financiers ou non, ne peuvent être tous extraits de bases ou de systèmes auxquels le contrôleur a accès. Comme ont pu le démontrer Fornerino et Godener (2006), la capacité à convaincre est une compétence indispensable dans l'exercice de la fonction qui plus est lorsqu'ils tentent de déléguer des missions qui pourraient partiellement leur incomber. A cette capacité de convaincre s'ajoute l'image de surveillant (Giraud et al., 2002) qui talonne le contrôleur dans ces moindre mouvements et qui, pour une fois, ne le dessert pas. Cette image peut en effet conduire les opérationnels à refuser que le contrôleur ne vienne empiéter sur leur territoire et donc favorise la délégation de ces tâches supplémentaires. Dans ses activités de conseil, le contrôleur est également en capacité d'imposer son savoir-faire-faire puisqu'à l'issue de sa période d'observation et de son travail d'analyse, il est en mesure d'effectuer des recommandations qui se déclineront en plan d'actions sur lequel il n'aura plus la main.

Il semble en revanche difficile de croire que ce savoir-faire-faire détenu par le contrôleur puisse s'inscrire dans une quelconque perspective légitimante étant donné le caractère contraignant qu'il peut revêtir aux yeux des opérationnels. Une lecture semble cependant rendre possible cette approche. En effet, lorsque le contrôleur anime les réunions de suivi ou de réalisation budgétaire et propose des actions de correction, il participe à une certaine forme de diffusion du savoir et donc, de fait, il participe également à une certaine forme d'apprentissage organisationnel (Bollecker, 2002). La perspective avancée par Bollecker est qu'en participant à la conversion de savoirs tacites en savoirs explicites, le contrôleur participe activement à la diffusion de connaissances socialisées ayant une incidence sur les

prises de décision finales. Lorsqu'il est décentralisé, le contrôleur apparaît bien plus proche des décideurs et donc, *de facto*, des décisions finales. *Plus précisément, le rôle du contrôleur de gestion est de faire-faire le contrôle de gestion par les responsables opérationnels en restant neutre par rapport à la décision* (Bollecker, 2002). Le savoir-faire-faire du contrôleur pourrait donc trouver une emprise auprès des opérationnels lorsque ce dernier est employé à bon escient et qu'il favorise la création de connaissances diffusables.

*Les capacités cognitives et les stratégies individuelles peuvent donc constituer des freins à la diffusion du savoir, particulièrement dans les phases d'intériorisation et de socialisation du processus de conversion des connaissances. Les auteurs (Senge et Argyris) recommandent alors fortement l'intervention d'une tierce personne dans les interactions interindividuelles pour lever ces obstacles. Par exemple, selon Argyris (1995), des stratégies défensives peuvent être contournées si l'on fait appel à des intervenants externes qui permettent de corriger les schémas mentaux des individus. Pour P. Senge (1991), ces stratégies défensives peuvent être surmontées par l'animateur des réunions s'il les oriente vers la discussion et le dialogue.*

*Cette position nous conduit à souligner le rôle majeur de l'animateur des réunions de suivi des réalisations : les contrôleurs de gestion. En effet, l'on peut se demander si l'animation de ces réunions vers des phases de discussion et de dialogue est de nature à favoriser des apprentissages organisationnels, c'est à dire à encourager la recherche d'actions de correction.* (Bollecker, 2002)

Dans cette approche, la capacité du contrôleur à savoir imposer des tâches à réaliser, à déléguer des actions dont il coordonne l'ensemble, à planifier des jalons sur lesquels il assure un suivi régulier, à apprendre à l'organisation comment faire en faisant-faire aux acteurs, peut être envisagé comme étant un levier de légitimation de premier ordre. L'aptitude des contrôleurs à créer du savoir ainsi que de la pratique pourrait même à terme constituer le pilier de justification de leur présence.

Dans une perspective similaire, Crozier et Friedberg (1977, p.360) nous expliquent que bien souvent, les décideurs ont besoin de construire des modèles de rationalité, permettant de faciliter leur prises de décisions. Les deux auteurs rapprochent ces comportements de mécanismes d'apprentissage, offrant une souplesse suffisante dans la prise de décisions futures. Ils mettent ainsi en lumière le poids des « diagnosticiens » dans l'amélioration permanente de la rationalité décisionnelle.

*Les décideurs sont limités par la nature et par les règles du système de décision dont ils font partie ou qu'ils ont constitué. Ils ont affaire, d'autre part, à des problèmes qui ont leur propre structure, et c'est cette structure qui va conditionner le choix de leur stratégie et les chances de succès de celle-ci. Mais cette structure n'est pas apparente, et la capacité pour les décideurs d'en faire un bon diagnostic est essentielle. (...) Capacités de faire un bon diagnostic, capacités de choisir un « bon problème » sont des qualités personnelles. Mais ces qualités ont été acquises à travers une expérience et un apprentissage fortement marqués culturellement. Elles expriment des rationalités d'action dont les propriétés particulières structurent le champ et que l'on peut identifier avec des microcultures d'où viennent et auxquelles appartiennent les décideurs et les membres des systèmes sur lesquels porte la décision. On retrouve à ce niveau d'autres contraintes. On ne peut faire un bon diagnostic, choisir un problème, apprécier les conséquences d'un choix de stratégie qu'en utilisant les méthodes, les outils intellectuels et les concepts existants dont la relativité est considérable.*

*Nous pouvons de nouveau utiliser ici le modèle de rationalité limitée d'Herbert Simon. Si l'on considère, en effet, que l'homme est incapable d'effectuer des choix optimaux en fonction d'une rationalité absolue, car il ne dispose pas de moyens suffisants pour appréhender les informations nécessaires et raisonner sur elles, on peut facilement comprendre cette constatation de l'expérience : les critères de satisfaction qu'il emploie et qui sont conditionnés, comme nous l'avons déjà montré, le conduisent naturellement par paresse, par manque de temps et par un empirisme habile, à définir et à résoudre la plupart de ses problèmes à l'aide de programmes préétablis, disponibles dans sa microculture, qui façonnent ainsi en retour ses critères de satisfaction. (Crozier et Friedberg, 1977, p.360-361)*

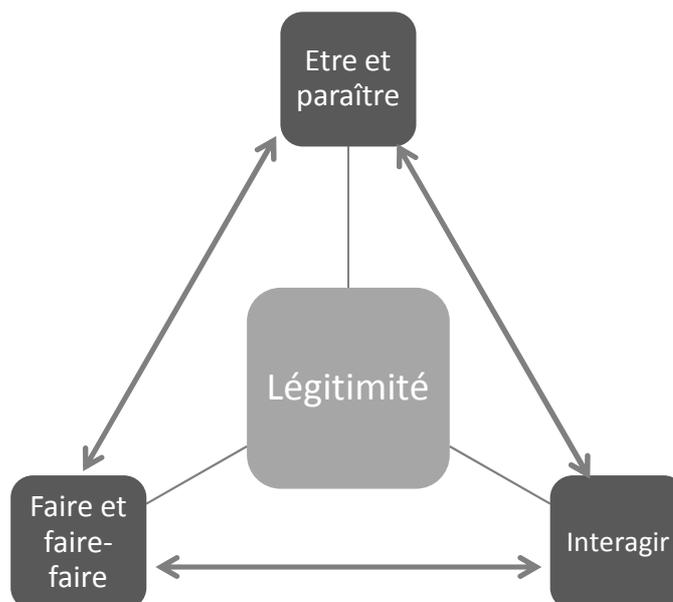
Le rôle des contrôleurs de gestion dans la construction de ce que Michel Crozier et Erhard Friedberg qualifient de « programmes préétablis » peut donc être envisagé sous l'angle de la construction intellectuelle de repères cognitifs et mentaux, à même de limiter la rationalité des décideurs et d'inscrire ces derniers dans des schémas décisionnels routiniers. En quelques sortes, en se positionnant comme l'expert dans la maîtrise des outils de diagnostic et dans la traduction de langages hétérogènes, le contrôleur réunit les conditions d'une transversalité des connaissances dans l'organisation, répond aux besoins des décideurs et parvient à terme, à déléguer une partie de son travail sur d'autres acteurs de l'organisation.

## Conclusion section 2

Les caractéristiques que nous venons d'évoquer (être, paraître, interagir, faire et faire-faire) doivent être appréciées dans une logique processuelle voire cyclique (**Figure 8**) destinée à expliquer comment se construit et s'entretient la légitimité du contrôleur. Dans cette perspective, les activités, l'image et les relations des contrôleurs semblent indissociables de ce processus et peuvent également jouer un rôle dans sa stratégie de légitimation. En quelque sorte, nous essayons de mettre en exergue le paradoxe de l'exercice du métier de contrôleur qui consiste à être légitime afin d'exercer des activités qui viennent à leur tour modifier la légitimité de ce dernier.

Les stratégies de légitimation des contrôleurs de gestion peuvent revêtir différents aspects et être amenées à se manifester au travers des différents leviers sur lesquels ces derniers ont une emprise. Elles peuvent tantôt consister en une tentative « d'embellissement » de l'image de la fonction ou encore se contenter de faire dialoguer des « mondes » d'ordinaire étrangers. Quoiqu'il en soit, il convient de ne pas considérer les trois dimensions que nous venons d'évoquer comme étant étanches. Sans prétention nous tentons au contraire de démontrer que la légitimité peut être envisagée comme étant le lien entre les différentes composantes de l'identité des contrôleurs et que le cycle<sup>1</sup> de légitimation s'articule autour d'éléments souvent traités de manière isolé dans la littérature.

**Figure 8 : Le cycle de légitimation du contrôleur**



<sup>1</sup> Nous évoquons ici la notion de cycle plutôt que celle de processus afin d'insister sur le caractère permanent et récurrent du besoin de légitimation

Les leviers de légitimation que nous venons d'identifier gagnent toutefois à être observés dans des contextes différents et auprès d'organisations diverses. Ils peuvent s'avérer en effet pertinents dans une situation comme contre-productifs dans une autre. Dans les organisations publiques, et notamment les bureaucraties professionnelles publiques où la fonction peine à se construire et à se légitimer, il est évident que ces pratiques doivent être observées.

## Conclusion du second chapitre

---

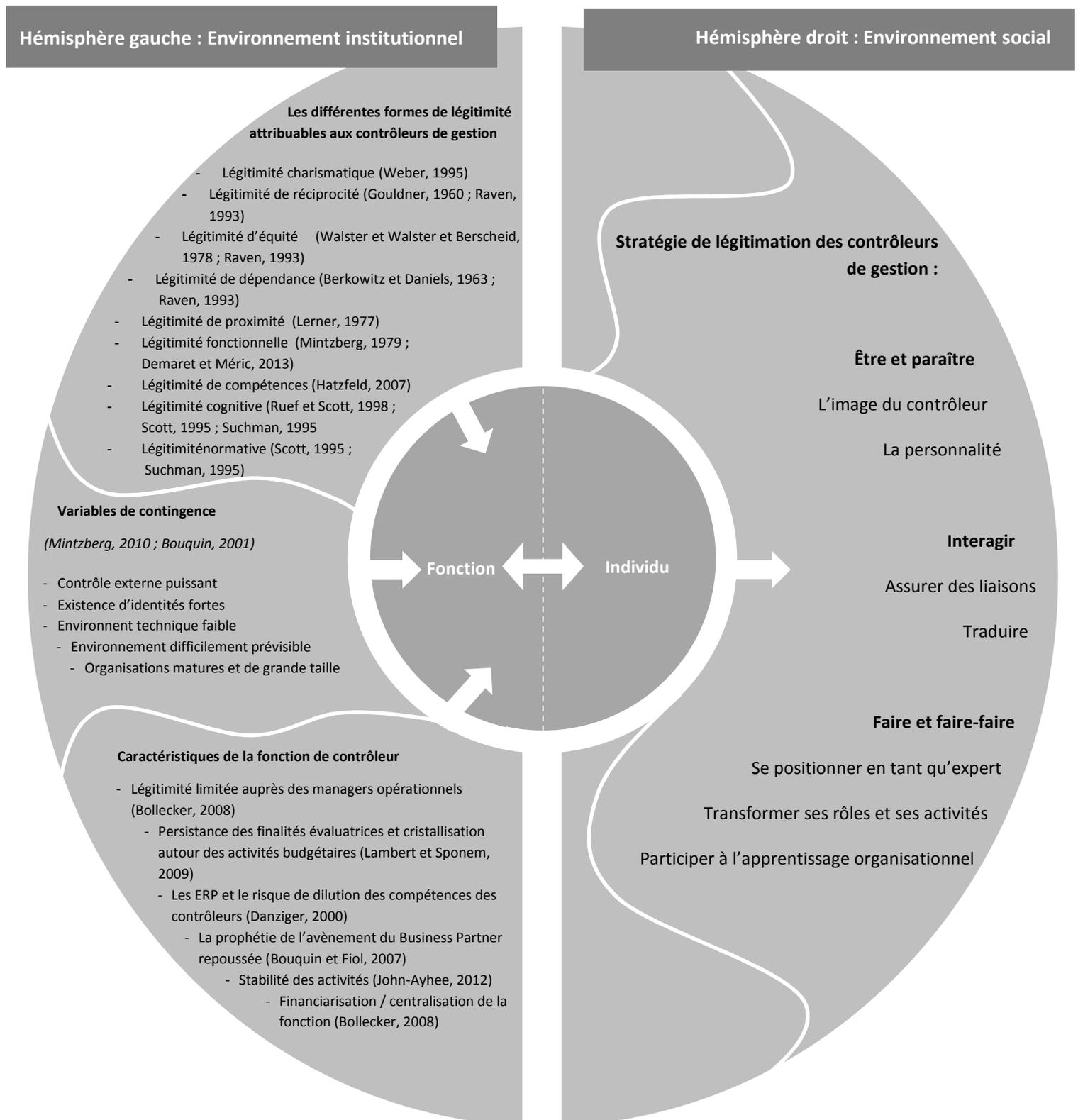
La fonction de contrôleur de gestion reste la grande oubliée des travaux qui ont pu être menés jusqu'à présent sur les organisations publiques. Il s'avère malgré tout qu'elle constitue le maillon humain entre les réformes impersonnelles dictées par les institutions et les agents en charge de la consommation, désormais optimisée, de la ressource publique. Or un panorama de la littérature sur les contrôleurs de gestion nous permet de constater que la fonction pâtit de nombreux complexes et que son avenir n'apparaît pas aussi brillant que pourrait le laisser croire la lecture de certaines revues professionnelles. Le contrôleur a en effet tendance à rester tourné vers ses missions budgétaires, perdant de vue les activités de conseil qui lui étaient promises. Il se centralise plus qu'il ne se tourne vers les opérationnels, il n'arrive pas à se glisser dans la peau du « controller » qu'il devrait être et stéréotype son image de contrôleur. De ce fait, il subit une perte progressive de légitimité auprès de la plupart de ses interlocuteurs, renforcé par un climat économique exacerbé qui participe un peu plus à cette cristallisation.

Dans le secteur public, ces difficultés sont accompagnées des multiples paradoxes avec lesquels le contrôleur doit composer ainsi que des spécificités culturelles et structurelles qui viennent nuire à la légitimité de celui-ci. La légitimité des acteurs organisationnels dépend de facteurs contingents autant qu'elle répond d'aspects fonctionnels et individuels. Dans les organisations bureaucratiques, notamment celles où subsistent des identités professionnelles fortes, le contrôleur peine à s'imposer et son travail y est souvent perçu comme une défiance ou une intrusion (Gangloff, 2009). Il doit discrètement se frayer un chemin dans ces grandes structures matures, aux processus rôdés, soumises à un contrôle externe puissant et contraintes de progresser en environnement incertain.

A partir de ce constat noirci, il convient donc de rechercher les moyens à disposition du contrôleur de gestion afin de construire et pérenniser sa légitimité dans cet environnement hostile. Par une approche que nous avons voulu pluridisciplinaire (sciences de gestion, psychosociologie, sociologie) et pluri-conceptuelle (théorie néo-institutionnelle, psychologie de la légitimité, sociologie de la traduction, courant conventionnaliste, etc.), nous avons pu identifier différents leviers de légitimation que nous avons réunis autour des trois composantes comportementales de la fonction (être et paraître, interagir, faire et faire-faire). Nous justifions le choix de cette approche pluri-conceptuelle pour la simple et bonne raison

que la légitimité et la légitimation sont des notions qui ne s'observent pas à l'aide d'un simple prisme.

**Figure 9 : La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public**



Le prochain chapitre présente la méthodologie d'une étude de cas enchâssés que nous avons menée auprès d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et au cours de laquelle nous avons testé l'ensemble de ces leviers afin de mettre en exergue les stratégies de légitimation adoptées par une population de contrôleurs de gestion.

## Conclusion de la première partie

---

A l'heure où l'opinion publique s'interroge sur les responsabilités et l'irresponsabilité des politiques dans la maîtrise d'une dette d'état toujours plus abyssale, nous avons fait le choix de partir à la rencontre d'acteurs de terrain censés jouer au plus près du maillon opérationnel le rôle de catalyseur de gestion. En injectant un peu de contrôle de gestion par-ci par-là, l'Etat a en effet placé les contrôleurs face à une réalité économique que les majorités politiques successives se sont efforcées de combattre (masquer ?) au fil des décennies. Par le jeu du mimétisme induit et d'une institutionnalisation précipité, il a positionné des acteurs dont la légitimité fonctionnelle était déjà sensiblement détériorée, au cœur d'arènes politiques empreintes d'une forte génétique bureaucratique. Dans cette sombre perspective, le contrôleur de gestion du secteur public doit donc faire face à un triple défi.

Il doit avant tout s'intégrer fonctionnellement à ces organisations dans lesquelles le contrôle de gestion est contestée dans son ensemble et pour lesquelles il existe un certain nombre de paradoxes antagonistes à l'émergence d'une doctrine (néo)managériale.

Il doit également lutter contre sa propre histoire et des évolutions qui se font toujours attendre, le renvoyant dès lors vers ses rôles historiques de contrôleur budgétaire.

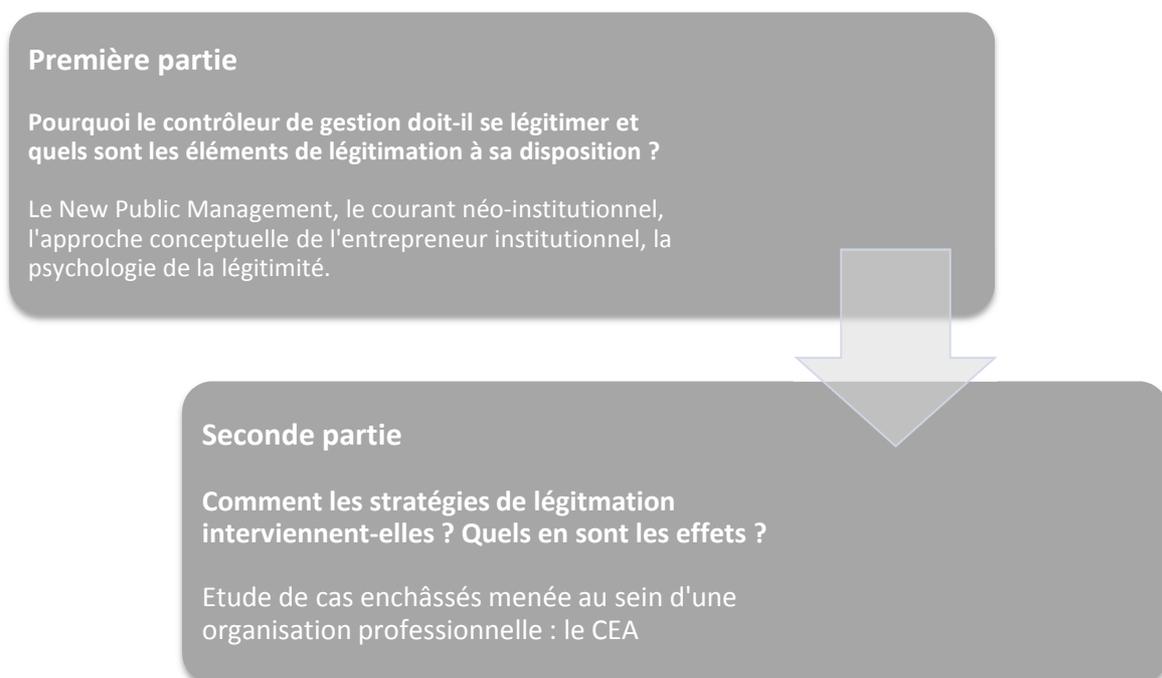
Comme tout nouvelle entrant, il doit enfin assurer son intégration sociale lui permettant de trouver sa place en tant qu'acteur. Ce dernier défi nous a ainsi poussé à nous interroger sur l'étroite relation symbiotique qui pouvait exister entre l'individu qui endosse le rôle de contrôleur et la fonction, que la littérature à tendance à présenter comme désincarnée et déshumanisée. Il nous conduit vers l'observation de stratégies individuelles de légitimation censées permettre à l'individu-contrôleur de construire sa fonction autour de ses activités quotidiennes. Dans le cadre des organisations publiques, où la dimension bureaucratique cohabite parfois avec des identités professionnelles fortes, ces stratégies de légitimation trouvent un sens bien particulier qui plus est pour des acteurs incarnant une logique managériale (re)naissante.

L'existence de cette relation symbiotique nous interpelle également quant à la portée institutionnelle de ce travail de légitimation. Peut-on considérer le contrôleur de gestion comme un entrepreneur institutionnel en capacité de promouvoir le contrôle de gestion, et de manière étendue, le New Public Management, au sein des structures publiques ?

Au fil de cette première partie, nous avons donc mobilisé et interrogé un cadre conceptuel étendu bâti à partir des travaux néo-institutionnels que nous avons complété par une approche psychosociologique déterminante dans l'explication et la compréhension des différents mécanismes de légitimation des contrôleurs de gestion. Pour nous tourner vers l'acteur et quitter l'espace de quelques instants la dimension organisationnelle sous-jacente à la théorie néo-institutionnelle, nous nous sommes intéressés à la figure de l'entrepreneur institutionnel. Cette approche, qui complète bien souvent le corpus des travaux néo-institutionnels, était pour nous l'occasion d'effectuer le lien entre les théories néo-institutionnelles dont les travaux les plus récents (Lawrence et Suddaby, 2006 ; Greenwood et Suddaby, 2006 ; Lawrence et al., 2009, Suddaby et al. 2011) consacrent le travail institutionnel, et l'individu, qui participe au sein du champ organisationnel, à l'institutionnalisation de structure émergente.

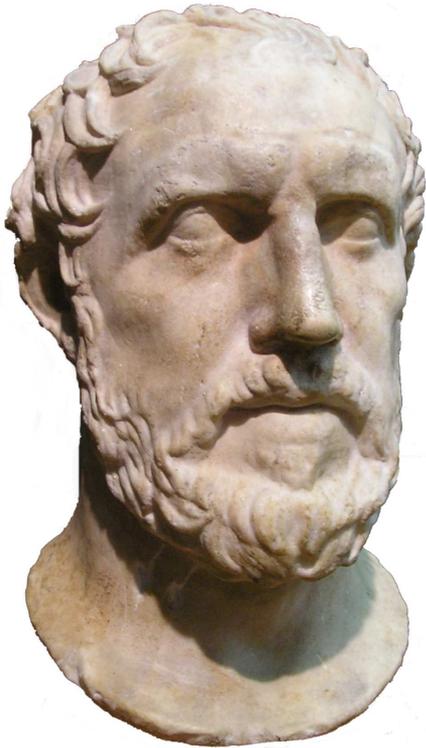
Tout l'objet de cette revue de littérature est donc de consolider notre postulat de départ selon lequel les contrôleurs du secteur public doivent fournir un effort quotidien de légitimation avec en ligne de mire la recherche d'une légitimité polymorphe dans laquelle se retrouve la légitimité fonctionnelle, symbole de la relation symbiotique dans laquelle sont engagés ces derniers.

### **Figure 10 : Approche conceptuelle et questions de recherche**



# Seconde partie - La légitimation et la légitimité des contrôleurs de gestion à travers leurs histoires croisées

---



Buste de Thucydide (-460 – -395 av JC)  
exposé au Royal Ontario Museum

*Voir clair dans les événements passés et dans ceux qui, à l'avenir, du fait qu'ils mettront en jeu eux aussi des hommes, présenteront des similitudes ou des analogies.*

La guerre du Péloponnèse; Thucydide

## Introduction

---

Le projet de recherche que nous avons entrepris pour ce travail doctoral nous a conduit au cœur d'une organisation publique et nous a progressivement amené à fréquenter durablement une population de contrôleurs de gestion qui, comme nous venons de le présenter, évoluent dans un environnement changeant, incertain et historiquement hostile aux logiques de contrôle de gestion.

Nous avons donc voulu restituer les résultats de notre recherche autour d'histoires croisées de contrôleurs au service du management local et au service de la direction. La narration de ces

histoires sous l'angle de la légitimité et de la légitimation est certes restreinte au cas d'une seule organisation mais elle est approfondie et détaillée.

L'objectif des chapitres suivants est de proposer une typologie de stratégies de légitimation à travers ces différentes histoires. Nous avons pu constater un certain nombre de similitudes dans les comportements des contrôleurs que nous avons alors tenté de rapprocher de situations identiques ou bien d'environnements particuliers. Nous avons cependant préféré réunir les stratégies de légitimation autour de profils de contrôleurs compte tenu de la dimension individuelle à laquelle nous étions confrontés. Nous ambitionnons en effet d'étudier à la fois des stratégies individuelles mais également un niveau de légitimité individuelle. Par conséquent, compte tenu de ces aspects psychosociologiques et de l'importance des « praxis », nous avons centré nos résultats sur des profils de contrôleurs.

Mais avant cela, nous avons souhaité revenir sur notre positionnement épistémologique ainsi que sur nos choix méthodologiques afin de clarifier notre protocole d'analyse et le contexte dans lequel s'est déroulée notre étude empirique.

# Chapitre 3- Etude de cas enchâssés, étude exploratoire et présentation du terrain de recherche

---



Saint Thomas d'Aquin par Sandro Botticelli

*Choisis d'entrer dans la mer par les petits ruisseaux.*

Saint Thomas d'Aquin

## Introduction

---

La problématique à laquelle nous avons souhaité répondre soulève une multitude de sous-interrogations parmi lesquelles deux peuvent être mise en lumière.

***Comment le contrôleur construit et entretient sa légitimité dans une organisation publique ?***

***Comment sont perçues ces stratégies de légitimation par les interlocuteurs des contrôleurs de gestion ?***

Au cours des deux chapitres précédents nous avons proposé une analyse de la fonction de contrôleur de gestion dans les organisations publiques. Cette revue de littérature nous a permis d'enrichir nos connaissances sur le besoin de disposer de contrôleurs de gestion dans ces structures ainsi que sur l'état de leur légitimité. Cependant, en ambitionnant d'identifier

quels pouvaient être les leviers à disposition des contrôleurs afin de se légitimer et comment ces derniers pouvaient se structurer autour de stratégies comportementales, nous prenons le risque d'adopter une posture normative alors que le sujet reste à ce jour inexploré sur ce type d'organisations. Afin de limiter ce risque, nous avons donc souhaité réaliser une première étude exploratoire auprès des contrôleurs afin de confirmer, d'infirmer ou de réorienter nos propos. L'objet de cette recherche exploratoire était de déterminer avec les contrôleurs quels pouvaient être les leviers de légitimation dont ils disposaient, comment ils pouvaient être amenés à les mobiliser et surtout quels étaient ceux qu'ils privilégiaient.

Par ailleurs, nous avons également souhaité nous tourner vers les interlocuteurs des contrôleurs car la plupart des travaux sur les contrôleurs ont tendance à focaliser le recueil de données sur les contrôleurs eux-mêmes alors que paradoxalement cette littérature s'efforce de nous rappeler que ces derniers sont au cœur d'interactions et de relations susceptibles d'infléchir sa légitimité. Dans cette optique, nous avons mené une série d'entretiens auprès de 24 acteurs de niveaux hiérarchiques différents avec lesquels les contrôleurs sont amenés à travailler et à échanger. L'objectif étant de déterminer la sensibilité des interlocuteurs des contrôleurs aux stratégies de légitimation.

Dans ce chapitre, nous exposerons notre méthodologie de recherche ainsi que notre positionnement épistémologique rendu délicat compte tenu de notre proximité avec le terrain sur lequel nous avons mené nos observations et nos entretiens (Section 1). Nous reviendrons ensuite sur la description de nos cas enchâssés et sur les spécificités de notre terrain de recherche (Section 2).

# Section 1 – Posture épistémologique et méthodologie de recherche

---

Afin de nous assurer de la pertinence scientifique de notre recherche, nous présentons dans cette section les principes épistémologiques et les règles méthodologiques qui ont guidé notre travail et sur lesquels notre démarche est basée. Après une revue épistémologique des sciences de gestion, nous allons tâcher de définir notre positionnement épistémologique (1.1) ainsi que notre démarche de recherche (1.2).

## 1.1. Un positionnement interprétativiste à portée compréhensive

---

Dans une définition communément admise, l'épistémologie est la science qui permet d'étudier la validité scientifique des connaissances. En somme l'épistémologie peut être grossièrement considérée comme la science des sciences. Soler (2000) la définit comme étant ce qui « *vise fondamentalement à caractériser les sciences existantes, en vue de juger de leur valeur et notamment de décider si elles peuvent prétendre se rapprocher de l'idéal d'une connaissance certaine et authentiquement justifiée* ».

Cette question de la scientificité soulève assez rapidement de nombreuses interrogations lorsqu'on la confronte aux sciences de gestion. Perez (1998) s'interroge ainsi sur les fondements de la gestion en tant que science, sur la production de connaissances capitalisables et transférables, sur l'homogénéisation des pratiques, sur leur degré d'acceptabilité ainsi que sur le caractère réciproque de cette « sciences » avec les autres.

D'autres auteurs ont tenté d'éclaircir la dimension épistémologique des sciences de gestion et ont, de fait, soulevé la difficulté à se référer à un seul positionnement lorsque l'on s'attèle à mener des travaux dans cette science que beaucoup considère comme « molle ». Thiétart et al. (1999, 2003), ont ainsi mis en exergue trois positionnements à partir desquels peuvent être menés des travaux en sciences de gestion : le positivisme, le constructivisme et l'interprétativisme. « *A positivist understanding of reality (a subjective reality?), a constructing reality, and an interpreting reality.* »

Nous n'ambitionnons pas d'effectuer un état de l'art de l'épistémologie en sciences de gestion. Nous allons tenter simplement de présenter notre positionnement en revenant succinctement sur les principaux paradigmes reconnus.

### 1.1.1. Positivisme versus constructivisme ?

Le positivisme, en tant que paradigme épistémologique, considère l'objectivité comme étant accessible aux sciences. Dans le cadre des sciences sociales et notamment des sciences de gestion, le positivisme devient l'application des méthodes de recherche issues des sciences positives telles que les mathématiques. Le positivisme bâtit une réalité objective du monde que le chercheur observe dans une logique déductive et garantie de fait une relative scientificité des résultats.

Issu en partie des travaux de Piaget, le paradigme constructiviste quant à lui représente le réel comme un construit social dans lequel les chercheurs ont une influence évidente compte tenu des interactions dans lesquelles ils s'inscrivent lors des périodes d'observation et à partir desquelles vont se construire les connaissances scientifiques.

Le constructivisme est souvent mis en opposition au positivisme pour lequel la vérité possède une essence propre mais demeure inatteignable en soi. Dans le paradigme constructiviste, tout comme dans l'interprétativisme, le statut de la réalité est bien plus précaire (Thiéart et al., 2003 : 19). David (1999) propose une synthèse des travaux de Le Moigne (1990) (**Tableau 15**) dans laquelle apparaissent clairement les points de divergence entre les deux approches.

**Tableau 15 : Principes de différenciation des courants positivistes et constructivistes (David, 1999)**

Epistémologie positiviste	Epistémologie constructiviste
<p><b>Principe ontologique</b> (réalité du réel, naturalité de la nature, existence d'un critère de vérité). Peut être considérée comme vraie toute proposition qui décrit effectivement la réalité. Le but de la science est de découvrir cette réalité. Ceci est applicable à tous les sujets sur lesquels l'esprit humain peut s'exercer.</p> <p><b>Principe de l'univers câblé</b> : il existe des lois de la nature, le réel est déterminé. Le but de la science est de découvrir la vérité derrière ce qui est observé. La description exhaustive est possible, par décomposition en autant de sous-parties que nécessaire. Les chaînes de causalité qui relient les effets aux causes sont simples et peu nombreuses.</p>	<p><b>Principe de représentabilité de l'expérience du réel</b> : la connaissance est la recherche de la manière de penser et de se comporter qui conviennent (Von Glasersfeld). Nos expériences du réel sont communicables (modélisables) et la vérité procède de cette adéquation des modèles de notre expérience du monde à cette expérience.</p> <p><b>Principe de l'univers construit</b> : les représentations du monde sont téléologiques, l'intelligence organise le monde en s'organisant elle-même, « la connaissance n'est pas la découverte des nécessités mais l'actualisation des possibles » (Piaget) .</p> <p><b>Principe de l'interaction sujet-objet</b> : l'interaction entre le</p>

<p><b>Principe d'objectivité</b> : l'observation de l'objet réel par l'observant ne modifie ni l'objet réel ni l'observant. Si l'observant est modifié, cela ne concerne pas la science (l'esprit humain ne fait pas partie des objets réels sur lesquels il puisse lui-même s'exercer) .</p> <p><b>Principe de naturalité de la logique</b> : la logique est naturelle, donc tout ce qui est découvert par logique naturelle est vrai et loi de la nature. Donc tout ce qui ne pourra être découvert de cette manière devra être considéré comme non scientifique.</p> <p><b>Principe de moindre action</b> : entre deux théories, il faut prendre la plus simple (principe de parcimonie d'Occam).</p>	<p>sujet et l'objet (plus précisément : l'image de l'objet) est constitutive de la construction de la connaissance.</p> <p><b>Principe de l'argumentation générale</b> : la logique disjonctive n'est qu'une manière de raisonner parmi d'autres et n'a pas besoin d'être posée comme naturelle. La ruse, l'induction, l'abduction, la délibération heuristique permettent de produire des énoncés raisonnés.</p> <p><b>Principe d'action intelligente</b> : le scientifique contemporain est un concepteur-observateur- modélisateur. Le concept d'action intelligente décrit l'élaboration, par toute forme de raisonnement descriptible a posteriori, d'une stratégie d'action proposant une correspondance adéquate (convenable) entre une situation perçue et un projet conçu par le système au comportement duquel on s'intéresse.</p>
--	--

Le recours au positivisme sous-entend donc un certain conformisme, une certaine acceptation du caractère statique des choses. Les faits scientifiques sont acceptés tels qu'ils sont observés et ne laisse pas de place à une quelconque interprétation. La logique devient en ce sens le cœur de toute réflexion et nous serions tenté de dire que le positivisme s'efforce à rendre simple ce qui est naturellement complexe là où le constructivisme s'emploie à rendre complexe ce qui est d'ordinaire assez simple.

Les travaux constructivistes ont grandi bien souvent dans l'ombre des approches positivistes mais ont été rendu cohérents par l'apparition de nouveaux champs de construction de la connaissance tels que la psychologie, la sociologie ou plus récemment les sciences de gestion. La construction de faits scientifiques devient désormais aussi audible que la simple observation de phénomènes issus du réel.

*L'hypothèse gnoséologique fondatrice des épistémologies constructivistes (qu'elle soit formulée par J. Piaget, E. von Glasersfeld, H. von Foerster ou par E. Morin) est phénoménologique : la connaissance humaine est processus avant d'être résultat ; elle se forme dans l'action et dans l'interaction. Elle est projective, plutôt que subjective, au sens que G. Bachelard donnait au mot projet : « La méditation de l'objet par le sujet prend toujours la forme du projet ». Les réponses du constructivisme n'autorisent pas un découpage fondamental entre connaissances dites objectives ou scientifiques et dites subjectives ou philosophiques : toute connaissance est construite projectivement, et il ne saurait y avoir de différence définitive de statut entre connaissance scientifique et connaissance philosophique.*

Le Moigne (2012, p117-118)

Les sciences de gestion se retrouvent bien souvent au cœur de ce dualisme historique entre positivisme et constructivisme, posant ainsi la question récurrente du positionnement à adopter pour le chercheur (Savall et Zardet, 2004).

Dans notre cas, l'étude des comportements des contrôleurs de gestion tend à nous rapprocher d'un positionnement constructiviste tant notre projet s'inscrit dans la compréhension d'actions sociales et *de processus cognitifs de conception par lesquels sont élaborées des stratégies d'actions organisationnelles* (Le Moigne, 1990). Mais nous allons voir que l'interprétativisme apparaît plus cohérent lorsque nous tentons de le rattacher à notre problématique.

### 1.1.2. L'interprétativisme

Face à cette dualité à laquelle peuvent être confrontés les chercheurs, des courants alternatifs sont apparus, empruntant toutefois des éléments des approches positivistes et constructivistes. L'interprétativisme fait ainsi partie de ces positionnements épistémologiques qui se veulent proches du constructivisme. Les chercheurs se prétendant appartenir à l'interprétativisme font en effet appel, tout comme les constructivistes, à des raisonnements abductifs consistant à bâtir des hypothèses et d'en valider la portée soit par vérification, soit par confrontation (David, 1999). Tout comme les constructivistes, ils reconnaissent une dépendance du sujet et de l'objet et bâtissent leurs hypothèses autour d'intentionnalités et de possibilités. En revanche, l'interprétativisme diverge du constructivisme dans le processus d'élaboration de la connaissance et dans la validité de celle-ci. Les interprétativistes s'accordent en effet à reconnaître dans la connaissance une forme d'idiographie, qui se traduira par une empathie commune à l'égard de l'expérience vécue par les acteurs, là où les constructivistes y voient une adéquation et une potentielle diffusion par l'enseignement (Perret et Seville, 2007).

Dans le modèle interprétativiste, l'interprétation provient d'une forme de compréhension des actions de groupe et d'interactions entre individus dans des contextes qu'il convient de rappeler et de lier fortement aux résultats obtenus. L'interprétativisme confère donc aux travaux de recherche un aspect contextuel unique, difficilement reproductible et qu'il convient d'étendre au biais de conjectures et de diffuser dans la sphère scientifique.

Le propre de l'interprétativisme est en effet qu'il rend la science difficilement universelle et qu'il complexifie des événements qui en apparence peuvent sembler anodins. David (1999) évoquait en effet l'approche abductive consistant à déterminer les raisons pouvant expliquer le fait que le sol de la rue soit détremé. Ce positionnement épistémologique consiste

également à produire des diagnostics à la fois théoriques et empiriques issus de périodes d'observations de longue durée (Claveau et Tannery, 2002).

Dans notre approche nous tentons de rattacher des comportements, adoptés au quotidien par les contrôleurs de gestion, à des stratégies de légitimation, pour lesquelles il n'existe peu ou pas de connaissances scientifiques, à partir d'observations réalisées sur une période de trois ans. L'objet de notre recherche ne bénéficie pas d'une essence à même d'être atteinte. En favorisant la compréhension de ces stratégies plus que leur explication radicale, nous nous éloignons indubitablement d'une posture positiviste. Compte tenu de ces éléments et du caractère abductif qu'emprunte notre travail, nous pouvons donc prétendre nous positionner en tant qu'interprétativiste.

Mais les sciences de gestion et les sciences sociales, dans une plus large mesure, présentent l'avantage de ne pas se figer autour de débats épistémologiques. Elles permettent au chercheur d'éventuellement glisser d'un positionnement à l'autre. Voilà donc pourquoi lorsque nous bâtissons notre postulat de départ selon lequel la légitimité du contrôleur n'est pas acquise dans les organisations publiques, nous adoptons une posture d'ordre positiviste en tentant d'expliquer le besoin de se légitimer avant d'essayer de le comprendre.

#### 1.1.3. Rendre compréhensible le contenu de la légitimité et les stratégies de légitimation des contrôleurs : l'approche compréhensive.

En nous interrogeant sur la légitimation du contrôleur, nous nous inscrivons dans une démarche de compréhension et questionnons également un concept pouvant faire l'objet d'une double approche. La légitimation soulève effectivement la question des moyens mis en œuvre afin de se légitimer et l'efficacité de ces derniers. Elle nous renvoie vers les mécanismes de compréhension des objets de recherche soulevés par Grenier et Josserand (2007), consistant à appréhender un objet à la fois au niveau de son contenu mais également autour de son comportement dans le temps.

Or en tentant de définir le contenu des stratégies de légitimation adoptées par les contrôleurs de gestion et d'en analyser ensuite le comportement auprès de leurs interlocuteurs, nous nous inscrivons dans cette double démarche de compréhension. Nous proposons un éclairage tantôt en terme de contenu (comment les contrôleurs tentent de se légitimer) tantôt en terme de processus (comment et pourquoi les interlocuteurs des contrôleurs réagissent-ils face à ces stratégies) quant à la compréhension du concept de légitimation appliqué à ces acteurs.

L'approche compréhensive marque depuis longtemps le virage épistémologique amorcé par les sciences sociales par rapport aux sciences dites « dures ». Elle préfigure ce qu'il paraît être convenu d'appeler aujourd'hui l'interprétativisme (Dumez, 2010). L'étude et la compréhension des individus dans leurs spécificités et leurs interactions (Demaizière et Narcy-Combes, 2007) déterminent depuis plus d'un siècle le principal leitmotiv des recherches en sciences humaines. L'approche compréhensive a donc su gagner du terrain et gagner en légitimité, notamment par le concours d'ambassadeurs prestigieux (Weber, Bourdieu, etc.) qui ont su hisser leurs travaux à un niveau de pertinence et de reconnaissance scientifique suffisamment élevé.

Le chercheur qui s'inscrit dans une démarche de compréhension entre toutefois dans un processus délicat supposant un raisonnement idiographique dans lequel il est le maître de ses propres méthodes. Il devient très proche du terrain afin de comprendre les significations que les acteurs attachent à leur action mais doit tout de même conserver un détachement suffisant afin de développer une analyse permettant de rendre compte de ce qui est observé (Groulx, 1999).

Notre posture épistémologique ne demeure donc pas figée mais semble s'inscrire dans une approche compréhensive que nous lions fortement à l'interprétativisme tant les deux postures sont proches l'une de l'autre (Dumez, 2010). Nous ne nous limitons pas à mettre en lumière des éléments issus du réel. Nous les articulons, les faisons dialoguer afin d'en extraire des phénomènes compréhensibles, dans un premier temps pour nous même, puis dans un second temps par une communauté de scientifiques et de praticiens, comme cela est souvent le cas dans ce genre d'approche (Weisser 2005).

Ici encore, les sciences de gestion offrent des espaces de liberté quant à la posture à adopter. Fernandez (2011) nous explique en ce sens que cette *dichotomie théorique* tend à disparaître lorsque l'étude revêt un aspect empirique et qu'au contraire l'analyse de contenu et l'analyse de processus gagnent à se compléter.

1.1.4. Une démarche abductive : construire une question de recherche à partir d'une autre  
La phase d'élaboration de questions de recherche est souvent l'occasion pour le chercheur de choisir son positionnement épistémologique. Elle peut également être l'occasion pour lui de choisir sa démarche de réflexion autour de laquelle vont venir se façonner les connaissances

qu'il exportera ensuite. Ce dernier a alors le choix entre trois types de raisonnement que sont : la déduction, l'induction et l'abduction.

La déduction permet généralement de considérer que si une hypothèse, formulée au début du protocole de recherche, est vraie, alors la conclusion de cette recherche devra confirmer cette hypothèse à la suite d'une ou de plusieurs phases de test. La démarche déductive est utilisée principalement afin de valider des théories existantes. Elle consiste à formuler des hypothèses préalablement à la prise de contact avec le terrain de recherche.

Lorsqu'il s'emploie à recourir à un raisonnement inductif, le chercheur tente au contraire de vérifier la transposabilité et la généralisation d'une connaissance par l'observation de la redondance d'un phénomène sur plusieurs unités. Il s'agit pour ce dernier de faire abstraction des théories existantes pour se concentrer sur le caractère régulier de ses observations.

Enfin, lorsque le chercheur raisonne par abduction, il tente de bâtir des hypothèses au travers d'interprétations lui permettant de déterminer les causes d'un phénomène ayant été observé. L'avantage de la démarche abductive est que le chercheur peut naviguer entre les théories et ses observations afin de concevoir les règles qui viendront expliquer ce ou ces phénomènes.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons donc adopté ce type de raisonnement afin d'ancrer pleinement notre question de recherche à notre terrain et à la suite de questionnements que nous avons levés. L'évidence et la formulation de notre problématique est intervenue à la suite de la remise en question de notre sujet initial et au contact des contrôleurs (**Tableau 16**).

## Tableau 16 : Le chemin de nos réflexions

*Le Commissariat à l’Energie Atomique et aux Energies Alternatives de Marcoule est un site sur lequel sont menés des programmes de recherche fondamentale et appliquée ainsi que des programmes d’assainissement et de démantèlement d’installations nucléaires. Bien qu’étant un EPIC, le site de Marcoule rassemble des unités opérationnelles aux « identités » et aux « cultures » bien différentes. S’y côtoient tantôt des agents administratifs, des chercheurs, des ingénieurs ou encore des techniciens supérieurs.*

*Soumis au contexte « morose » que connaissent la plupart des organismes publics, le CEA doit également rationaliser ses dépenses, optimiser l’emploi de ses ressources et accroître ses sources de revenu externes. Dans cette situation, le contrôleur de gestion est « dépêché » dans les unités opérationnelles au début des années 2000 et participe de manière active à la construction d’un « ordre financier » de plus en plus visible.*

*De nouveaux systèmes de contrôle voient régulièrement le jour au sein du CEA. Qu’ils soient imposés par les pôles de tutelle ou mis en place localement, ces systèmes impliquent la collaboration des contrôleurs de gestion ne serait-ce que lors de leur déploiement.*

*Lorsque nous avons intégré le CEA (juin 2009), nous avons été rattachés à l’équipe projet en charge de la construction et du déploiement d’un tableau de bord prospectif de type BSC. Dès la fin 2009, nous débutons notre travail doctoral et tentions de bâtir notre recherche autour de ce projet. Notre recherche intervention devait alors rendre compte de la dimension interactive de ce type d’outil de contrôle, au-delà de son potentiel diagnostic. Le projet de mise en place d’un BSC avait déjà subi un revers une année auparavant (juin 2008) faute d’engagement de la part de la direction du centre et des responsables opérationnels. Face aux difficultés que nous rencontrions dans le processus de déploiement de l’outil, il nous est apparu pertinent d’explorer la fonction de contrôleur de gestion, notamment sur le plan de la légitimité, afin de mieux comprendre les raisons de l’échec passé et de mieux cerner les blocages auxquels nous devons faire face. La légitimité des contrôleurs était-elle effectivement suffisante afin de piloter ce genre de projet ? Comment ces derniers pouvaient-ils réaffirmer leur légitimité en situation de blocage ? Avaient-ils un intérêt quelconque à le faire ?*

*En nous interrogeant sur la légitimité des contrôleurs de gestion, nous questionnions une dimension encore peu visible et peu explorée de la fonction. Nous avions par ailleurs sous les yeux un matériau exploitable et un contexte propice à ce type d’analyse. Nous avons donc fait le pari de revoir notre raisonnement, notre méthode de recherche ainsi que notre problématique pour nous concentrer sur ce sujet qui a nos yeux gagnait à être exploré.*

*Glissant d’un raisonnement inductif vers une démarche abductive, nous avons reconsidéré notre approche en ambitionnant non plus de mener une recherche intervention autour des vertus interactives du BSC mais plutôt de comprendre comment les contrôleurs pouvaient construire et entretenir leur légitimité dans un environnement qui visiblement leur était hostile.*

## 1.2. Les choix méthodologiques

---

Dans ce travail, nous avons fait le choix de privilégier deux modes de collecte de données compte tenu de notre proximité avec le terrain que nous explorions et de la durée de notre immersion. Nous avons en ce sens mené deux séries d'entretiens et recueilli un grand nombre d'observations que nous avons réunies dans ce que nous pourrions appeler un carnet de bord ou un journal de recherche.

### 1.2.1. Le choix du qualitatif

Le recours à des méthodes de collecte de données qualitative est à juxtaposer aux spécificités de notre matériau de recherche. En effet, nous avons dressé dans les deux premiers chapitres une revue de littérature principalement consacrée à la fonction de contrôleur de gestion et pour laquelle nous avons fait appel tantôt à des travaux basés sur des méthodes quantitatives, tantôt à d'autres fondés sur des études qualitatives. Mais le choix de se positionner clairement sur une méthode qualitative nous est apparu très vite cohérente compte tenu de la dimension psychosociologique de notre sujet. Les travaux menés sur les contrôleurs ont bien souvent fait la part belle aux analyses quantitatives, négligeant ainsi la dimension cognitive de l'exercice du métier de contrôleur. Bien qu'incontestablement utiles dans la compréhension et dans le « dimensionnement » de la fonction, ces travaux gagnent à être élargis par des études complémentaires de type qualitatives. Pour Lambert (2005), les études quantitatives s'avèrent *d'un maniement délicat voire inapproprié* lorsqu'il s'agit d'étudier le métier de contrôleur à travers leur identité, leur pouvoir ou encore leur relation. Les questionnaires peuvent en effet présenter un certain nombre de biais quant à un accès optimal au réel. Nous estimons qu'il en est de même lorsque le travail consiste à déterminer les tenants et les aboutissants de la légitimité de ceux-ci. L'analyse de la légitimité suppose en effet d'aller à la rencontre des acteurs eux même ou encore d'observer leurs pratiques, leurs comportements. Mais au-delà du contact avec l'objet de recherche, il nous est également apparu indispensable de rencontrer les interlocuteurs des contrôleurs, à même de nous restituer l'état de la légitimité de ces derniers, de nous fournir leurs jugements sur la fonction ainsi que sur les stratégies de légitimations mise en œuvre.

### 1.2.2. Les entretiens ouverts et semi-directifs : explorer puis tester

La légitimité du contrôleur de gestion, qui plus est dans une organisation professionnelle du secteur public, reste une thématique inexplorée à notre connaissance. Si une revue de la

littérature nous a dans un premier temps permis de mettre en lumière les difficultés que peuvent rencontrer les contrôleurs dans ce secteur ou encore d'isoler les types de légitimité qui peuvent caractériser la fonction, il nous est vite apparu nécessaire de poursuivre cette revue de littérature par des aller-retours avec notre terrain. Les stratégies de légitimation empruntent des voies différentes selon les individus, selon leur personnalité, leur environnement ou encore leurs interlocuteurs (ou leurs cibles pour reprendre la terminologie de Hybels). Nous avons par conséquent décidé de réaliser une série d'entretiens ouverts auprès d'une population de 13 contrôleurs de gestion dans une perspective exploratoire. L'objectif étant de déceler des facteurs légitimant supplémentaires n'apparaissant pas dans la revue de littérature que nous avons effectué, de clarifier ceux que nous avons identifiés ou encore d'en écarter certains.

L'entretien ouvert (ou libre ou non-directif) est une méthode de recueil de données s'inscrivant bien souvent dans une démarche exploratoire (Ghiglione et Matalon, 1978 dans Lambert, 2005). Pour Blanchet et Gotman (1992), la démarche d'enquête par entretien ouvert peut résulter d'un usage visant soit à explorer et préparer une enquête par questionnaire, soit à analyser un problème et constituer la source d'informations principales ou encore pour compléter une enquête. Dans notre cas, l'entretien ouvert devait nous permettre d'approfondir des connaissances jusqu'à présent déstructurées et éparpillées dans des disciplines diverses et variées. Longtemps utilisé dans le cadre d'études psychologiques, ethnographiques ou sociologiques, l'entretien ouvert présente l'avantage de recueillir des éléments de discours riches, de revenir en profondeur sur des événements biographiques, d'analyser et justifier des actions sociales ou des comportements. *Dans l'entretien ouvert, l'investigateur définit un thème général sans intervenir sur l'orientation du propos du sujet. Ses interventions se limitent à une facilitation du discours de l'autre, à la manifestation d'une attitude de compréhension, à une relance fondée sur les éléments déjà exprimés par le sujet ou à un approfondissement des éléments discursifs déjà énoncés.* (Baumard et al., 1999)

L'entretien ouvert peut également permettre au chercheur de préparer au mieux une seconde phase d'entretiens plus structurés et qui s'appuieront sur les connaissances recueillies lors de cette phase exploratoire.

*Dans la recherche en management, le chercheur n'est pas toujours contraint de s'en tenir à un mode exclusif d'entretien. En effet, il faut distinguer deux démarches en matière d'entretien. Soit le chercheur mène une série d'entretien de façon systématique et délibérée*

*avec différents sujets à des fins de comparaison, soit il utilise les entretiens de façon heuristique et émergente à des fins d'accumulation de la connaissance sur un domaine. Dans la première démarche, le chercheur utilisera de manière rigoureuse un même guide pour l'ensemble des entretiens qui seront semi-directifs. Dans la seconde démarche, le chercheur visera une progression par rapport à sa question de recherche. Il peut alors recourir à des entretiens d'abord peu structurés avec une remise en cause permanente de sa problématique permettant aux sujets de participer à l'orientation de la recherche, puis pratiquer par la suite des entretiens semi-directifs sur des thèmes plus précis. Le passage de l'entretien " créatif " à l'entretien " actif " peut illustrer cette démarche. (Baumard et al. 1999)*

Nous avons donc fait le choix, dans un second temps, de nous tourner vers les interlocuteurs des contrôleurs au cours d'une série d'entretiens semi-directifs (ou centrés ou guidés) après avoir construit un guide d'entretien sur les bases des éléments que nous avons pu recueillir lors de notre première phase exploratoire.

Au cours de cette première phase, nous nous sommes clairement positionnés en tant que jeune chercheur naïf, ouvert à des propos larges et attentif aux discours des contrôleurs. Notre objectif était clairement de laisser l'interviewé dans une forme de liberté de parole, tout en revenant sur sa propre histoire, sur son poste actuel ou sur ses postes précédents, sur les défis qu'il a dû surmonter en tant que contrôleur, sur les acteurs ayant pu faciliter son intégration, sur les retours d'expérience acquis par ce dernier. Le comportement que nous adoptons en tant qu'intervieweur nous a semblé important tant la naïveté peut procurer à l'interviewé la sensation de devoir entrer dans les détails afin de clarifier son propos. Cependant, nous avons tenté également de jouer avec subtilité de notre présence au sein l'organisation afin de rappeler aux interviewés que nous connaissions la structure mais pas forcément les acteurs qui s'y trouvaient, focalisant ainsi l'entretien sur des éléments plus personnels et cognitifs. En sociologie il est ainsi d'usage de recourir à ce type d'entretiens, qualifiés d'entretiens en profondeur, et dont l'objectif, au-delà de la perspective exploratoire qu'il peut recouvrir, présente l'intérêt de recueillir des données individuelles s'inscrivant dans une dynamique culturelle de groupe ou de sous-groupe et donc potentiellement extensible.

*Travailler avec et à partir d'entretiens s'inscrit dans le choix d'une problématique qui privilégie la mise en évidence de processus et de logiques d'action, et qui s'intéresse à la découverte des mondes de références de groupes sociaux ou de catégories de personnes précisément identifiées (Demazière, Dubar, 1997):jeunes au chômage, personnes atteintes de*

*maladies de longue durée, personnes de milieux populaires... Considérer que “chaque individu est porteur de la culture et des sous-cultures auxquelles il appartient et il en est représentatif” (Michelat, 1975, 232), c’est partager un postulat qui n’est pas sans évoquer ce qu’écrit Pollak (1990, 230) à propos des récits de vie sur l’expérience concentrationnaire qui sont de véritables “condensés d’une histoire sociale individuelle”. Ainsi, chaque entretien est un moyen d’avoir accès à une histoire, à un monde qui par de là sa singularité est aussi celle ou celui d’un groupe ou d’une catégorie de personnes.*

*L’entretien ou l’interview dont il s’agit est l’entretien de recherche en profondeur ou non directif conçu non comme une technique de recueil de données mais comme un moyen d’investigation pour produire des résultats (Dubar, 1990), comme un instrument de fabrication de la théorie (Kaufmann, 1996). (Pierret, 2004)*

Nous nous inscrivons ici dans une démarche proche de l’analyse biographique, pourtant peu utilisée en sciences de gestion (Wacheux, 1996 dans Coutelle, 2005), permettant de revenir sur le parcours des individus, sur leur vécu ainsi que sur leurs comportements dans des situations particulières.

*Elle (la méthode biographique) suppose d’analyser et de comprendre les situations à partir du vécu des individus. Plusieurs moyens sont à sa disposition : analyse de discours de dirigeants, d’histoires de vie. Cette méthode permet de mettre en évidence des trajectoires sociales, c’est une autre manière d’appréhender le changement mais l’acteur reste libre de son discours, d’où une forte subjectivité. (Coutelle, 2005)*

L’entretien ouvert avait donc pour objectif de revenir sur le parcours de l’interviewé depuis sa prise de fonction en tant que contrôleur de gestion. S’agissant d’un établissement public dans lequel la mobilité interne est bien souvent préférée au recrutement d’agent, nous avons estimé qu’une analyse biographique s’imposait afin de disposer d’éléments historiques. Nous insistons sur les événements marquant de la carrière des contrôleurs et notamment sur leur intégration dans l’unité. Des premiers mois d’exercice de la fonction aux situations de blocage auxquelles les contrôleurs ont pu être confrontés, nous avons souhaité identifier les comportements stratégiques des contrôleurs à partir de leur vécu et de leur récit de vie.

Par extension, l’entretien semi-directif représente le deuxième temps ainsi que le deuxième ton de notre analyse. L’entretien guidé offre un cadre d’analyse légèrement plus rigide et qui permet d’aborder des sujets précis et de recentrer l’interviewé lorsque ce dernier s’écarte du

sujet. Il nous permet ainsi de pallier le risque de subjectivité induit par la première phase exploratoire et de confirmer, d'infirmer ou de réinterpréter des données qui avaient pu être rassemblées jusqu'à présent.

L'exercice est délicat tant les analyses à dimension psychosociologique ont parfois besoins d'amplitude dans la prise de parole. Cependant, l'intervieweur a la possibilité de faire évoluer son guide entre deux entretiens voire même au cours de l'un d'entre eux.

*Le guide des questions principales peut être modifié si, dans la dynamique de l'entretien, le sujet aborde de lui-même des thèmes prévus. Enfin, certaines questions peuvent être abandonnées si le sujet se montre réticent sur certains thèmes et que le chercheur veut éviter un blocage dans la situation de face à face. Un entretien se déroule rarement comme prévu. Le pire comme le meilleur peuvent émerger à tout instant. L'entretien exige sagacité et vivacité de la part du chercheur. Dans la pratique, si celui-ci est accaparé par la prise de note, il risque de ne pas disposer d'une attention suffisante pour tirer totalement partie des opportunités qui se dégagent de la dynamique de l'entretien. Il est donc fortement conseillé d'enregistrer l'entretien à l'aide d'un magnétophone malgré les réticences et la prudence dans les propos que la situation d'enregistrement peut faire naître chez le sujet interviewé. Autre avantage, les données discursives seront ainsi plus exhaustives et plus fiables. Elles permettront des analyses plus fines, notamment une analyse de contenu. (Baumard et al., 1999)*

En nous basant sur les travaux en méthodologie de recherche que nous avons pu parcourir, nous avons donc fait le choix de faire légèrement évoluer l'ordre des thématiques que nous abordions en fonction notamment des différents domaines auxquels appartenaient les personnes que nous interviewions. S'agissant d'une étude de cas enchâssés (sur laquelle nous allons revenir ci-après), les discours se sont orientés différemment selon qu'il s'agissait d'acteurs appartenant au monde de la recherche, à la sphère de l'ingénierie ou encore au domaine du démantèlement nucléaire.

*Le guide sur lequel nous nous appuyions abordait les différents leviers de légitimation que nous avons pu identifier lors de notre première série d'entretiens mais également d'autres sources de légitimité. L'objectif pour nous était de tester de manière générale les déterminants de la légitimité des contrôleurs. Quels sont ceux sur lesquels le contrôleur avait la main (les leviers de légitimation) ? Et quels sont ceux qui confèrent au contrôleur de gestion une légitimité naturelle ? Nous pouvions donc tester à la fois l'emprise et la*

*pertinence des stratégies de légitimation et les compléter par des éléments de légitimation plus structurels.*

*Toutefois, il semblait difficile et impertinent d'aller tester frontalement l'effet de stratégies individuelles sur des responsables opérationnels, qui plus est lorsqu'il s'agit de spécialistes hautement qualifiés. Ces derniers peuvent en effet voir dans ces stratégies un puissant moyen de manipulation de la part des contrôleurs et refuser de croire que leurs jugements ont pu être altérés indépendamment de leur volonté. Pour Demaret et Méric (2013), reconnaître individuellement ou collectivement la légitimité d'une personne reviendrait à accepter d'avoir été influencé par cette dernière. Or en allant à la rencontre de ces Divas (Thévenet, 2006) le risque de devoir composer avec ces susceptibilités nous a freiné dans nos élans candides de jeune chercheur et nous a poussé à structurer différemment notre guide.*

*Notre volonté d'évaluer la portée de ces stratégies ne devait pas apparaître de manière visible. De fait, nous avons structuré notre questionnaire autour de grands items portant sur le contrôleur de manière général tout en revenant sur les anecdotes et les événements significatifs évoqués par les contrôleurs au préalable.*

*Nous avons abordé 12 grands items dans ce guide d'entretien : **Les raisons de l'existence du contrôleur, l'intégration de ce dernier, ses rôles et ses missions, son rattachement hiérarchique et fonctionnel, la dimension relationnelle de la profession, sa participation au processus décisionnel, son rapport au pouvoir, son expertise, ses compétences et sa formation, son réseau d'accès à l'information, les évolutions de la fonction et enfin sa personnalité.***

*Au-delà des thèmes consacrés au contrôleur, nous souhaitons également recueillir des éléments biographiques concernant les opérationnels eux même (ancienneté, parcours, qualifications, responsabilités etc.) pour clairement mettre en évidence le professionnalisme de ces interlocuteurs et effectuer des comparaisons (un manager professionnel peut avoir côtoyé un ou plusieurs contrôleurs au cours de sa carrière).*

*L'ensemble des entretiens que nous avons réalisés se sont déroulés sur le lieu de travail de l'interviewé afin de mettre ce dernier en confiance (Couvreur et Lehuede, 2002) et de favoriser un échange contextualisé. Le caractère anecdotique et historique de notre démarche impliquait en effet d'aller à la rencontre de nos interlocuteurs dans un environnement qui leur était familier.*

Les deux méthodes d'entretien auxquelles nous avons eu recours présentent de nombreuses similitudes. L'entretien ouvert, tout comme l'entretien guidé, permet de faire réfléchir le chercheur lors de son processus de recueil de données. Ils permettent tous deux d'approfondir des concepts explorés dans la littérature, d'en faire émerger de nouveaux et d'en évincer certains. Ces allers retours peuvent en apparence s'avérer fastidieux, ils nous ont en réalité été d'une grande utilité quant à la structuration de notre travail et nous ont permis de cerner l'étendue des concepts de légitimité et de légitimation.

Les sciences de gestion, et de manière générale les sciences sociales, présentent cependant la spécificité de pouvoir associer différentes méthodes de recueil de données et bien souvent, le chercheur immergé complète une grande partie de ses représentations et de ses connaissances par les observations qu'il a pu tirer de cette immersion.

### 1.2.3. L'observation participante

*La définition de l'observation participante est, suivant la perspective inaugurée par Malinowski<sup>1</sup>, fort simple. Selon lui, il suffit à l'observateur de s'insérer progressivement au sein de la population locale, au gré de contacts réguliers s'étalant sur un long laps de temps, de se mêler à sa vie ordinaire et à sa culture, en évitant de les perturber par sa présence ou par les exigences de ses observations. Le recours à des informateurs-clés, avec lesquels le contact étroit est acquis, permet le recueil de propos en situation propices à éclairer les observations directes de la culture. Les observations et informations de première main doivent être soigneusement notées dans des carnets de terrain dont l'organisation doit évidemment favoriser la restitution fidèle des traits de la culture étudiée. L'organisation des observations et des informations au sein des carnets de terrain est évidemment tributaire des propos des informateurs et de la compréhension première qu'en a l'anthropologue sur le terrain. (Dufour et al., 1991)*

Il suffit d'effectuer un rapide tour d'horizon pour se rendre compte que le microcosme de la recherche en sciences de gestion est principalement constitué de professionnels et de praticiens qui bénéficient d'un accès au terrain qui leur est privilégié. Même au niveau des doctorants, l'explosion des thèses en CIFRE (Conventions Industrielles de Formation par la Recherche) démontre tout l'intérêt de lier la recherche à l'exercice professionnel. Au-delà de l'accès facilité au terrain, l'immersion de longue durée permet de disposer d'une source supplémentaire de données qu'est l'observation.

*L'observation est un mode de collecte des données par lequel le chercheur observe de lui-même, de visu, des processus ou des comportements se déroulant dans une organisation, pendant une période de temps délimité. L'observation constitue un mode de recueil alternatif de l'entretien dans le sens où le chercheur peut analyser des données factuelles dont les*

---

<sup>1</sup> Bronislaw Malinowski est un jeune anthropologue autrichien d'origine polonaise qui durant la première guerre mondiale parti se réfugier dans les archipels mélanésien et vécu durant trois ans au contact d'une population locale. L'ensemble des observations réalisées au cours de ces trois années donnèrent lieu à une série d'ouvrages (Argonauts of the Western Pacific) et ouvrirent la voie à l'observation participante en tant que méthode d'étude.

*occurrences sont certaines, plutôt que des données verbales dont l'inférence factuelle est sujette à caution.* (Baumard et al. 1999)

La méthode de recueil de données par observation permet donc de gommer ou du moins d'atténuer les risques liés à la subjectivité des discours pouvant être recueillis lors des entretiens. Au-delà d'un mode de collecte alternatif, nous estimons qu'il s'agit ici d'une méthode complémentaire visant à garantir la qualité des connaissances pouvant être issues des analyses menées.

*Deux formes d'observation peuvent être distinguées en fonction du point de vue du chercheur par rapport aux sujets observés (Jorgensen, 1989). Soit le chercheur adopte un point de vue interne et son approche relève de l'observation participante, soit il conserve un point de vue externe et il s'agit d'une observation non participante. Entre ces deux extrêmes, le chercheur peut adopter des solutions intermédiaires. À l'instar de Junker (1960) et de Gold (1970), on peut donc définir quatre postures du chercheur sur le terrain : le participant complet, le participant-observateur, l'observateur-participant et l'observateur complet.* (Baumard et al. 1999)

La posture que nous avons adoptée lors de notre travail de collecte semble avoir oscillé à la fois entre celle de participant-observateur et celle d'un observateur qui participe. Nous avons en effet mis en avant notre casquette de jeune chercheur, ce qui nous a permis de mener à bien l'ensemble de nos entretiens. Et nous avons par ailleurs bénéficié du statut de salarié en détachement au sein d'un service financier tout en menant nos observations lors de réunions de services, d'instances diverses ou encore de discussions informelles.

Baumard et al. (1999) rappellent que chaque position présente des avantages comme des inconvénients. Nous estimons cependant que ces positionnements ne doivent pas être figés pour le chercheur. Ce dernier peut en effet faire volontairement le choix de se rapprocher d'un modèle pour s'en éloigner par la suite.

Pour un chercheur interprétativiste, l'observation, qu'elle soit participante ou non, permet de dépasser le processus de construction de la connaissance par l'explication notamment prôné par les constructivistes. Elle focalise en effet le chercheur sur la compréhension du réel qui lui est exposé. Il ne s'agit plus pour lui d'expliquer cette réalité mais de *la comprendre au travers des interprétations qu'en font les acteurs* (Perret et Seville, 2007).

#### 1.2.4. L'étude de cas enchâssés

Depuis plusieurs années, voire quelques décennies maintenant, les chercheurs en sciences de gestion ont élargi leurs champs théoriques en y introduisant notamment des dimensions processuelles ou encore des éléments dynamiques tels que l'apprentissage organisationnel, la communication ou encore l'innovation. Dans cette perspective, les méthodes de recherche ont donc dû être élargies et ne plus uniquement s'articuler autour d'un traitement quantitatif de données. Les méthodes issues de l'économie sont complétées par des approches initialement développées en anthropologie ou en sociologie. Les chercheurs peuvent désormais rendre compte de ces phénomènes dynamiques en élaborant à la fois des théories *a priori* et en les testant par le jeu d'études statistiques ou bien de les mettre en lumière là où elles se forment, c'est à dire au cœur des organisations. L'étude de cas s'inscrit dans cette mouvance et permet de conforter le chercheur dans l'idée que ce qu'il observe est le réel et que son travail consiste à articuler ce réel de façon à le rendre cohérent, compréhensible, diffusable et critiquable. L'observation au plus près de ce réel a pour but de faire émerger des théories qui demeuraient jusqu'à présent dans le « terreau » de recherche en question et qui par la suite, pour insister sur la métaphore jardinière, permettra d'affirmer que cette théorie est « enracinée » (Glaser et Strauss, 1967).

L'étude de cas consiste généralement à mener « une enquête empirique qui examine un phénomène contemporain dans son contexte de vie réelle, où les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas nettement évidentes et dans laquelle des sources d'information multiples sont utilisées. » (Yin, 1994). Elle devient fortement utile lorsque l'on souhaite éclairer les *comment* et les *pourquoi* des phénomènes ou encore comprendre les liens qui unissent dans le temps différents éléments (Yin, 1984 dans Colerette, 1997)

Il existe différentes catégories d'étude de cas, se distinguant généralement par le nombre de cas traités ainsi que par l'unicité de ces derniers. Stake (1994) distingue ainsi l'étude de cas unique ou intrinsèque (cas unique ou très rare à portée exploratoire) de l'étude de cas instrumentale (cas typique à portée confirmatoire) et de l'étude de cas multiples (portée comparative). Yin (1984), quant à lui, met en évidence seulement deux catégories d'études de cas (les études de cas uniques et les études de cas multiples), rappelant que l'étude de cas unique doit permettre avant tout d'enrichir et de tester des éléments théoriques clairement définis.

Quel que soit le type d'étude de cas choisi, l'enrichissement théorique reste et doit rester le leitmotiv dans le choix du ou des cas. Stake (1994) rappelle en ce sens que le choix du cas doit dépendre des enseignements susceptibles d'être tirés de l'étude. Il place au cœur de ces méthodes de recherche le potentiel d'apprentissage que représente chaque cas et pour lui, la connaissance se bâtit autour de ces enseignements et non pas à travers la représentativité du cas en lui-même.

L'enseignement tiré des études de cas, qu'elles soient multiples ou uniques, constitue donc l'élément fondamental de la validité de ce type d'études. Nous nous sommes donc tournés vers une étude de cas unique aux unités d'analyse multiples. L'organisation constituant notre terrain de recherche est une structure publique aux activités suffisamment variées et à la dimension suffisamment vaste pour que nous puissions y distinguer différents sous-ensembles susceptibles de composer des cas enchâssés. Les études de cas enchâssés autour d'un cas unique constituent un des quatre types de design d'étude de cas proposés par Yin (2003) (**Tableau 17**). En travaillant sur plusieurs unités d'analyse au sein d'un même cas d'ensemble, le chercheur est en mesure de focaliser la recherche et de multiplier les approches sur un phénomène unique (Yin, 2003). Il peut également procéder à des comparaisons entre les unités, à transposer des réflexions ou des observations dans d'autres unités.

**Tableau 17 : Les différents designs d'études de cas (Yin, 2003, p.40)**

	Cas unique	Cas multiples
<b>Holistique</b> ( <i>Holistic designs</i> ) : une seule unité d'analyse	Type 1	Type 3
<b>Enchâssé</b> ( <i>Embedded designs</i> ) : unités d'analyse multiples	Type 2	Type 4

Dans notre cas, nous avons approché des profils de contrôleurs variés ainsi que leurs interlocuteurs, rattachés à la même organisation mais présents dans des unités opérationnelles différentes dont les activités et les finalités sont relativement distinctes. Il nous est donc apparu évident de nous rapprocher de ce type de design afin de ne pas occulter ces sous-ensembles au profit d'un cas d'ensemble abstrait.

*Un design enchâssé offre plusieurs avantages. Le fait de considérer d'emblée plusieurs unités au sein du cas d'ensemble aide le chercheur à focaliser la recherche (Yin, 2003). La prise en*

*compte de nouvelles visions émergeant de l'analyse de l'une des unités ne remet pas en cause le design initial, mais offre des opportunités significatives d'approfondissement des analyses réalisées dans les autres unités. L'étude de plusieurs unités permet en effet de multiplier les angles d'approche du phénomène étudié, de faire émerger de nouvelles compréhensions, de les confronter à des explications rivales, et d'en tester la pertinence auprès d'autres unités au cours même de l'étude, ce qui renforce sa validité interne et la validité du construit (Yin, 2003). Cette démarche est beaucoup plus difficile si l'on reste au niveau du programme dans son ensemble. Cependant, une étude de cas enchâssés pose également des problèmes. En particulier, le chercheur risque de focaliser ses analyses sur les différentes sous-unités considérées aux dépens des aspects plus généraux du cas d'ensemble. Ce dernier devient alors le contexte de l'étude au lieu d'en être la cible (Yin, 2003). Musca (2006)*

En nous focalisant à la fois sur les unités d'analyse et sur le cas d'ensemble, nous procédons à un jeu d'extension et de comparaison qui permet généralement au chercheur d'approfondir les concepts qu'il explore (zoom sur une unité d'analyse) et de généraliser ses observations à l'ensemble de son cas (généralisation par extension ou par comparaison).

L'étude de cas enchâssés offre également l'opportunité d'ancrer la compréhension d'un ou de plusieurs phénomènes au contexte organisationnel dans lequel ils sont observés. Les cas uniques sont souvent critiqués pour leur dimension trop contingente et difficilement généralisable. Un phénomène observé dans une organisation à la structure spécifique et appartenant à un domaine particulier aura du mal à faire résonance à un même phénomène étudié dans une organisation différente. Ce constat renvoie aux critiques, parfois violentes, formulées à l'encontre de ces méthodes de recherche, qui pour certains n'en sont pas. Pour les partisans du positivisme et du déterminisme, les études de cas génèrent en effet des données hétérogènes qu'il serait difficile de synthétiser autour de connaissances généralisables et transposables. Or la problématique que nous abordons dans ce travail dépend d'un environnement institutionnel que nous ne pouvons occulter et notre terrain de recherche répond à des critères relativement spécifiques qui peuvent rapidement rendre notre analyse impropre à la généralisation.

L'étude de cas enchâssés est donc une méthode de recherche risquée puisqu'elle consiste à se concentrer sur les détails et les « bruits » pouvant émaner des unités d'analyse sans pour autant perdre de vue le cas d'ensemble qui confère à l'étude toute sa visibilité et sa validité.

La compréhension des stratégies de légitimation des contrôleurs passe par l'observation de comportements, de prises de position, de posture réactives comme proactives pouvant varier comme pouvant se rejoindre dans des environnements de travail différents, auprès d'acteurs aux finalités, aux qualifications et aux mentalités divergentes mais pouvant faire l'objet d'un rapprochement en fonction d'un contexte et d'un environnement institutionnel similaire. En menant une étude de cas unique aux unités enchâssées, nous nous conformons donc aux sages recommandations de Saint Thomas d'Aquin<sup>1</sup> et tentons d'arpenter ces quelques « ruisseaux » afin de mieux comprendre l'immense « étendue » que représente la construction de la fonction de contrôleur dans le secteur public.

### 1.3. Les caractéristiques de notre travail de recherche

---

Tout au long de notre protocole de recherche, nous avons été confrontés à une multitude de spécificités que nous lions à l'environnement de notre terrain de recherche, aux choix méthodologiques que nous avons fait ainsi qu'à notre posture dans l'organisation.

#### 1.3.1. La question de la « casquette » du chercheur

Les recherches en immersion sont souvent l'occasion pour un chercheur de se confronter à la délicate distanciation qu'exige ce type d'étude. Nous avons évoqué auparavant les différentes voies d'observation que peut emprunter le chercheur et les postures que ce dernier adopte mais nous souhaitons revenir ici plus en détail sur les difficultés liées à l'oscillation identitaire. Le chercheur en sciences de gestion s'immisce bien souvent dans son terrain de recherche en adoptant la « casquette » de praticien, de chercheur-acteur (Lallé, 2004), de chercheur-ingénieur (Chanal, Lesca et Martinet, 1997) ou encore d'intervenant-chercheur (Plane, 1999) qui s'implique à la fois dans le processus de création de connaissances et dans un processus de changement. Il n'est donc plus cet acteur passif camouflé derrière la théorie mais bien cet individu qui s'aventure dans la « jungle organisationnelle » pour y découvrir des comportements « tribaux » ou des phénomènes jusqu'à présent inobservés.

*Cette approche de la recherche interactive est définie par Girin (1986) à partir de quatre grandes caractéristiques :*

---

<sup>1</sup> Cf. Introduction du chapitre 3

- *La plus grande partie des données sur lesquelles on réfléchit sont directement tirées d'un travail de terrain ; elles ne sont pas reprises de travaux et n'ont fait l'objet d'aucun traitement ou élaboration préalables*
- *Le travail de terrain n'est pas mené suivant un protocole entièrement établi par avance, mais s'ajuste à des circonstances, nécessités, opportunités, impossibilités, négociations, etc., qui peuvent parfois l'infléchir ;*
- *en particulier il est admis que les « autochtones » - c'est-à-dire « ceux du terrain » - ont leur mot à dire sur son déroulement ;*
- *les chercheurs, c'est-à-dire ceux qui ont la responsabilité de l'interprétation et de l'élaboration théorique, conduisent eux-mêmes l'investigation. (Lallé, 2004).*

Toute la difficulté pour nous a donc été de nous positionner tantôt en tant que membre de l'organisation tantôt en tant que jeune chercheur. Nous étions mis à disposition du CEA et étions fréquemment sollicité sur des études économiques et financières ou encore pour la conception d'outils de contrôle. Nous n'avons malgré tout jamais clairement bénéficié du statut de praticien et avons longtemps été assimilé à un stagiaire qui poursuivait son aventure en tant que doctorant. La proximité et les affinités que nous avons pu nouer avec certains contrôleurs de gestion nous ont permis d'accéder à des éléments de discours et à des anecdotes sans que ces derniers n'aient réellement la sensation d'être interviewés.

Cependant, lors de notre deuxième phase d'entretiens, nous devions sans cesse rappeler à nos interlocuteurs quelle était notre fonction dans l'organisation et clarifier au mieux notre rattachement. Nous glissions au maximum vers notre rôle de chercheur afin de ne pas figer l'échange compte tenu de notre appartenance au service contrôle de gestion.

### 1.3.2. La confidentialité des données recueillies

Le CEA est un établissement public qui voit le jour à la sortie de la seconde guerre mondiale sur ordonnance du général de Gaulle et dans lequel subsiste une forte culture de la confidentialité. Notre travail de recherche s'inscrit donc dans ce climat de défiance quant à la libre diffusion et surtout la libre interprétation d'informations. Lorsqu'un chercheur ambitionne de mener des entretiens dans de grosses structures, ce dernier se retrouve bien souvent confronté à un certain nombre d'exigences en termes de confidentialité qui le contraignent à « gommer » tout élément susceptible de faire allusion ou de tisser des amalgames dommageables.

Dans notre travail, nous traitons le cas d'un acteur qui manipule des données financières dans un contexte délicat et qui s'inscrit, comme nous l'avons vu, au cœur d'une politique de rationalisation des dépenses pouvant être contestée. Par conséquent, une attention particulière a été portée quant à la confidentialité et à l'élaboration de notre processus de recueil de données.

### 1.3.3. La fertilité d'un terrain amené à être exploité

Le choix du terrain de recherche représente bien souvent pour le chercheur l'occasion de mettre en exergue un phénomène dans un contexte bien particulier. Il peut être également l'occasion d'explorer une thématique dans un environnement encore « vierge » de toute démarche empirique. Lorsque nous avons entrepris d'intégrer le site CEA de Marcoule, nous étions alors les premiers à y mener des travaux de recherche en science de gestion.

Le CEA est une organisation où la culture de recherche est omniprésente et où il existe, *de facto*, peu de défiance vis-à-vis des démarches de recherche. Nous avons en ce sens essuyé aucun refus de la part notamment des interlocuteurs des contrôleurs quant à la participation aux entretiens.

Structuré autour de deux cœurs de métier que sont la recherche et développement et l'assainissement-démantèlement, le CEA Marcoule présente la plupart des caractéristiques propres aux grandes bureaucraties professionnelles, à savoir, un haut niveau de standardisation des qualifications, un centre opérationnel puissant structuré autour de coalitions d'acteurs et une certaine rigidité dans l'organisation processuelle. De plus, les nombreuses activités du site nous permettaient d'observer les comportements des contrôleurs dans des environnements où le poids de la dimension financière et de la culture de gestion n'était pas le même.

Par ailleurs, nous souhaitions observer les comportements des contrôleurs dans une organisation où la légitimité de ces derniers n'était pas acquise et où elle gagnait à se construire. La montée en puissance du contrôle de gestion, dynamisée par une rigueur budgétaire de plus en plus pressante constituait donc un contexte favorable à ce type d'analyse. Nous étions en présence de contrôleurs, dont les attributions, les rôles et le champ d'action se renforçaient progressivement d'année en année, et d'autre part, nous observions des opérationnels (chercheurs, ingénieurs-exploitants, expert) soumis à des contraintes

budgétaires de plus en plus lourdes, à des obligations de reporting de plus en plus fréquentes et confrontés à une incertitude grandissante.

De plus, notre présence en amont du travail de recherche nous avait également permis de déceler des « bruits » laissant présager l'existence d'un contexte idéal pour l'observation de telles pratiques. Nous avons effectivement assisté à de nombreuses réunions de service au cours desquelles certains contrôleurs ont pu se plaindre des difficultés rencontrées lors de la collecte de données alimentant les différents formats de reporting ou encore des conséquences en terme d'image d'éventuels retard dans la transmission des budgets initiaux.

Nous allons revenir dans la section suivante sur les caractéristiques de cette organisation et sur les acteurs qui la compose, cependant, nous souhaitons évoquer ici l'ensemble des éléments nous ayant conduit à concentrer nos efforts sur cette organisation.

#### 1.3.4. Méthode de codage

Notre travail empirique nous a conduit vers l'utilisation d'une méthode abductive de questionnement que nous avons prolongé lors du codage de nos données. En effet, comme nous avons pu le préciser plus haut, l'utilisation d'une sémantique directement empruntée de notre grille conceptuelle consacrée à la légitimité présentait un risque de repli et d'altération du discours de nos interlocuteurs. Les questions relatives à la légitimité et aux stratégies de légitimation peuvent en effet pousser les personnes interrogées à sublimer leurs discours ou encore à occulter d'autres éléments (Lambert et Morales, 2009). Elles peuvent également entraîner un repli du discours lorsque ces personnes refusent d'admettre que leur jugement a pu être altéré par des stratégies individuelles.

C'est donc pour cela que nous avons délibérément fait le choix d'adopter une méthode de codage ouverte et détachée du codage sémantique que nous avons pu parcourir dans notre revue de littérature consacrée à la légitimité individuelle et aux stratégies de légitimation. Nous avons préféré construire une grille de codage bien plus large et émanant du corpus théorique consacrée à la fonction de contrôleur de gestion que nous avons ensuite enrichi par des éléments sémantiques « enracinés » dans notre matériau de recherche.

*Le codage ouvert consiste à identifier au sein des données recueillies des catégories conceptuelles qui permettent de comprendre le phénomène empirique sur lequel le chercheur porte son attention. Afin de proposer une vision renouvelée des situations de gestion et d'éviter le risque de proposer un construit théorique déjà mis en évidence au sein de la communauté scientifique, le chercheur devra tenter de définir des catégories qui sont*

*différentes de celles qui sont présentes dans la littérature. Il devra ainsi faire preuve d'imagination, de créativité, et laisser parler sa subjectivité pour faire émerger des catégories originales. (Garreau et Bandeira-de-Mello, 2010)*

# Section 2 – Présentation du contexte et du terrain de recherche

---

A travers la présentation de notre terrain de recherche, nous souhaitons démontrer que le CEA offre un angle d'étude pertinent quant à l'analyse de la légitimité des contrôleurs de gestion dans le secteur public.

Les organisations publiques ont longtemps fait l'objet de travaux de recherche afin de rendre compte de l'impact des politiques de modernisation sur les mécanismes de coordination. Bien souvent, ces travaux ont porté sur le déploiement d'outils de contrôle ou sur la mise en place de processus de pilotage de la performance. En nous penchant sur le cas du CEA, nous nous tournons vers l'étude du comportement des « ouvriers » de ces politiques dans une organisation suffisamment symptomatique et symbolique du contexte que traversent la plupart des organisations publiques de grande taille.

## 2.1. Le CEA, organisation à la complexité historique

---

### 2.1.1. Présentation

Fondé en 1945 sur ordonnance du Général De Gaulle, le Commissariat à l'Energie Atomique et aux Energies Alternatives a pour mission d'intérêt public la conduite des travaux de recherche scientifiques et techniques en vue de l'utilisation de l'énergie atomique dans différents domaines de la science, de l'industrie et de la défense nationale. Officiellement dénommé Commissariat à l'Energie Atomique et aux Energies Alternatives depuis le 14 décembre 2009, le CEA est aujourd'hui un organisme public de recherche scientifique mondialement reconnu, dans les domaines de l'énergie, de la défense, des technologies de l'information, des sciences de la vie et de la santé. L'activité du CEA se répartit autour de dix sites en France et autour de quatre pôles opérationnels : pôle défense, pôle nucléaire, pôle recherche-technologique et pôle recherche.

Pionnier des dix sites CEA, le site du CEA Marcoule réunit à ce jour 1.524 personnes (données 2012), pour un budget annuel d'environ 500 millions d'euros. Rattaché structurellement à la Direction de l'Energie Nucléaire (DEN), le CEA Marcoule concentre à la fois des activités de recherche fondamentales, la réalisation de travaux de recherche appliquée aux problématiques industrielles (principalement autour de la gestion des déchets

irradiés) et la conduite de chantiers d'assainissement et de démantèlement d'installations nucléaires. La diversité apparente des activités du site masque cependant les nombreuses corrélations pouvant exister entre ces dernières. La complexité des scénarios d'assainissement et de démantèlement des installations nucléaires permet en effet de voir émerger, de manière quasi-permanente, de nouvelles problématiques de R&D, conférant ainsi au site de Marcoule le statut de centre de recherche de référence sur l'aval du cycle du combustible nucléaire.

La Direction de l'Energie Nucléaire joue un rôle prépondérant dans les grandes orientations du site (pilotage stratégique) alors que la direction de site intervient principalement au niveau opérationnel. Dans cette configuration, les membres de l'encadrement intermédiaires et de la technostructure sont donc amenés à rendre des comptes à plusieurs interlocuteurs situés à différents niveaux.

A la fois organisme public de recherche et site industriel en déconstruction, le CEA Marcoule est financé à partir de trois types de ressources : un financement public via une subvention de l'Etat, des revenus propres issus de la valorisation des travaux de recherche, de partenariats industriels et de la vente de prestations de support (sécurité, radioprotection, etc.) aux entreprises présentes sur le site et enfin, un financement des opérations de démantèlement sous forme de fond dédié. L'activité du CEA Marcoule s'inscrit pleinement dans l'activité budgétaire publique et est rattachée au programme LOLF « Recherche dans le domaine de l'énergie » (programme 188). Ces différents modes de financement ainsi que la proximité des équipes de chercheurs avec les partenaires industriels ont donc poussé l'organisme à adopter un double raisonnement : d'une part, le CEA Marcoule doit « jouer » pleinement son rôle de centre de recherche en contribuant à la production et à la diffusion de connaissances, d'autre part, il doit adopter une posture économique consistant à valoriser son expertise auprès de ses clients-partenaires (AREVA, EDF, ...). Engagé dans des contrats quinquennaux avec l'Etat, le CEA, comme beaucoup d'autres établissements publics de la même envergure, veille au respect de grands engagements définis par les différents ministères de tutelle. A travers ce contrat d'objectifs Etat CEA, rebaptisé contrat d'objectifs et de performance depuis 2010, le CEA structure ensuite sa stratégie industrielle et sa stratégie de recherche. Mais progressivement, des objectifs de rationalisation et d'optimisation des ressources sont venus s'intégrer aux grandes prérogatives opérationnelles ; si bien qu'à ce jour, un des quatre objectifs de performance du CEA porte exclusivement sur ces aspects.

**Figure 11 : Extrait du contrat d'objectif et de performance Etat-CEA, 2010-2013**

## **5. PERFORMANCE DU CEA**

Quatre objectifs structureront la recherche de performance pour les programmes conduits par le CEA :

Objectif 1 : favoriser l'excellence scientifique et une recherche de qualité,

Objectif 2 : soutenir l'innovation, développer le transfert et valoriser les résultats de la recherche,

Objectif 3 : renforcer l'attractivité du CEA et développer sa politique partenariale,

Objectif 4 : développer une culture de gestion performante et une politique dynamique de ressources

Dans un contexte d'émergence de la performance publique qui est celui de la LOLF, de la rationalisation des coûts et de la recherche de ressources externes, le processus de contrôle de gestion et la fonction de contrôleur semblent donc a priori être amenés à jouer un rôle déterminant. Cependant, le CEA a longtemps privilégié une logique de moyens en matière de gestion budgétaire fonctionnant principalement sous subvention publique. Inculquer une culture de gestion dans ce type d'organisme ne se décrète pas. Il s'agit plutôt d'un processus à mi-chemin entre la formalisation et l'accompagnement dans lequel les contrôleurs occupent une position ambiguë. Les spécificités du CEA, en tant que structure fortement professionnalisée, ont par ailleurs une influence notable sur la construction sociale des contrôleurs. La fonction se heurte en effet à des résistances plus ou moins marquées de la part des différentes catégories de professionnels (chercheurs, ingénieurs, experts) dont la vision érigée d'un managérialisme envahissant, procédural et *machiavélique* (Gangloff, 2010) limite clairement la structuration de la fonction.

La structure du CEA Marcoule est organisée autour de quatre départements de recherche et développement, d'un département pilotant l'ensemble des projets d'assainissement et de démantèlement du CEA et de deux départements de support (**Annexe 1**). Chacun des départements est sous-divisé en services, eux-mêmes divisés en entités d'appartenance (laboratoires, bureaux, cellule). En complément de ce schéma fonctionnel classique apparaît l'entité projet, le plus souvent transversale à plusieurs départements. La volonté de concilier les deux logiques énoncées ci-dessus a en effet conduit le CEA Marcoule à adopter une structure organisationnelle de type matricielle. Ce type de structure semble offrir aux chercheurs du CEA Marcoule à la fois une souplesse suffisante aux activités de recherche, permettant d'optimiser les moyens dévolus à chaque fonction ainsi qu'un mode de coordination horizontale qui assure le bon enchaînement des différentes fonctions s'inscrivant dans le même flux d'opérations.

Mais, si cette configuration matricielle offre une structure assez flexible et propice à l'innovation, elle complexifie en revanche le travail des contrôleurs. Chacun des cœurs de métier du CEA Marcoule présente en effet des caractéristiques rendant l'exercice de la fonction différent d'une entité à l'autre.

Pour reprendre la typologie de Mintzberg (2003), le CEA Marcoule est à ce jour une organisation hybride où la dimension professionnelle reste toutefois dominante. Le pouvoir y est intense et les jeux politiques y sont fréquents. Cette configuration hybride semble cependant être la résultante d'un glissement récent consistant à passer d'une structure professionnelle à une organisation dans laquelle le discours managérial devient de plus en plus audible. Cette perspective diachronique révèle les caractéristiques structurelles du CEA qui depuis plus de dix ans connaissent de profonds changements. Au même titre que d'autres organisations professionnelles symboliques (hôpitaux, universités), les exigences de rigueur dans la gestion entrent de plus en plus en conflit avec la recherche d'autonomie et de perfectionnement technique et professionnel.

#### 2.1.2. Des cœurs de métiers relativement diversifiés

##### a. Le monde de la recherche : entre cloisonnement et obscurantisme

Les quelques travaux portant sur le développement d'outils de contrôle au sein d'organismes de recherche, et qui plus est d'organismes de recherche publique, rappellent bien souvent la frilosité des acteurs de la recherche à se conformer au dogme managérial jugé envahissant, contre-productif voire antagoniste à une dynamique d'innovation. Il nous revient à l'esprit un papier de Nobre (2004) dans lequel ce dernier assimilait le contrôle de gestion à l'hôpital à un *assiégeant à la recherche de son cheval de Troie*.

La culture de la recherche se retrouve dans de nombreuses unités du CEA Marcoule. Elle est cependant principalement regroupée autour des trois départements opérationnels de recherche et d'une unité mixte de recherche à savoir :

- Le Département RadioChimie et Procédés (DRCP)
- Le Département de Technologie du Cycle du combustible (DTEC)
- Le Département d'Etudes du Traitement et du Conditionnement des déchets (DTCD)
- L'Institut de Chimie Séparative de Marcoule (ICSM)

Les équipes de recherche présentes dans ces quatre entités mènent des travaux s'inscrivant généralement dans des programmes de recherche dans lesquels sont réunis différents projets, bien souvent transverses à plusieurs départements. La recherche dans le domaine du nucléaire est caractérisée par l'utilisation d'infrastructures très onéreuses et dont la maintenance, la jouvence ou la préparation peuvent venir impacter sensiblement le budget du département. Par ailleurs, subsiste également une culture quasi-incontournable dans ce domaine d'activité, à savoir celle de la sécurité, venant conditionner la plupart des actions qui doivent être menées. Dans ce contexte multidimensionnel et multiculturel, le contrôleur de gestion doit donc venir greffer une composante de complexité supplémentaire qu'est la culture financière et budgétaire, avec tous les risques de rejet que cela comporte.

Pendant très longtemps, les unités de recherche et développement sont restées relativement opaques et cloisonnées compte tenu de leur indépendance. Disposant historiquement d'un groupe administratif chargé de la gestion à la fois financière et humaine, ces unités bénéficiaient alors d'une autonomie suffisante pour ne pas avoir à se soucier d'une quelconque forme de redevabilité. Financées sur une subvention d'Etat d'ordinaire constante voire croissante, les unités de recherche se sont longtemps inscrites dans une configuration excentrée et détachée, rendant complexe leur pilotage financier.

Depuis 2000 et suite à la création de la Direction de l'Energie Nucléaire (pôle de tutelle du site CEA de Marcoule), les groupes administratifs locaux ont été supprimés et remplacés par une gestion centralisée sur le site et par la création des postes de contrôleurs de gestion décentralisés et présents physiquement dans l'unité. C'est donc dans ce climat de décroisonnement que le contrôleur a dû progressivement se construire et s'intégrer, tout en tentant d'imposer une logique de pilotage à la fois vertical et horizontal.

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

*fonction auprès des directions de département afin que les contrôleurs soient considérés en tant que tel et de recentrer leurs missions.*

Yvan, chef du service financier et contrôle de gestion

Même si elle conserve une identité propre, la composante recherche du CEA Marcoule a dû également se plier à de nombreuses exigences dépassant les simples changements structurels auxquels les départements opérationnels ont pu être soumis. Le « tarissement » de la ressource publique et les mesures restrictives qui l'accompagnent depuis quelques années ont en effet entraîné de nombreux bouleversements de l'ordre établi et sont venus perturber l'ancestrale quiétude de chercheurs autrefois concentrés essentiellement sur des problématiques d'ordre scientifique et technique. Historiquement habitués à travailler en collaboration avec le secteur industriel privé ou semi-privé (le groupe AREVA étant détenu à plus de 70% par le groupe CEA), les équipes de recherche sont désormais fortement encouragées à bâtir des partenariats de recherche sur le long terme afin de dégager des ressources supplémentaires, tout comme la recherche de crédits incitatifs (ANR, fond FEDER, PCRD européens, etc.), désormais plébiscitée lors de collaborations avec d'autres organismes de recherche. Les équipes de recherche ont également été contraintes de rendre des comptes auprès d'institutions récentes, telles que l'Agence National d'Evaluation de la Recherche (AERES), confrontant de fait, les membres de ces équipes à une logique de pilotage et d'évaluation de la performance qui leur était inconnue. Dans un tel contexte, difficile de croire que les contrôleurs aient su trouver leur place immédiatement et aient pu jouir d'une parfaite harmonie relationnelle.

Que ce soit à la suite du déploiement d'une politique organisationnelle ou en se confrontant à un contexte institutionnel coercitif, les unités de recherche du CEA Marcoule sont progressivement sorties de l'obscurité dans laquelle elles se trouvaient. Aujourd'hui encore, le monde de la recherche reste profondément communautaire si ce n'est clanique, mais malgré cela, les chercheurs semblent condamnés à devoir créer des interfaces de plus en plus fortes avec un monde financier qu'ils ont longtemps ignoré.

#### b. L'assainissement-démantèlement

Le second cœur de métier du CEA de Marcoule est celui de l'assainissement et du démantèlement. Bien plus méconnu que celui de la recherche publique et bien moins stéréotypé, le domaine de l'assainissement-démantèlement doit être mis en lumière à partir de deux acteurs majeurs de ce secteur que sont le donneur d'ordres (ou maître d'ouvrage) et le sous-traitant (ou maître d'œuvre). L'assainissement-démantèlement est un secteur d'activité

donnant effectivement lieu à de nombreuses relations de sous-traitance dans laquelle le CEA se positionne en tant que donneur d'ordres auprès de différents sous-traitants. Sur le site de Marcoule, sont ainsi présents plus de 1 800 salariés d'entreprises sous-traitantes contre environ 1 500 agents CEA.

Depuis sa création, le CEA n'a cessé de développer et d'exploiter des installations nucléaires, principalement dans le cadre de ses activités de recherche. Sur le site de Marcoule, un grand nombre de ces installations sont désormais à l'arrêt et font l'objet de scénarii d'assainissement et de démantèlement s'étalant pour la plupart sur plusieurs décennies. En tant que propriétaire et que responsable de l'exploitation de ces installations, le CEA a pour obligation de piloter ces scénarii et d'en suivre le déroulement jusqu'à la dernière phase de démantèlement couramment dénommée « remise à l'herbe ». Le département en charge du pilotage de ces scénarii (le Département des Projets d'Assainissement-Démantèlement ou DPAD) a récemment vu son périmètre élargi à l'ensemble des installations nucléaires du CEA, ce qui confère à cette entité opérationnelle une responsabilité considérable dans le budget ainsi que dans la stratégie nationale du CEA.

Le DPAD réunit des ingénieurs et des chercheurs qui pour la plupart travaillent à l'élaboration des scénarii de démantèlement et en assure le suivi en interface avec les entreprises en charge des opérations. Cette entité opérationnelle se caractérise par une forte culture de l'expertise technique ainsi que par un besoin permanent de nouvelles sources d'assistance dans la réalisation de tâches récurrente. Les chefs de projet s'entourent ainsi fréquemment d'assistants (ou couteneurs) chargés de la gestion des coûts des opérations et de la mise en adéquation de ces derniers avec le coût à terminaison des projets. Il s'agit par ailleurs d'un département où le besoin de prestations externes et d'achats de matériels est récurrent. De ce fait, des prescripteurs d'achats ont à charge de réaliser ces opérations en lien avec les entités projets et en cohérence avec les budgets alloués. Les relations avec les fournisseurs de prestations ou encore avec les sous-traitants sont essentiellement d'ordre contractuel. Malgré les liens historique existants entre la CEA et certains de ses prestataires, il est coutume d'observer un contrôle inter-organisationnel de type transactionnel, inscrit dans un cadre relativement rigide, formalisé et court-termiste où la confiance et le relationnel sont peu visibles. Dans cette configuration, les acteurs de cette entité opérationnelle ont bien souvent « la tête dans le guidon » et prennent rarement le temps de s'interroger sur la dimension stratégique de leur activité.

De manière générale, les activités d'assainissement-démantèlement font intervenir quatre dimensions qu'il semble difficile de contourner. Le DPAD est régi par une logique consistant à avoir en permanence à l'esprit l'articulation entre le planning, les coûts, les délais et les risques. Contrairement aux unités de recherche, la dimension financière semble donc ici plus ancrée dans la culture des opérationnels et la fonction de contrôleur de gestion devrait *a priori* bénéficier d'une reconnaissance bien plus marquée. Cependant, la réalité veut que l'aspect technique des opérations prévale bien souvent sur l'aspect financier, limitant ainsi le rôle du contrôleur.

Les événements récents survenus au Japon et le climat d'incertitude planant au-dessus du secteur ont en effet renforcé les préoccupations d'ordre technique ainsi que les contraintes liées à la sûreté et à la sécurité. Ainsi sanctuarisés, ces aspects ont tendance à venir minimiser les préoccupations financières, qui aux yeux des opérationnels représentent bien souvent une tâche annexe. La voix des contrôleurs est donc trop souvent étouffée et ce dernier est renvoyé fréquemment vers ses activités budgétaires traditionnelles.

Le domaine de l'assainissement-démantèlement au CEA s'illustre par ailleurs assez symboliquement par l'influence de ce que Mintzberg caractérisait de *coalitions de pouvoir externe* (Mintzberg, 1990). Tirillées en permanence entre des besoins, parfois contradictoires, de parties prenantes démultipliées et toujours plus nombreuses d'année en année, les équipes du DPAD peinent à s'extirper de procédures de reporting techniques et financières elles aussi toujours plus nombreuses.

Sur le plan organisationnel, les projets d'assainissement-démantèlement sont inscrits dans des programmes pilotés par une direction de programme et dimensionnés par une direction de l'assainissement et du démantèlement nucléaire (DADN). Les chefs de projet sont ainsi contraints d'élaborer des formats de reporting à destination de la direction du site de Marcoule mais également pour cette direction opérationnelle à laquelle s'ajoute des directions d'objectifs centralisées.

Sur un plan « extra-organisationnel », les projets d'assainissement-démantèlement sont tributaires de plusieurs institutions. La plupart des opérations de démantèlement sont ainsi soumises à la surveillance de l'Autorité de la Sûreté Nucléaire, les déchets issus de ces opérations sont contrôlés par l'Agence Nationale pour la gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA) et le coût à terminaison des projets est fréquemment contrôlé par la Cours des Comptes. A ces institutions peuvent être ajoutés différents organismes de surveillance ainsi

que les ministères de tutelle, qui interviennent en tant qu'autorité politique d'influence. L'acteur politique semble jouer, dans ce département, un rôle relativement important et la nomination d'un nouveau chef de projet ou d'un nouveau membre de l'encadrement hiérarchique répond bien souvent d'un besoin dépassant le simple cadre de l'unité en question.

Dans ce contexte, la fonction de contrôleur de gestion peine à trouver ses repères. L'exercice du métier de contrôleur diffère ici de celui de contrôleur d'unité de recherche. L'échelle de temps y est considérablement raccourcie et les marges de manœuvre bien plus étroites. Les attentes des responsables opérationnels portent bien plus sur la dimension diagnostique et sur la technicité de la fonction que sur l'accompagnement ou la facilitation du dialogue avec les autres unités de gestion (service commercial, service RH).

### c. L'exploitation d'installations nucléaires

En tant que propriétaire des installations du site de Marcoule, il incombe également au CEA d'en assurer l'exploitation, c'est-à-dire de veiller au maintien et à la disponibilité de ces dernières en conditions opérationnelles. *L'exploitation des installations se fait dans le respect de multiples exigences réglementaires en garantissant notamment la sûreté, la sécurité et en respectant l'environnement, tout en maîtrisant les coûts d'exploitation.* (Extrait du processus « Exploiter » de la Direction de l'Energie Nucléaire)

Comme dans le cadre des opérations d'assainissement-démantèlement, on retrouve ici un aspect multidimensionnel complexifiant la moindre action entreprise. L'exploitation s'inscrit cependant dans une démarche d'optimisation permanente des coûts, ce qui confère à la dimension financière une certaine importance. Cette démarche d'optimisation, qui succède au besoin incontournable de respect des exigences de sécurité, de sûreté et de protection de l'environnement joue désormais sur le même tableau que la conduite d'opérations. S'agissant d'installations nucléaires complexes et uniques, le coût d'exploitation qui leur est imputé vient à mobiliser une grande proportion des ressources propres. A ce jour, le Département d'Exploitation des Installations de Marcoule (DEIM), est le département opérationnel du CEA Marcoule dont le périmètre financier reste le plus élevé (environ 150 millions d'euros par an). Mais il est facile d'observer la dualité persistante entre un personnel exploitant, contraint d'adapter ses opérations aux nombreuses exigences de sûreté et de sécurité, et les multiples injonctions à l'optimisation formulées de toute part et sans cesse placées au cœur des discussions.

Les unités d'exploitation réunissent différents acteurs qui pour la plupart présentent des profils de techniciens supérieurs, d'ingénieurs ou de docteurs en science des matériaux. Répartis sur des postes de chargés d'opération, de chargés de mission, de chefs de projets ou de responsables de marchés, ces acteurs disposent de compétences critiques et parfois uniques mais appartiennent principalement à une génération de techniciens ancrés fortement à l'histoire du site.

Ici encore, l'exercice de la fonction de contrôleur diverge compte tenu du périmètre financier extrêmement vaste et de la difficulté de se faire porte-étendard d'une logique managériale et financière pouvant parfois donner le sentiment d'aller à l'encontre même des préoccupations de maintien en conditions opérationnelles des installations. Le contrôleur doit apprendre à composer avec des « vieux de la vieille » à la sensibilité et à la susceptibilité parfois justifiée.

## 2.2. Etre contrôleur de gestion au CEA Marcoule

---

Bien que notre étude porte sur une approche volontairement alternative de la fonction, nous souhaitons malgré tout présenter les caractéristiques de la profession au CEA ainsi que les principales missions qui incombent aux contrôleurs. Sans basculer vers un raisonnement purement fonctionnaliste, il nous apparaît structurant de revenir sur ces éléments avant même d'ambitionner rendre compte des stratégies de légitimation de ces derniers.

Nous examinons dans ce travail deux types de contrôleurs de gestion. La première catégorie rassemble les contrôleurs de gestion d'unité (ou contrôleurs décentralisés) pour qui l'essentiel du travail va se réaliser en interface directe avec les opérationnels et pour qui l'intégration reste un enjeu à part entière. La seconde concerne les responsables du service financier qui exercent de nombreuses missions de contrôle pour le compte de la direction de centre, de la direction de la gestion et la direction financière du CEA. Pour ces derniers, qui disposent d'une légitimité « féodale » dans les domaines financiers, tout l'enjeu consiste à exister en dehors de leurs attributions historiques.

### 2.2.1. Les contrôleurs de gestion des départements opérationnels

Au CEA, le contrôle de gestion s'appuie sur un réseau de contrôleurs de gestion qui se décline à différents niveaux de l'organisation :

- les directions fonctionnelles sous l'animation de la Direction Financière,
- les directions de la gestion au niveau des pôles,

- les unités de gestion des centres.

Dans notre travail de recherche, nous avons volontairement privilégié l'unité de gestion du centre de Marcoule et son équipe de contrôleurs de gestion de départements opérationnels compte tenu de notre sujet, fortement ancré sur les liens entretenus entre le contrôleur et les acteurs opérationnels et sur la difficulté d'apparaître légitime dans un tel contexte.

Sur le plan administratif, les rôles du contrôleur de gestion sont régis par une circulaire interne de la direction financière du CEA datant du 26 juillet 2001 (**Annexe 2**) et s'articulent autour de six missions que sont :

- **Le respect du budget de l'unité** : Le contrôle de gestion doit veiller à la disponibilité des ressources budgétaires nécessaires à la réalisation des opérations soumises à son visa.
- **Le respect des orientations pluriannuelles** : Le Contrôleur de Gestion doit veiller à ce que les dépenses engagées n'entraînent pas sur les exercices ultérieurs des besoins budgétaires incompatibles avec les objectifs à moyen terme des unités et plus généralement avec les objectifs du contrat pluriannuel du CEA.
- **Le contrôle des coûts** : Le Contrôleur de Gestion est chargé de vérifier, en liaison avec les directions d'objectifs concernées, le respect des coûts à terminaison des projets conduits par le CEA. Il veille également à la cohérence entre les budgets des unités et les projets. A cette fin, il valide toute évolution de la nomenclature des projets. Il s'assure enfin que chaque projet du CEA fait l'objet d'un dossier de lancement de projet conforme aux orientations données par la Direction Financière et veille à l'actualisation de ce dossier en fonction des différentes phases du projet.
- **Le contrôle de qualité** : Le Contrôleur de Gestion est garant de la qualité des documents financiers et budgétaires fournis par les directions d'objectifs et les directions de centre et du respect des orientations fixées en ce domaine par la Direction Financière.
- **L'optimisation de la gestion** : Indépendamment du respect des budgets et des devis, le Contrôleur de Gestion veille à ce que les actions conduites par le CEA le soient dans un souci constant d'économies et d'optimisation des moyens financiers du CEA.
- **L'information et le reporting** : Le Contrôleur de Gestion informe la Direction Financière de toute difficulté dans l'exercice de sa mission et sollicite en tant que de besoin son assistance.

A la lecture d'une fiche descriptive d'emploi, datant de 2005 (**Annexe 3**), rédigée après quatre années d'exercice, apparaît une dimension bien plus opérationnelle et polyvalente de la fonction. Les missions principales du contrôleur décentralisé consistent en effet à porter *assistance au chef de département dans le pilotage de son activité sur les volets annuels et pluriannuels, la contractualiser avec les directions d'objectifs, l'élaboration et le suivi du budget du département pour le compte du chef de département, intervenir en qualité d'interface entre le département et les unités de gestion sur les trois domaines des unités de gestion, à savoir les ressources humaines, les achats et la gestion, la participation aux consolidations sur Marcoule, et enfin, garantir le respect du référentiel de gestion du CEA.*

Dans cette configuration de proximité, le contrôleur bénéficie d'un double rattachement structurel rendant délicat sa construction identitaire. Hiérarchiquement dépendant du service financier et contrôle de gestion (SFCG), il est également rattaché fonctionnellement à l'unité qu'il pilote, notamment au chef de département, ainsi qu'à la ligne projet en entretenant des relations étroites avec les chargés d'investissements et les chargés d'affaires des projets opérationnels. En dehors de l'organisation, le contrôleur peut être amené à interagir avec certains clients notamment lors de l'élaboration de devis.

Les différentes missions inscrites dans ce document nous éclairent sensiblement sur le contenu réel de la fonction qui apparaît bien moins générique que celle décrite dans la circulaire CEA. S'agissant d'une fiche descriptive d'emploi, ce document rassemble cependant les pratiques observées chez les contrôleurs décentralisés exerçant alors leurs missions auprès des responsables opérationnels depuis plus de quatre ans. Il ne constitue en rien la vision initiale de la fonction aux yeux des responsables du contrôle de gestion et nous a au contraire permis d'identifier des éléments indispensables dans la construction identitaire des contrôleurs. A titre d'exemple, dans cette fiche descriptive d'emploi, il est fait état du rôle de conseiller du contrôleur dans les domaines financiers, achats et ressources humaines alors que la circulaire de la direction financière encourage simplement au contrôle de la conformité des principaux actes de gestion, excluant ainsi tout rôle de conseiller auprès des décideurs.

Les compétences retenues pour l'exercice de ce type de poste (**Annexe 3**) sont relativement contingentes à l'activité du CEA. Elles sont le symbole d'un poste de contrôleur calibré pour la mobilité interne et fortement dépendant de la doctrine administrative omniprésente. En ce sens, la maîtrise des techniques de contrôle ne semble pas constituer la priorité absolue au niveau des prérequis exigés. Les connaissances des règles de gestion du CEA, la maîtrise du

langage technique des interlocuteurs et l'accoutumance à la culture d'entreprise semblent en effet privilégiées.

Sur le plan personnel, les aptitudes requises correspondent à celles que Fornerino et Godenner (2007) identifient comme propres aux contrôleurs à même d'exercer des missions de conseil opérationnel et de traitement budgétaire, à savoir un esprit d'analyse et de synthèse, une capacité naturelle à convaincre et un sens aigu du contact.

Nous souhaitons tout de même rester prudent quant à cette vision volontairement idéalisée d'un contrôleur-conseiller et polyvalent. Conscient qu'il s'agit à nouveau d'une grille idéale de compétences et d'aptitudes, nous insistons malgré tout sur l'importance des prérequis comportementaux et relationnelles qui apparaît en filigrane de ce document ainsi que sur le poids de la culture d'entreprise dans la structure même de la fonction.

#### 2.2.2. Les responsables du service financier et contrôle de gestion, des contrôleurs de gestion au service de la direction

Au cours des trois années de présence au sein du service financier et contrôle de gestion, nous avons fréquemment été en contact avec les responsables de service qui se positionnent à leur niveau en tant que contrôleurs de gestion de centre ou de contrôleurs en passe de devenir omnipotents (Lambert, 2005), disposant d'une rationalité financière dominante et au service de la direction du site. L'analyse de la structure formelle du réseau des contrôleurs de gestion laisse en effet apparaître un besoin de consolidation et d'analyse à certains niveaux, ne pouvant pas être assuré par les contrôleurs décentralisés et que ces contrôleurs centraux prennent en charge.

En partant s'immerger dans les départements opérationnels, les contrôleurs décentralisés ont perdu de leur attachement physique au service financier et contrôle de gestion. En conséquent, les responsables du service se chargent de l'interface entre ces contrôleurs subordonnés à leur position hiérarchique et différents interlocuteurs parmi lesquels la direction de site, les directions fonctionnelles du CEA telles que la direction financière ou encore la direction de la gestion, se situant à un étage intermédiaire. Bien que le CEA s'inscrive dans une configuration matricielle, le poids de la structure hiérarchique classique et historique de l'organisation se fait sensiblement sentir et les sauts hiérarchiques restent de ce fait exceptionnels et très compliqués. Dans le processus de remontée d'informations, il est en effet quasi-incontournable de transiter par son supérieur hiérarchique, symptôme d'une organisation encore inscrite dans un schéma de fonctionnement bureaucratique. Cette

spécificité conduit donc les responsables du service financier à exercer des missions d'assistance et de conseil auprès de la direction de centre ainsi que des activités de coordination lors des phases de planification et de suivi des réalisations.

Le service financier et contrôle de gestion (ou SFCG) est un service hybride né du rapprochement en 2010 de l'ex-service financier et de l'ex service contrôle de gestion, dans lequel a survécu la ligne hiérarchique du service contrôle de gestion. La dimension contrôle de gestion est ainsi devenu la dimension dominante dans ce service qui élargit de plus en plus son champ d'action dans ce domaine mais qui s'est heurté frontalement à la politique engagée par le CEA et consistant à optimiser au mieux l'emploi des ressources fonctionnelles.

Si la ligne hiérarchique de l'ex service contrôle de gestion a pu survivre à un tel rapprochement, elle n'en demeure pas moins soumise à une brutale remise en question de la légitimité des fonctions de support en gestion. Récemment contraint d'externaliser une partie de la comptabilité du site de Marcoule, les responsables du service financier ont fait rapidement le choix de repositionner l'ensemble du service sur des tâches à plus forte valeur ajoutée et ne cesse de vanter les bénéfices d'un travail intégré réunissant les différentes composantes du service (les gestionnaires, les responsables de la comptabilité et le réseau de contrôleurs).

Les responsables du service financier ont ainsi fait le choix au cours de ces deux dernières années de repositionner une grande partie de l'effectif du service sur des missions de contrôle de gestion ou d'analyses financières, tentant ainsi de se recentrer sur des activités à plus haut degré de complémentarité. Ces activités analytiques, principalement réalisées pour le compte de la direction de centre ou des directions de départements opérationnels, sont par ailleurs portées et défendues par les deux contrôleurs centraux, qui jouent ici le rôle de maître d'œuvre vis-à-vis des « clients » du service financier. Au-delà du réseau de contrôleurs d'unité, des postes ont ainsi été créés afin d'assurer un pilotage des coûts par activités, basés sur des méthodes ABC elles-mêmes élaborées par le service financier. Un poste à temps plein est également consacré aux opérations de consolidation budgétaires et de reporting global. Récemment, l'externalisation de la comptabilité a permis le redéploiement d'effectifs sur des tâches analytiques en interface avec les gestionnaires d'unités eux même en lien avec les contrôleurs de gestion. Les responsables du service financier doivent par ailleurs composer avec une raréfaction de la ressource humaine, un gel des plans de recrutement et une obsession de l'optimisation.

Nous avons donc pu observer deux responsables préoccupés par l'avenir de leur service et contraint d'amorcer de nombreuses restructurations pour ne pas tomber dans les travers caricaturaux d'un service purement administratif. Mais à leur niveau, les deux responsables se sont également vus attribuer de nouvelles missions ou se sont eux-mêmes engagés dans des activités complémentaires. Adoubés (Bollecker et Durat, 2012) par le directeur délégué aux unités de gestion du site et nommés pour des mandats de quatre ans renouvelables une fois, le chef de service et son adjoint ont principalement en charge la construction et le pilotage du budget du centre. Sans cesse en train de jouer un rôle de « lobbyiste » et de pourvoyeur de la pensée financière au sein des instances opérationnelles et des « grandes messes » internes, ces derniers semblent également se positionner sur tous les fronts afin de se donner un maximum de visibilité et d'exploiter au mieux la politique de rationalisation qui se profile depuis maintenant plusieurs années. Ils exercent ainsi un rôle de contrôleur central, essentiellement au service de la direction et se rapprochant du contrôleur de groupe décrit par Bollecker (2003).

Au-delà des missions managériales et de l'animation du service, le chef du service financier et son adjoint ont élargi leur champ d'action en participant notamment à de nombreuses études financières, en se voyant confier une multitudes de missions de consolidations et de restitutions budgétaires, en initiant de nouvelles démarches de contrôles, en pourvoyant des innovations managériales (Activity Based Costing, BSC, Business Model) auprès de la direction de site et des unités opérationnelles, en rendant les arbitrages sur les demandes budgétaires et en défendant le budget auprès des instances supérieures. Ces deux acteurs ont également en charge le suivi du pilotage financier du centre et sont force de proposition auprès de la direction. Ils participent en effet, en tant qu'aide à la décision, à la plupart des orientations concernant le site et, en se faisant porte-voix de la direction financière, sont à même d'infléchir sensiblement l'issue d'un échange.

Si nous avons souhaité caractériser les responsables du service financier de contrôleurs de gestion omnipotents c'est clairement parce que ces derniers interviennent sur des dossiers pour la plupart rattachés à la politique de rationalisation des dépenses du CEA qui se déverse progressivement à tous les étages de l'organisation. Ils sont le relai d'une direction financière qui resserre petit à petit le contrôle sur les unités opérationnelles et qui n'hésite plus désormais à remettre en question l'existence d'entités jugées peu stratégiques comme pourrait le faire un grand groupe industriel. Dans ce contexte, l'accent est mis sur le contrôle de gestion et le rôle des responsables du contrôle de gestion au niveau local devient

indispensable dans l'examen minutieux de cette politique de rationalisation et d'optimisation. Sans devenir pour autant des super-contrôleurs, les responsables du service financier bénéficient malgré tout d'un appui relativement puissant que ce soit de la part de la direction financière du CEA ou encore de la direction du centre de Marcoule.

Malgré tout, nous modérons nos propos car ces derniers ont conscience de la fragilité de leur position et de la substituabilité de leur fonction. Le poids des responsables du service financier ou de ces contrôleurs de gestion de centre est en effet plus ou moins relatif lorsqu'on l'observe des différents niveaux de l'organisation. Tout semble être lié à une question de proximité et d'enjeux stratégiques. En effet, au niveau de la direction financière du CEA, les responsables du contrôle de gestion sur le site de Marcoule représentent bien souvent un nom en pied de mail. Au niveau de la Direction de l'Energie Nucléaire (pôle de rattachement du site de Marcoule), les responsables du service financier sont plutôt assimilés à la voix d'interlocuteurs que l'on a coutume de contacter en clôture d'exercice ou dans le cadre de reporting. Pour la direction du centre de Marcoule en revanche, il s'agit d'individus que l'on a l'habitude de rencontrer et de fréquenter. Les responsables du service financier sont donc soumis à ces tiraillements multiples les contraignant à adapter leur discours et à reconsidérer en permanence l'influence de leur travail en fonction du niveau hiérarchique auquel il s'adresse.

Peu contestés sur leur fonction d'encadrement, ces derniers sont cependant fréquemment audités sur leurs missions de pilotage budgétaire. La fréquence des visites de commissaires aux comptes s'est en effet accrue depuis maintenant trois ans, symbole d'une relation d'agence de plus en plus fragile. Les commissaires aux comptes sont en effet bien souvent envoyés par la direction financière du CEA afin notamment d'effectuer des audits de certification des fonds dédiés au démantèlement ou encore pour contrôler la rigueur du pilotage de certains projets de grande envergure.

Au niveau local, les responsables du service financier entretiennent des liens étroits avec la direction de site et cultivent une légitimité qui semble pourtant pleinement acquise. Cependant, ils sont tributaires de directeurs dont le mandat s'achève tous les quatre ans et lorsque l'équipe de direction est amenée à changer, un lourd travail de lobbying doit être réalisé auprès des « nouveaux entrants » afin d'être reconduit sur les mêmes sujets et de convaincre de l'intérêt des travaux antérieurs.

Pas tout à fait omnipotents compte tenu de la dépendance de leur fonction aux différentes castes hiérarchiques, les responsables du service financier et contrôle de gestion bénéficient tout de même de marges de manœuvre relativement larges et s'inscrivent dans un climat de contrôle suffisamment resserré à même de leur conférer une importance difficilement contournable.

## Conclusion du troisième chapitre

---

A travers notre travail de recherche, fortement ancré sur le terrain, nous souhaitons mettre en lumière les stratégies de légitimation ainsi que, dans une plus large mesure, l'état de la légitimité de contrôleurs de gestion confrontés à un environnement complexe, à une structure mature et à des acteurs en grande majorité réfractaires à la doctrine managériale. Nous nous inscrivons en ce sens dans une démarche qualitative oscillant volontairement entre l'exploration et la recherche d'éléments typologiques, naviguant entre la liberté d'interpréter et la rigueur de la compréhension. Nous avons bâti notre sujet de recherche au fil d'aller-retour entre un cadre théorique multi conceptuel et un terrain encore peu exploré et avons construit notre réflexion autour d'un matériau composé d'observations et de rencontres.

Dans ce chapitre, nous avons présenté notre méthodologie mais également les caractéristiques du cas que nous avons étudié. Le CEA Marcoule, par ses différents cœurs de métier, nous permet de disposer d'un terrain de recherche pluridimensionnel et relativement riche, à même d'illustrer les problèmes de légitimité que rencontrent les contrôleurs dans la plupart des organisations bureaucratiques où le contrôle tente de se frayer un chemin. Il reste par ailleurs un terrain de recherche unique appelant à la prudence dans l'interprétation des observations pouvant en être issus. Il offre simplement l'opportunité de venir raconter les histoires de contrôleurs de gestion confrontés au défi de devoir construire et conserver leur légitimité.

# Chapitre 4- Des histoires de contrôleurs débutants

---

## Introduction

---

En allant à la rencontre des contrôleurs de gestion des différentes unités opérationnelles du CEA Marcoule, nous nous sommes plongés dans un environnement de travail complexe impliquant avant tout de disposer de connaissances sur ce terrain et de maîtriser, au moins partiellement, le langage technique employé.

Nous avons croisé dans ces unités des profils de contrôleurs bien différents, qu'il s'agissait toutefois d'observer avec une certaine distance, laissant de côté les éventuelles affinités qui avaient pu se construire tout au long de ce travail. Nous mettons l'accent dans cette recherche sur les aptitudes et les stratégies employées par les contrôleurs de gestion afin de bâtir, accroître et pérenniser leur légitimité. Ces trois temps de la légitimation constituent pour nous trois phases qu'il est important de distinguer et qui doivent apparaître en filigrane de ces résultats. Toutes trois ancrées aux stratégies individuelles que nous avons observées et que nous restituons, ces phases poussent néanmoins à la distinction de profils de contrôleurs différents et pour qui les stratégies de légitimation ne présentent pas le même enjeu. A ce titre, nous avons souhaité restituer des histoires de contrôleurs parfois convergentes, parfois différentes, autour de ces enjeux et nous leur avons attribué pour cela une dénomination familière susceptible de favoriser les analogies et permettant de cerner rapidement les besoins de ces contrôleurs en matière de légitimation. Nous identifions ainsi les *jeunes premiers* (Section 1) pour qui l'enjeu de la légitimation consiste avant tout à construire une légitimité individuelle jusqu'à présent inexistante, et les *nouveaux convertis* (Section 2) qui proviennent généralement du « monde » opérationnel et qui effectuent une reconversion dans les fonctions support.

Ces histoires se veulent être à la fois uniques et propres aux contrôleurs que nous avons rencontrés, mais également symboliques de situations pouvant être identiques dans d'autres organisations publiques de ce gabarit.

# Section 1 – Les jeunes premiers

---

*A ce jour, je suis intégrée au niveau de la ligne hiérarchique de mon département. C'est-à-dire que je connais et suis connue par le chef de département, les chefs de services et quelques chefs de labos. Mon prédécesseur, lui, connaissait même les personnes qui travaillent dans les labos. Je pense que l'ancienneté joue énormément sur la légitimité d'un contrôleur, surtout dans ce genre de département où la culture de la R&D est partout. C'est plus une histoire d'expérience que de feeling.*

Valérie, contrôleuse de gestion, 30 ans

## 1.1. Présentation des personnes rencontrées

---

### 1.1.1. Les contrôleurs de gestion

La dénomination de *jeune premier* ou de *jeune première* peut à première vue sembler réductrice mais elle se veut volontairement représentative d'individus au potentiel encourageant gagnant toutefois à être soumis à l'épreuve du feu. Dans l'esprit commun, le jeune premier est souvent vu comme étant un individu bercé par une vision idéalisée des choses mais dénué de toute pratique. Au cinéma, il désigne généralement un jeune acteur qui joue les amoureux séduisants et inexpérimentés.

Le profil du jeune premier nous est apparu assez logiquement lorsque nous avons rencontré les contrôleurs fraîchement recrutés, pour la plupart issus de formations universitaires longues et pour qui l'intégration était en cours. Nous étions en présence d'individus avec une courte expérience en contrôle de gestion et qui intégraient l'organisation en remplacement de contrôleurs à l'ancienneté et à l'expérience reconnue. Généralement âgés d'une trentaine d'années, les jeunes premiers ne sont pas d'anciens agents CEA ayant bénéficié d'une mobilité interne. Ils proviennent au contraire d'entreprises externes et ont fait « leurs dents » auprès d'organisations dont la logique et la culture est bien différente de celle du CEA. Les trois contrôleurs que nous associons à ce profil étaient en poste depuis moins de trois ans pour le plus ancien et moins de six mois pour le plus jeune (Tableau 18). Ils sont rattachés tous les trois à des unités opérationnelles aux cœurs de métier différents, ce qui nous permet de balayer les stratégies de légitimation de contrôleurs de gestion débutants auprès d'acteurs opérationnels issus de « mondes » bien distincts et à la logique partiellement différente.

Pour la collecte de données, nous avons avant tout observé ces contrôleurs avant d'aller à leur rencontre, notamment afin de bénéficier à chaque fois d'un recul, bien que très court, quant à l'arrivée sur le poste et au ressenti des étapes de l'intégration. Le défi de ces contrôleurs passe bien évidemment par la bonne figuration mais également par une compensation de l'angoisse de venir succéder à des personnes logiquement légitimes ne serait-ce que par leur ancienneté. Nous étions donc en présence d'individus clairement confrontés au besoin de légitimation et à même de restituer les stratégies individuelles adoptées. Par ailleurs, en allant à la rencontre des acteurs opérationnels, nous recueillions des discours contextuels difficilement altérés par le temps et les problèmes de restitution. Ces opérationnels observaient en effet l'arrivée et l'intégration de ces contrôleurs depuis au maximum trois ans et étaient, de fait, en mesure de nous restituer avec exactitude l'impact des stratégies de légitimation sur leur propre jugement.

#### 1.1.2. Les responsables opérationnels

Pour que nos entretiens aient une pertinence, nous sommes allés rencontrer les responsables opérationnels (**Tableau 18**) avec lesquels les contrôleurs étaient amenés à échanger fréquemment. Nous nous sommes alors tournés, sur conseil des responsables du service financier, vers les adjoints au chef de département, habitués à dialoguer avec les contrôleurs et engagés pleinement dans le processus décisionnel ainsi que dans le volet budgétaire. Nous avons également sollicité des chefs de projets ainsi que des chefs de service qui, quant à eux, sont en interface directe avec les exécutants. Nous souhaitions volontairement ne pas trop nous éloigner des lignes hiérarchiques des unités opérationnelles afin de ne pas mener des entretiens inutiles auprès d'acteurs aux liens faibles voire inexistantes avec le processus de contrôle et avec les contrôleurs.

*Le contrôle de gestion, on le voit principalement à partir du niveau service. Le chef de labo a lui moins de contacts avec le contrôle de gestion. L'unité budgétaire, elle se retrouve au niveau du service ou au niveau du projet dans les départements de démantèlement. Donc au niveau du service, quand j'étais chef de service, on faisait des bilans et j'avais un adjoint qui était très en lien avec le service contrôle de gestion et qui s'occupait du suivi quotidien, du suivi des commandes, de l'ordonnancement, des engagements, des perspectives de report etc. Ces liens étaient plus fréquents surtout, au moment crucial de la fin d'année, quand on ne sait pas comment on va atterrir. Globalement je dirais qu'en dessous de ce niveau hiérarchique les liens avec le contrôle de gestion sont faibles.*

Lauriane, chef de projet de démantèlement

La plupart des responsables opérationnels que nous avons rencontrés ont des profils d'ingénieurs ou de docteurs dont la carrière s'est essentiellement construite au CEA. Par conséquent, ces derniers ont été amenés à fréquenter un ou plusieurs contrôleurs à des niveaux différents de l'organisation. Le vécu de ces individus nous est donc apparu d'autant plus précieux que celui des contrôleurs eux-mêmes tant les retours d'expérience gagnaient à être restitués et valorisés à travers leur discours.

Afin de sélectionner judicieusement les opérationnels que nous allions rencontrer, nous nous sommes adressés aux responsables du service financier pour que ces derniers nous aiguillent vers un échantillon plus ou moins représentatif de managers et de responsables. Nous souhaitons rencontrer à la fois des opérationnels à l'aise et impliqués dans le processus de contrôle mais également ceux manifestant une certaine forme d'hostilité. Néanmoins, nous avons dû être vigilants quant aux dérives de ces entretiens qui pouvaient très vite se révéler être un plaidoyer anti-contrôleur, notamment pour ces opérationnels réfractaires au contrôle. Pour ces acteurs hautement qualifiés et bénéficiant d'une reconnaissance professionnelle forte, les sciences de gestion restent obscures. Il nous est ainsi arrivé de devoir recentrer l'entretien afin d'éviter tout glissement.

Pour les contrôleurs que nous qualifions de jeunes premiers, nous nous sommes donc tournés à la fois vers des responsables peu enclins à se plier aux logiques de contrôle mais également vers des responsables plus coopératifs et ouverts au discours des contrôleurs, l'objectif étant de mettre en lumière des éléments de détermination de la légitimité des contrôleurs décentralisés, notamment lorsque ces derniers intègrent leur unité.

**Tableau 18 : Les jeunes premiers : profils des personnes rencontrées (contrôleurs de gestion et responsables opérationnels)**

	Age	Années d'expérience CdG	Années d'expérience poste	Années d'ancienneté au CEA	Années d'ancienneté dans l'unité	Volume budgétaire de l'unité	Formation	Expériences professionnelles	Principaux traits de caractère
<b>Valérie</b>	31 ans	1 an	1 an	1 an	1 an	26 M€	Diplôme d'ingénieur en chimie avec une spécialité en gestion de projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assistance gestion des coûts (1 an)</li> <li>Planificateur coûts/délais/risques auprès du CEA (4 ans)</li> <li>Planificateur projet (1 an)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tempérance / calme / discrétion</li> <li>Attentive / rigoureuse / consciencieuse</li> </ul>
<b>Antoine</b>	30 ans	4 ans	2 ans	3 ans	2 ans	170 M€	Diplôme d'ingénieur complété par une année de spécialisation en contrôle de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contrôleur de gestion dans le transport maritime (8 mois)</li> <li>Responsable d'univers dans la grande distribution (1 an)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsivité / franc parlé / têtu</li> <li>Inventif / technicité</li> </ul>
<b>Stéphane</b>	28 ans	3 ans	6 mois	6 mois	6 mois	130 M€	Diplôme en contrôle de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contrôleur de gestion (2 ans)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calme / consciencieux / ouverture / discrétion</li> </ul>

	Age	Années d'ancienneté poste	Années d'ancienneté au CEA	Années d'ancienneté dans l'unité	Intitulé du poste	Formation	Expériences professionnelles
<b>Jean Philippe</b>	57 ans	1 an	31 ans	1 an	Adjoint au chef de département (Exploitation)	Ingénieur art et métier	<ul style="list-style-type: none"> <li>29 ans dans la R&amp;D au CEA (chef de laboratoire puis chef de service)</li> <li>1 an en tant qu'acheteur (domaine de l'aéronautique)</li> <li>1 an rattaché à un bureau des méthodes (domaine de l'aéronautique)</li> </ul>
<b>Gérard</b>	NR		29 ans	1 an	Chef de service support (Exploitation)	Ingénieur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chef de service (CEA)</li> <li>Chef d'installation (CEA)</li> <li>Chef de projet (CEA)</li> <li>Responsable d'exploitation (CEA)</li> </ul>
<b>Lauriane</b>	45 ans	2 ans	21 ans	2 ans	Chef de projet (Assainissement/démantèlement)	Ingénieur et docteur en génie chimique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chef de service (CEA)</li> <li>Chef de laboratoire (CEA)</li> <li>Ingénieur de recherche (CEA)</li> </ul>
<b>Bertrand</b>	53 ans	10 ans	30ans	1 an	Adjoint au chef de département (Assainissement/démantèlement)	Ingénieur génie chimique	<ul style="list-style-type: none"> <li>10 ans en tant qu'adjoint au chef de département (CEA)</li> <li>Chef de service (CEA)</li> <li>Chef de projet (CEA)</li> </ul>
<b>Robin</b>	55 ans	6 ans	28 ans	4 ans	Adjoint au chef de département (R&D)	Docteur en chimie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chef de service (CEA)</li> <li>Chef de projet (CEA)</li> </ul>

## 1.2. Présentation du contexte d'exercice des jeunes premiers et état de la légitimité : des attentes en terme de proximité et de maturité

---

L'exercice de la légitimation des jeunes premiers reste dédoublé et focalisé sur les jugements que peuvent émettre à la fois les opérationnels et leurs supérieurs hiérarchiques directs. A ce titre, les histoires que nous avons recueillies sont assez symboliques de ces fonctionnels pouvant être *tirillés par leur hiérarchie et par les opérateurs* (Mintzberg, 2010, p.329), multipliant de fait les stratégies de légitimation parfois maladroites.

Au quotidien, le contrôleur de gestion décentralisé est observé par ses interlocuteurs, il est jugé et son comportement reste le principal levier de sa légitimité. Malgré cela, les opérationnels avec lesquels il interagit ont une certaine idée de ce que doit être un contrôleur pour leur unité. Ils ont en tête un certain nombre d'aptitudes et de compétences qu'ils considèrent comme déterminantes dans la construction de sa légitimité et qui peuvent parfois différer de l'image que renvoi leur propre contrôleur, donnant ainsi naissance à des rapports de force. Il est assez intéressant, en ce sens, d'observer les premiers pas de jeunes contrôleurs qui aux yeux des opérationnels peuvent être modelés en fonction de leurs besoins et pour qui l'exercice diffère en fonction de l'environnement dans lequel ils sont projetés. Il semble également indispensable de revenir sur le contexte dans lequel évoluent ces jeunes premiers et de comprendre les besoins des interlocuteurs des profils que nous avons rencontrés afin de cerner en amont les déterminants de la légitimité des contrôleurs inexpérimentés.

### 1.2.1. Les représentations collectives : entre la vision étriquée d'un contrôleur budgétaire et celle d'un prestataire de service

Les trois contrôleurs de gestion que nous avons rencontrés sont rattachés à trois départements opérationnels distincts qui interviennent chacun dans un cœur de métier du centre de Marcoule. Les besoins de ces départements en matière de contrôle de gestion diffèrent sensiblement mais les représentations que les acteurs opérationnels ont de la fonction de contrôleur laissent malgré tout entrevoir une vision relativement étroite de ce que doit être à leurs yeux un contrôleur. Pour ces jeunes profils, tout l'enjeu va donc être de dépasser ces représentations collectives et de bâtir leur propre identité par-delà les résistances auxquelles ils pourront être confronté.

Que ce soit dans les départements de rattachement d'Antoine, de Stéphane ou de Valérie, nous avons pu mettre en exergue un profil type de contrôleur auquel les responsables opérationnels étaient attachés. Ce profil type s'articule principalement autour de missions

d'ordre budgétaire et essentiellement routinières. Ils ne considèrent pas le contrôleur de gestion comme étant inutile ou illégitime dans l'unité mais en revanche ils cernent assez mal la valeur ajoutée que peu leur apporter la fonction. Dans un contexte budgétaire serré et impactant l'ensemble des départements opérationnels de Marcoule, le contrôleur est vu comme le relai de communication à destination de la direction et comme le porte-parole à même de remonter les difficultés que subissent ces derniers au quotidien. Ce dernier semble donc bénéficier d'une **légitimité fonctionnelle** le confortant dans ses attributions initiales mais le limitant à des missions routinières et essentiellement orientées vers le budget.

Lors de notre rencontre avec Stéphane, ce dernier est revenu en détail sur une situation conflictuelle qu'il avait pu traverser à son arrivée dans le service et nous a ainsi fait part de son ressenti sur l'image que pouvaient avoir la plupart de ses interlocuteurs de sa fonction. Pour ces derniers le contrôleur est assimilé à une simple « boîte aux lettres » dont l'essentiel de son temps est consacré à faire remonter de l'information vers la direction et dont le pouvoir reste relativement faible. Lorsque nous sommes allés à la rencontre de ces acteurs opérationnels, nous avons pu constater en effet que la vision du contrôleur restait relativement étriquée et quelle était fortement calquée sur une relation de type client-fournisseur dans laquelle le contrôleur devait rester attentif aux besoins exprimés. A plusieurs reprises le discours des opérationnels que nous avons interviewés est venu confirmer les propos de Stéphane.

*Se demander si le contrôleur de gestion du département est légitime, c'est un peu comme se demander si la police municipale est légitime. A mon sens, un contrôleur doit être au service de son unité et se préoccuper des besoins qu'on lui formule. Voilà donc pourquoi je ne parlerai pas de performance du contrôleur mais plutôt de satisfaction client.*

*Son rôle, je le vois clairement dans l'aide à la préparation du budget. Il ne doit pas se disperser sur d'autres boulots qui font qu'on ne le voit plus ici.*

Gérard, chef de service

*Ce qu'on attend du contrôleur de gestion, c'est clairement une assistance. C'est une sorte de prestation de service interne.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

*Le contrôleur doit être en mesure de faire la synthèse des besoins que l'on a au niveau opérationnel et de les remonter au service financier et surtout être capable de les défendre. Ne pas se contenter de porter le message mais surtout de l'interpréter auprès de ceux qui décident.*

Lauriane, chef de projet

L'image du contrôleur reste donc réduite dans l'esprit des opérationnels. Elle oscille à la fois entre celle d'un prestataire et d'un assistant que l'on va essayer d'extirper de son rattachement central pour le renvoyer à ses responsabilités au sein de l'unité dans laquelle il est affecté et que l'on va utiliser de manière unilatérale. Le contrôleur doit alors devenir cet « élu local » au service de sa circonscription et à qui l'on va remonter un ensemble de doléances qu'il devra être à même de communiquer et de défendre auprès de l'échelon central. Le maintien d'une position intermédiaire reste donc très difficile pour les jeunes contrôleurs que nous avons rencontrés. Ces derniers semblent en effet confrontés au choix de devoir s'orienter vers une catégorie d'interlocuteurs plutôt que vers une autre. Pour Valérie, nous avons pu observer une tendance à se rapprocher naturellement de son unité et d'assumer pleinement ce rôle d'assistance auprès du chef de département et de son adjoint. Pour Stéphane et Antoine en revanche, nous avons constaté une tendance à la centralisation de leur fonction et à une orientation vers le service financier plutôt que vers leur département d'affectation. Ces comportements disparates sont le reflet de jeunes contrôleurs confrontés à des environnements et à des cultures sensiblement différentes et de stratégies de légitimation adaptatives sur lesquelles nous allons revenir.

En ce sens, il nous a été rapporté que la pression budgétaire ne s'appréhendait pas de la même manière dans le domaine de la R&D et dans celui des unités fortement opérationnelles (projets de déconstruction et projets d'exploitation).

*Ici on est dans la R&D, si demain on me dit que mon budget perd 25% ça va chambouler le planning du département. Mais je pense que dans les projets de démantèlement ou d'exploitation, ça leur plombe l'activité. Donc oui ici on se préoccupe du financier et oui la pression on la sent de plus en plus. Mais si je n'ai pas les moyens de faire une manip, je la décale à l'an prochain. Les chercheurs, on peut les redéployer sur d'autres projets. Après ça râle c'est sûr. Mais dans le démantèlement, ils font travailler des sociétés externes qui ont contractualisé avec le CEA. Du coup si le budget n'y est pas, l'impact n'est pas le même. Je comprends qu'ils aient un peu plus la pression.*

Robin, adjoint au chef de département

*Là où moi je sens quand même une difficulté, qui s'est d'ailleurs révélée au cours de la dernière réunion opérationnelle du pilotage d'un laboratoire d'analyse, c'est que la fonction financière avait le dernier mot lorsqu'il fallait rendre des arbitrages en matière de stratégie. Et là j'étais un peu... étonné. Quand j'ai posé la question, de manière un peu naïve, on m'a répondu que c'était évident. Ça m'a un peu choqué parce qu'on a loupé deux trois contrats récemment et les services d'exploitation l'ont moyennement apprécié. Tout ça parce qu'on avait un peu trop forcé sur le barème des prix. Et malgré les injonctions des gens de la base, qui connaissent, qui savent si on va être trop cher ou pas, il y a eu une volonté du*

*gestionnaire de maintenir leur position et on s'est ramassé deux ou trois fois récemment. Dans le domaine de la vente et de la gestion, il faut écouter les gens qui sont au contact direct du client.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

De ce fait, le poids et les responsabilités, qui incombent aux contrôleurs de ces différentes unités, ainsi que les demandes qui leur sont formulées ne sont pas les mêmes. Les représentations collectives de la fonction de contrôleur et les attentes liées au contrôle oscillent donc en fonction du domaine dans lequel les jeunes premiers tentent de se légitimer. Raisonnant sur des échelles de temps sensiblement différentes de celles des techniciens du démantèlement ou de l'exploitation, les chercheurs semblent être à même d'adapter leurs échéances en fonction du contexte budgétaire et donc de faire supporter une pression plus faible sur leur contrôleur.

La légitimité des jeunes contrôleurs semble donc répondre pour partie de critères relativement objectifs et se dessine autour des représentations que peuvent avoir les acteurs opérationnels dans un contexte organisationnel d'optimisation et de rationalisation des coûts. Cependant, nous avons pu observer qu'à ces critères objectifs se superposaient des éléments plus subjectifs et déterminants dans la construction de la légitimité des jeunes profils.

### 1.2.2. Les représentations individuelles des contrôleurs

Nous avons évoqué, au cours du second chapitre de ce travail, le pouvoir que pouvaient détenir les professionnels dans des organisations de type bureaucratique. Ainsi, lorsque nous nous tournons vers ces professionnels afin de juger de la légitimité d'une fonction qui vient désormais régir leurs modes de gestion, il faut s'attendre à ce que les affects prennent le dessus et viennent en quelque sorte dominer le discours de ces individus. En revanche, plutôt que de tenter de gommer ces éléments subjectifs des entretiens, nous avons souhaité les conserver et les interpréter afin de disposer de représentations individuelles susceptibles de se regrouper et ainsi de traduire un ressenti collectif.

En laissant un degré de liberté aux responsables opérationnels lors de nos entretiens, nous avons ainsi pu recueillir des éléments de discours éclairants et structurants, au fait de problématiques organisationnelles dans lesquelles le contrôleur pouvait être impliqué. Au-delà des critères d'évaluation de la fonction, les acteurs opérationnels portent également un jugement sur les profils de contrôleurs avec lesquels ils sont amenés à échanger. Au-delà des représentations collectives, les jeunes contrôleurs doivent donc également composer avec des

représentations individuelles qui malgré tout convergent au sein d'une même unité et permettent de dresser assez sommairement un idéal de contrôleur. Ces idéaux sont généralement bâtis autour de la personnalité du contrôleur et de son âge et dans ce cas de figure, nous avons constaté que la légitimité des jeunes profils pouvait sensiblement souffrir de ces « pré-jugements », rendant leur exercice de légitimation indispensable et relativement complexe.

a. L'âge ou le handicap du jeune premier en quête de légitimité

En ambitionnant de restituer les stratégies de légitimation des jeunes premiers, nous nous sommes intéressés en priorité à l'âge comme critère d'attribution de la légitimité. Pour les responsables opérationnels que nous avons interviewés, l'âge du contrôleur est généralement associé au périmètre financier dont il a la responsabilité et à l'enjeu des opérations qui sont adossées à ce périmètre. Nous avons ainsi pu observer une plus grande attention portée à l'âge des contrôleurs en charge du budget des départements des projets d'assainissement-démantèlement et d'exploitation. Pour les responsables qui officient au sein de ces unités, le contrôleur ne doit surtout pas être un « jeune premier » sans expérience. La charge doit plutôt incomber à un profil mature, avec une certaine expertise et une parfaite connaissance du CEA. Beaucoup ne comprennent pas en effet pourquoi des profils aussi jeunes se retrouvent aux commandes de budgets dépassant la centaine de millions d'euros.

*Je pense que quand il aura pris quelques années et peut être aussi quelques baffes, ça ira mieux. Il y a une erreur de casting. On a mis un jeune, que j'apprécie énormément au demeurant, qui, même si il est brillant, ne devrait pas avoir à gérer un aussi gros budget. Je ne parle même pas de la formation, je parle de la maturité et de l'expérience. Il ne s'est pas encore vraiment frotté à la vie en entreprise. Dès fois il est un peu maladroit. C'est pas de sa faute à lui. C'est plutôt nous qui n'avons pas su mettre à sa place une personne d'une quarantaine d'année avec de l'expérience dans ce domaine-là.*

*Aujourd'hui, les types qu'on recrute sur ces profils, ce sont des jeunes qui auraient très bien pu être expert-comptable ou ingénieur. Les compétences, j'estime donc qu'ils les ont. Par contre, il y a un certain nombre de choses qui s'apprennent sur le terrain et ça ils doivent prendre le temps pour l'assimiler. En plus ici, c'est une organisation bizarre et très complexe.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

*Pour que le contrôleur fasse bien son travail, il ne doit pas avoir un budget à gérer aussi important. Lorsqu'il y a plusieurs millions d'euros en jeu, l'ancienneté est importante. Il ne doit pas être trop jeune. L'ancienneté du contrôleur doit coller au budget et au périmètre à gérer.*

Gérard, chef de service

*Il me semble difficile d'apprécier tous les enjeux du contrôle de gestion si le contrôleur n'a pas passé quelques années au CEA. Je sais qu'il faut bien une première mais avec le poids de nos projets, un jeune ne doit pas commencer chez nous. C'est trop risqué. Pour nous comme pour lui.*

*Dans ces domaines l'âge a forcément une conséquence. Il faut une certaine maturité, un minimum d'expérience pour gérer des budgets comme ça. Je pense aussi que la stabilité du poste a également une importance. Il ne faut pas changer de contrôleur tous les deux ans. Déjà qu'il faut un exercice complet pour qu'il se familiarise avec le fonctionnement du département, si l'année suivante il bouge on ne va pas s'en sortir.*

Bertrand, adjoint au chef de département

Pour ces jeunes contrôleurs dont la légitimité est en friche, il semble difficile d'outrepasser ce critère de l'âge et de la maturité. Les domaines de la déconstruction et de l'exploitation d'installations nucléaires restent avant tout des bastions techniques dans lesquels l'expérience et le « tour de main » est privilégié. Le jeune premier, nommé sur son poste par le chef du service financier ou son adjoint, pâtit de cette culture de l'ancienneté et doit donc apprendre à exercer et à exister avec. Cependant, la voie de la légitimation reste pour lui extrêmement étroite et nous allons voir que ses leviers demeurent trop peu nombreux et parfois trop peu efficaces.

#### b. Les aptitudes personnelles

Au-delà de l'âge et de la maturité du contrôleur, les responsables portent une attention particulière sur la personnalité et sur les aptitudes du contrôleur. Afin de recueillir des éléments de discours cohérent et de ne pas laisser les affects prendre le dessus lors de l'entretien, nous soumettions aux personnes interviewées une liste de treize aptitudes attendues chez un contrôleur et leur demandions de classer ces aptitudes par ordre de priorité. Notre échantillon était bien trop faible pour pouvoir en tirer des statistiques parlantes, cependant, nous souhaitions éventuellement regrouper un certain nombre d'aptitudes en fonction des domaines dans lesquels interviennent les contrôleurs et surtout dans lesquels les jeunes premiers effectuent leurs premiers pas. Ici encore, les domaines de l'assainissement-démantèlement et de l'exploitation d'installations nucléaires, de par leur dimension hautement industrielle, n'attendent pas d'un contrôleur qu'il se comporte de la même manière que dans les unités de recherche. Nous avons ainsi pu isoler quelques aptitudes clefs sur lesquelles les responsables opérationnels fondent leurs jugements et attribuent une légitimité.

*Le besoin de rigueur, de précision et de respect des engagements*

Qu'il s'agisse de l'unité de recherche où était rattachée Valérie, du département d'exploitation ou du département des projets d'assainissement démantèlement dans lesquels Antoine et Stéphane exercent, nous avons pu constater des attentes relativement similaires concernant les aptitudes des contrôleurs. En priorité, les responsables opérationnels attendent de leur contrôleur une certaine rigueur et un niveau de précision élevé, ce qui corrobore avec l'image assez réductrice de contrôleur budgétaire analyste que nous ont décrit ces derniers lors des entretiens.

*La rigueur et la précision je pense à ça en premier. Tout simplement parce que ce pour quoi on sollicite le contrôleur s'inscrit dans cette perspective. Il nous fait passer tout un tas de tableaux que l'on doit remplir. En retour, j'attends de lui qu'il soit en mesure de me les transmettre dans un format qui fonctionne. Et lorsque je dois faire appel à lui, il doit pouvoir me donner les bons chiffres au bon moment.*

Lauriane, chef de projet

*La rigueur me paraît indispensable sur ce genre de poste. La capacité d'analyse aussi. Dans un poste comme celui d'Antoine, je pense qu'il faut de bonnes capacités d'analyse, surtout au DEIM. Ça l'est peut-être moins dans un département de R&D.*

*Le respect des engagements va de pair à mon sens avec la rigueur. C'est peut être un raccourci mais c'est un peu les mêmes qualités. Quand on est rigoureux on est précis et quand on est précis, on tient ses engagements généralement. C'est un trait de personnalité ça.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

*Les aptitudes comportementales : avoir un bon relationnel, être pédagogue et diplomate, maîtriser le langage technique*

*J'ai l'impression que le plus dur dans ce métier, ce n'est pas d'être bon, c'est d'être accepté par tout le monde. Pour cela, il faut un énorme feeling parce qu'il y a des sacré caractères et des égos surdimensionnés dans cette boîte.*

Bertrand, adjoint au chef de département

La palette d'aptitudes comportementales du contrôleur a en revanche tendance à varier d'un individu interviewé à l'autre. Certains attribuent en effet au relationnel une place tout aussi importante qu'à la rigueur alors que d'autres considèrent que les aptitudes sociales ne sont pas prioritaire.

*C'est une fonction où la personnalité a toute son importance mais il ne faut pas perdre de vue que l'on attend un certain nombre de chose d'un contrôleur. Vous pouvez très bien avoir une personne hyper compétente avec un caractère de chien comme une personne qui sera moins technicienne mais avec qui le feeling va passer. Les jugements qu'on porte sur le contrôleur portent sur sa capacité à*

*récupérer et à restituer de l'information en temps et en heure. Moi je m'en fiche de savoir si le contrôleur a bon ou mauvais caractère. Ce que je veux c'est qu'il soit en mesure de relayer les bons messages dans un sens comme dans l'autre. Après si en plus je m'entends bien avec c'est un plus.*

Gérard, chef de service

Pour les profils que nous observions, à savoir les jeunes premiers, les aptitudes à établir une proximité avec les opérationnels méritaient d'être analysées. Etre en capacité de faire jouer son relationnel afin de bâtir des relations de confiance, visiblement appréciées à la fois par les scientifiques et les techniciens, reste un levier sur lequel les jeunes contrôleurs peuvent s'appuyer afin de se légitimer. S'agissant de contrôleurs ayant débuté leur carrière durant notre présence en tant qu'observateur, nous avons pu observer plus en détail ce processus par lequel le contrôleur tente de s'intégrer et de se légitimer. Nous avons également pu recueillir le ressenti de ses interlocuteurs qui participaient à ce processus et qui pouvaient clairement comparer les attentes qu'ils avaient avec ce que leur offrait leur nouveau contrôleur.

*Il faut beaucoup de temps pour que la confiance entre le contrôleur et les autres s'établisse. En revanche, il ne faut pas grand-chose pour la perdre. Je pense qu'il faudrait qu'il soit un peu plus humble et qu'il fasse un petit effort sur le plan relationnel. Il a un caractère un peu fier, il a du mal à reconnaître ses erreurs. Pour être un bon contrôleur, il faut savoir parfois courber l'échine. S'il est à l'écoute de ce que lui disent les gens, il gagnera en légitimité.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

*Elle nous aide essentiellement pour préparer le budget et pour le suivi des commandes. On ne va pas cracher sur le fait d'avoir une personne dédiée à ça dans l'unité. Que ce soit pour Alain ou pour Valérie, la place du contrôleur est justifiée. Maintenant il faut savoir qu'elle est présente physiquement dans l'unité ce qui a un sens pour moi. Elle ne travaille pas comme Alain mais elle est à l'écoute, elle va vers les gens, ce qui est un plus dans ce boulot. Elle est ici pour nous aider et elle est polyvalente. Si elle était dans un bureau au bâtiment 600 (bâtiment de la direction), on n'aurait pas du tout la même relation. Là je veux la voir, son bureau est à côté du mien.*

Robin, adjoint au chef de département

Certains responsables opérationnels nous ont également parlé de l'importance d'être pédagogue et de savoir-faire dialoguer la sphère technique et le monde financier qui à leurs yeux reste bien trop opaque et fortement politisée. Pour ces ingénieurs ou ces docteurs, la dimension financière est de plus en plus présente et demande un effort d'attention notamment lorsque les budgets se resserrent d'année en année. Cependant, ils estiment que si un contrôleur est affecté à une unité, il a un rôle à jouer dans la compréhension et dans la diffusion du langage financier. Pour eux, l'exercice de la fonction de contrôleur ne doit pas

être incompatible avec celle de traducteur, signifiant que le contrôleur est à leurs yeux le détenteur du sens de la doctrine managériale.

*Si vous me parlez de la légitimité du contrôleur de gestion et de la légitimité du service financier, je ne vais pas vous répondre la même chose. Le service financier c'est cette boîte noire qui nous demande plein d'infos et dont on n'en voit plus la couleur ensuite. Et un beau jour, l'info redescend complètement différente. Moi j'ai du mal à accorder de la légitimité à des gens que je ne vois pas et avec qui je n'échange pas. Avec mon contrôleur, je peux discuter. Il peut essayer de me traduire les choses, de les rendre plus claires, plus accessibles. La pédagogie me semble être très importante dans cette fonction car il faut être en capacité de faire dialoguer des domaines qui sont très différents, de savoir faire le lien.*

Lauriane, chef de projet

*C'est un métier singulier quand on est dans un environnement de recherche avec des scientifiques ou des techniciens. Les scientifiques et les techniciens ils n'ont pas forcément de notions de comptabilité. Donc si on est pédagogue et qu'on réussit à leur faire découvrir des notions de comptabilité, c'est toujours mieux. Plutôt que de vouloir former des gestionnaires avec une culture technique, je pense qu'il vaudrait mieux garder le professionnalisme du service financier et celui des gestionnaires qui ont été formés mais également donner une culture de gestion à la hiérarchie ou du moins à ceux dans l'organisation qui ont un rôle à jouer dans la gestion. Je pense cependant que le contrôleur peut être ce pourvoyeur de la culture de gestion. Personnellement j'ai appris plein de choses au contact des contrôleurs.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

Si un effort de traduction doit être fourni par le contrôleur afin de clarifier les messages et les demandes qu'il peut être amené à formuler, un effort de compréhension des métiers qui l'entourent apparaît également indispensable. Cette capacité constitue aux yeux des responsables opérationnels l'une des plus légitimantes pour la fonction et semble indissociable de l'exercice de la fonction. En abordant avec eux la proximité avec leur contrôleur et notamment le fait que ce dernier est présent physiquement dans l'unité, nous avons pu constater qu'une grande partie de la légitimité qu'ils accordaient à la fonction résidait dans son rattachement fonctionnelle et de fait dans son aptitude à maîtriser une partie du langage, de la terminologie et des concepts clefs qui caractérisent l'unité.

*Au jour d'aujourd'hui, on ne pourrait pas revenir en arrière, c'est-à-dire avoir un contrôleur de département qui n'est pas ici. Le contrôle deviendrait totalement impersonnel et à vrai dire, je pense que l'image des contrôleurs en pâtirait largement. Là on le verrait vraiment comme un suiveur du budget.*

Lauriane, chef de projet

*Ça ne me dérange pas qu'un contrôleur de gestion ait ou non un diplôme en contrôle de gestion. Je sais qu'au CEA, certains contrôleurs ont une formation d'ingénieur. Beaucoup ont appris leur métier sur le tas. Ça permet de discuter technique.*

Gérard, chef de service

*De toute façon je pense que c'est un peu obligatoire. Je ne vois pas comment il peut s'en sortir dans un département pareil s'il ne reste que sur des tableaux Excel au milieu de tous ses chiffres. Même pour lui, il ne sera pas à même de comprendre les éléments qui expliquent telle dérive ou tel besoin exprimé par les différents projets. Notamment au niveau des écarts, quand il s'agit de les analyser, bah pour nous c'est souvent lié à de la technique d'une part et puis lié au planning d'autre part. Donc les éléments que remontent les chefs de projet, sans forcément maîtriser tout, ils doivent être en mesure de les lier au programme et de comprendre comment tout ça s'enchaîne. Auparavant dans le département il y avait une des deux contrôleuses qui était une ancienne dans l'unité donc elle maîtrisait pas mal tout cela. Pour la deuxième il a fallu comprendre ce qu'il y avait derrière les chiffres et pour le plus jeune qui vient de rentrer là les choses vont être un peu plus compliquées pour lui parce qu'en plus il est nouveau au CEA.*

Bertrand, adjoint au chef de département

Lors de leurs premiers mois d'exercice, les jeunes contrôleurs se retrouvent confrontés à un environnement opérationnel relativement complexe où la fonction ne semble pas être appréciée à sa juste valeur. Cependant les responsables opérationnels semblent rester ouverts à une interventionnisme plus marqué du contrôleur. Vu comme un prestataire de service, il pâtit d'une culture de l'assistantat que l'on retrouve dans la plupart des unités opérationnelles du CEA Marcoule et est également attendu sur des missions de simplification des tâches financières et de facilitation des échanges avec la direction. Le jeune premier dispose donc d'espaces afin d'accroître la légitimité de la fonction qu'il va devoir exploiter conjointement à son intégration. Il va également devoir démontrer sa capacité à faire face à des interlocuteurs résistants et contestataires et à ne pas trop s'éloigner des problématiques de terrain.

### 1.3. Les stratégies de légitimation mises en œuvre : apprendre à devenir ambidextre

---

Le CEA est une organisation où les mécanismes bureaucratiques et le poids de la caste des professionnels sont omniprésents même s'il subsiste une certaine logique commerciale difficilement visible (rappelons que le CEA est un EPIC). Par conséquent, la politique de recrutement ne déroge pas à la règle et fait bien souvent l'objet de critiques assez vives : *Au CEA, quand tu es recruté, c'est généralement pour une quarantaine d'années et même si certains te diront qu'ils peuvent partir à tout moment pour une carrière dans le privé, c'est*

*généralement ici que tu fais ton pot de départ à la retraite.* Cette phrase, énoncée par un contrôleur de gestion proche de la retraite nous est apparue pleine de sens lorsque nous nous sommes intéressés par la suite aux mécanismes de légitimation. La plupart des contrôleurs de gestion que nous observions avaient en effet fait carrière presque exclusivement au CEA hormis une minorité qui avait pu « côtoyer » d'autres structures au cours de leurs jeunes années.

Même si les mentalités peuvent changer d'une génération à l'autre et que le discours tenu par les jeunes contrôleurs paraissait moins absolu à ce sujet, nous avons pu constater que pour ces jeunes premiers, le recrutement au CEA n'avait pas donné lieu à de longues hésitations et que la perspective d'intégrer une aussi grande structure publique où la mobilité y est fréquente leur convenait parfaitement. Dans cette optique, nous nous sommes donc interrogés sur l'intégration de ces contrôleurs qui effectuaient ici leurs premiers pas dans une organisation où ils pouvaient potentiellement « faire carrière ».

#### 1.3.1. Le défi de l'intégration réussie

Parmi les trois contrôleurs que nous avons rencontrés, deux intégraient le CEA en remplacement du départ de contrôleurs expérimentés et présents dans leur unité depuis de nombreuses années. Pour faire face à cette succession délicate, les jeunes premiers peuvent rapidement être confrontés à la volonté d'inventer leur propre style d'exercice et d'imposer leur propre vision mais également au devoir de se conformer aux « us et coutumes » qu'avait su instaurer le prédécesseur.

Tout l'enjeu pour ces jeunes contrôleurs est donc de juger le travail qui était autrefois réalisé dans l'unité et d'apprécier ou non l'adéquation de ce travail avec les attentes des responsables opérationnels. L'objectif pour les jeunes premiers consiste donc à savoir si l'ancien contrôleur était apprécié dans son unité et quels étaient les déterminants de sa propre légitimité.

##### a. Savoir succéder

Au cours de notre période d'observation, nous avons remarqué l'existence de ce qui pourrait constituer une sorte de rite initiatique et de passation de pouvoir lors de la transition. Qu'il s'agisse d'un jeune contrôleur de gestion ou d'un contrôleur basculant d'une unité à une autre, une période de transition est définie pour une durée pouvant aller de quelques jours à un mois complet et au cours de laquelle l'ancien et le nouveau contrôleur travaillent en binôme. Pour le « nouvel entrant », l'objectif de cette période est double. Il s'agit avant tout de

déterminer les modalités d'une transition réussie, en reprenant notamment les dossiers les plus urgents et de cerner assez rapidement les rouages à maîtriser en priorité pour que le changement soit « indolore » pour l'unité opérationnelle.

Ensuite, il s'agit également de recueillir un maximum d'informations sur le réseau de l'ancien contrôleur. Les procédures de gestion étant relativement homogènes et uniformisées, les contrôleurs de gestion auront en effet tendance à favoriser, au contact de ces anciens, la compréhension des spécificités humaines et relationnelles plutôt que la maîtrise des aspects techniques liés à la fonction et qu'ils pourront acquérir par la suite. L'existence de réseaux professionnels ou d'une culture opérationnelle forte peut rendre délicate l'intégration et la légitimation d'un nouveau contrôleur qui plus est lorsque ce dernier est débutant. Au CEA Marcoule, qu'il s'agisse des unités de R&D, des unités de support ou des unités de démantèlement, il subsiste une forte culture de la technicité imputable aux enclaves organisationnelles qu'ont su bâtir les opérationnels depuis la création du site. Par conséquent, nous avons pu observer ces périodes de transition au cours desquelles les nouveaux contrôleurs échangeaient avec les anciens sur les « hommes clefs » du département, ceux sur qui il faut compter, ceux sur qui il faut s'appuyer, ceux qui bloquent. En étant en interface avec le chef de département, son adjoint ainsi que la plupart des responsables de l'unité, le contrôleur entrant doit également cerner les attentes en fonction des individus. Ici aussi le jeu cérémoniel est fréquent et durant le mois de transition, le contrôleur sortant fournit à l'entrant les éléments clef du département. Il arrive que certains chefs de service demandent de manière récurrente des formats de reporting spécifiques ou des points budgétaires plus fréquents. Dans ces situations Valérie nous a confirmé qu'elle préférait se plier à ces exigences afin de ne pas perturber la fluidité des rapports avec ces derniers.

*Au tour du contrôleur de gestion, il y a tellement de métiers avec lesquels tu es en lien tout le temps, que ces personnes-là, au fur et à mesure, tu finis par comprendre quelles compétences elles maîtrisent, à qui il faut s'adresser pour avoir telle ou telle info. Bref, tu te crées ton petit réseau. Mon prédécesseur m'a à la fois montré sa méthode de travail mais m'a également fait savoir à qui m'adresser. Il m'a présenté les bonnes personnes, ce qui te fait gagner du temps quand tu débutes.*

*Je me suis dit au début, « ça va être dur » car mon prédécesseur avait l'expérience, le feeling avec les gens du département et une grande expertise dans l'analyse des tendances. A ce jour encore, en regardant les indicateurs en cours d'année, je n'arrive pas à savoir si l'atterrissage (budgétaire) va bien se passer. Lui, avec son expérience, il regardait le niveau d'engagement budgétaire, l'état d'avancement, etc. et il était capable de te dire si l'atterrissage allait bien se passer ou pas et en fonction, il pouvait réorienter les gens.*

Valérie, contrôleuse de gestion, 31 ans

Stéphane quant à lui a fait le choix de transformer les méthodes de travail existantes, estimant, après quelques échanges avec les opérationnels et une vision pratique du terrain, que les anciennes pratiques n'étaient pas forcément les mieux adaptées à l'activité de l'unité.

*Je n'ai eu qu'une journée de passation avec Clotilde (contrôleuse de gestion basculant vers une autre unité). Je pense que quelques jours supplémentaires ça n'aurait pas été du luxe mais bon, ça c'est fait comme ça. Au cours de cette passation, j'ai pu voir ce qu'elle faisait, comment elle le faisait et surtout pourquoi elle le faisait. J'ai plus fait la passation avec les chefs du service financier qui m'ont initié en quelque sorte au contrôle de gestion au CEA et ensuite j'ai intégré mon unité. Vu que je travaille avec Sylvie (une autre contrôleuse de gestion dans le département) j'ai pu aussi être initié aux techniques de contrôle plus spécifiques aux projets. Vu qu'on travaille en binôme, Clotilde a formé Sylvie et ensuite Sylvie m'a formé. On m'a conseillé de m'appuyer sur les contrôleurs de gestion avec lesquels j'allais être amené à travailler et de mon côté, vu que la contrôleuse qui partait du département restait sur le site, il m'est arrivé de l'appeler assez souvent pour savoir comment elle faisait pour les aspects très techniques. Le fait de l'avoir sous la main était relativement utile notamment pour cerner les subtilités d'un département projet. Le DPAD est structuré en matriciel donc quand tu reçois des tableaux du service financier, ils ne sont pas toujours adaptés à la structure projet. Il y a donc une adaptation à faire et là elle m'a aidé. On m'a aussi dit : tu es nouveau, t'as des idées, la situation ne convient pas forcément aux chefs donc on peut reprendre les choses, reprendre les tableaux de bord. On a proposé plein d'idées, on a changé les formats des tableaux, etc. On ne fait pas forcément aujourd'hui ce que faisait Clotilde et Sylvie il y a un an. Ma façon de travailler n'est pas la même que celle de Clotilde mais si on m'avait dit : tu fais comme Clotilde faisait avant, j'aurais suivi.*

Stéphane, contrôleur de gestion, 28 ans

Pour les jeunes premiers, le travail de reprise (ou de succession) est d'autant plus important puisqu'il représente la possibilité d'échanger avec des contrôleurs d'expérience ainsi qu'avec les responsables du service financier. Tout le défi pour eux consiste alors à reprendre ce qui était fait historiquement et à le perfectionner lorsqu'ils estiment que cela est nécessaire ou à le maintenir lorsque l'ancien contrôleur satisfaisait les besoins de son unité. Durant cette période de transition, les jeunes premiers échangent principalement avec le contrôle de gestion et ne se tourne visiblement pas vers leurs interlocuteurs opérationnels. L'acquisition rapide de compétences techniques les pousse en effet à orienter, au cours de leurs premiers mois d'exercice, l'intégralité de leurs efforts dans la recherche de « trucs » à savoir et de « bons tuyaux ». Au même titre que l'exercice du compagnonnage, cette succession est l'occasion pour eux de bâtir une **légitimité de compétence** auprès du contrôle de gestion dans son

ensemble (prédécesseurs, supérieurs, autres contrôleurs). Par ce jeu du corporatisme, les jeunes contrôleurs s'assurent également une **légitimité fonctionnelle** en fournissant l'assurance que leurs compétences seront mises à profit du modèle préexistant, perfectionnant ainsi la fonction.

C'est au cours de ces périodes de transition que nous avons pu observer clairement la distinction entre la légitimité de la fonction et la légitimité de l'individu qui incarne la fonction, qui bien souvent se confondent lors de l'exercice. Les interlocuteurs des contrôleurs semblent en ce sens intégrer cette distinction et s'attachent clairement à « leur » contrôleur de gestion plutôt qu'à une fonction.

*C'est vrai que lorsqu'on change de contrôleur dans l'unité, on essaie de savoir de quel côté ce dernier se place. Est-ce qu'il va être plus proche de l'unité ou du service financier ? Est-ce qu'il va nous soutirer de l'info plutôt que d'en restituer ? etc. C'est un exercice délicat pour lui car il sait qu'il est attendu. Ici l'ancien contrôleur connaissait tout le monde et était en poste depuis x années. Il avait une longue expérience sur ce poste et à Marcoule de manière générale. C'était une figure. Forcément on s'attache à son contrôleur et à ses méthodes de travail.*

Robin, adjoint au chef de département

*Dans un département, il n'y a pas pour un contrôleur de gestion une bonne façon de travailler. Il y en a autant qu'il y a de personnes avec qui il va discuter. C'est à lui d'inventer sa façon de travailler tout en respectant ce qui était fait avant qu'il arrive. Sans ça on ne s'en sort pas. Déjà que les référentiels et que les tableaux changent tous les mois, si en plus on doit se plier au style de chaque contrôleur... Il est évident que d'un contrôleur à l'autre des choses changent mais globalement les nouveaux tentent de respecter ce que l'autre faisait avant lui en tentant d'apporter un peu de fraîcheur.*

Lauriane, chef de projet

A double tranchant pour les jeunes premiers, cet héritage permet visiblement d'atténuer la sensation de changement par des tentatives moins fréquentes de réinvention de la fonction. Le poids de la personnalité de l'ancien contrôleur de gestion permet également de mettre en lumière l'aspect routinier que peut emprunter l'exercice de la fonction au contact d'opérationnels disposant chacun de leur sensibilité et de leurs propres méthodes de travail. Ce rituel initiatique et cette période de transition est ici l'occasion de bénéficier en quelque sorte d'une légitimité héritée mais peut venir frustrer un contrôleur souhaitant bâtir sa propre identité. Pour les jeunes premiers, savoir succéder semble consister à reconnaître qu'il existe un « patrimoine » à la disposition du contrôleur, dans lequel se trouve une légitimité fonctionnelle, et que ce patrimoine doit être préservé au maximum. L'héritage de ce

patrimoine renvoie le jeune contrôleur dans la compréhension et la maîtrise de la mémoire à la fois collective et individuelle des opérationnels sur ce qu'est et ce que doit être un contrôleur de gestion d'unité. Petit à petit naît donc l'idée chez le jeune contrôleur que les repères cognitifs des managers opérationnels ont longtemps été tributaires du modèle fourni par l'ancien contrôleur et que ce modèle n'est peut-être pas le bon.

Nous avons en ce sens observé le comportement du troisième contrôleur junior dont la question de la succession ne s'était pas forcément posée. Nommé dans une unité où la place de contrôleur était restée vacante depuis plusieurs années et où le contrôle de gestion avait été recentralisé, Antoine a dû très vite trouver ses marques avec pour cela une absence totale de repères. Cette absence de repères et de prédécesseur à même de lui prodiguer des conseils a par ailleurs poussé Antoine à se réfugier de manière beaucoup plus visible dans le corporatisme que nous avons pu observer auprès de Stéphane et de Valérie. Fréquemment tourné vers le contrôle de gestion, il s'est empressé de manifester ses compétences auprès de la direction du service financier. Antoine évolue dans un département particulièrement hostile au contrôle de gestion. Nous avons donc pu constater assez rapidement que cette hostilité avait pu le pousser à définir « ses propres règles du jeu » et à analyser la dimension cognitive de sa fonction auprès des opérationnels

L'absence de prédécesseur susceptible d'assurer une transition technique et de faciliter l'intégration du nouvel entrant pose problème. Elle conduit en effet le jeune premier à s'adonner à un double exercice périlleux, à savoir celui de la construction de sa fonction et de l'acceptation par les opérationnels de sa présence.

*Le contrôle de gestion, c'est un peu comme un jeu. Si tu ne poses pas clairement les règles du jeu dès le départ, tu n'es pas légitime.*

*C'est en fonction de la sensibilité de chacun. Certains ne cernent pas l'aspect collaboratif de la chose. Ils considèrent que le contrôle de gestion est là pour leur soutirer des informations et c'est tout. En termes de retour, ils n'ont pas vraiment compris l'intérêt. D'autres considèrent simplement que lorsque ça tourne sur un plan technique, on se fiche des problèmes de ressources et de financement. Ils considèrent que ce n'est pas leur problème mais bien le nôtre. Je peux donc dans ce cas m'appuyer sur des personnes relais lorsqu'il y a une résistance à la diffusion d'informations. C'est à moi de me faire mon petit réseau.*

*A mes débuts, je me suis fortement appuyé sur des acteurs qui eux étaient légitimes et pouvaient m'apporter des solutions. Yvan et Patrick, ils ont une portée que je n'ai pas. Même encore aujourd'hui, je m'appuie beaucoup sur eux.*

L'arrivée dans une unité opérationnelle en tant que jeune contrôleur de gestion est une étape délicate à gérer qui implique une forme de prise de position. Le jeune premier peut en effet choisir de suivre le modèle bâti par son prédécesseur ou bien tenter d'imposer sa propre façon de travailler. Quoiqu'il en soit, la période de « compagnonnage » s'avère obligatoire ne serait-ce que pour bénéficier des retours d'expérience mais également afin de disposer d'un réseau d'acteurs sur lesquels s'appuyer. Les jeunes contrôleurs s'assurent donc avant tout de disposer des éléments de compétences initiaux et cherchent visiblement à se légitimer dans un premier temps auprès de leurs pairs.

Après ce premier exercice de légitimation, les jeunes premiers amorcent une seconde phase consistant à mettre un « coup de sonde » dans leur unité afin de disposer d'un panel des besoins restant à satisfaire. Cette seconde phase, beaucoup plus tournée vers leur unité de rattachement, les rapproche d'interlocuteurs qui jusqu'à présent étaient habitués au travail de l'ancien contrôleur ou habitués à l'absence d'un contrôleur décentralisé. L'exercice d'intégration des jeunes contrôleurs apparaît donc relativement périlleux. Il est révélateur de comportements stratégiques proactifs qu'adoptent ces derniers en vue d'une construction identitaire et en vue du renforcement d'une **légitimité cognitive** et **normative** qui existait avant leur arrivée.

#### b. Se bâtir une image

Dans notre revue de littérature, nous sommes revenu à plusieurs reprises sur l'importance de l'image renvoyée par les contrôleurs auprès des parties prenantes au contrôle de gestion. Cette image s'avère d'autant plus déterminante pour des contrôleurs de gestion qui intègrent une organisation et qui tentent de se construire techniquement et socialement. Au CEA Marcoule, l'image du contrôleur de gestion est bien souvent archaïque et tend à se confondre avec celle du contrôle qui « envahit » les unités opérationnelles un peu plus chaque année. Les expériences que nous avons recueillies auprès des responsables opérationnels confirment cette vision étriquée et laissent entrevoir un contrôleur sous-estimé dans ces missions, dans ses rôles et surtout dans son influence.

*D'emblée, lorsque je suis arrivée dans mon premier département sur Marcoule, quelqu'un m'a présenté le contrôleur comme quelqu'un qui faisait le suivi budgétaire. A l'époque, on ne l'appelait pas contrôleur de gestion mais plutôt la personne en charge du suivi budgétaire. Et c'est qu'après que j'ai compris qu'il n'était pas de l'unité. Je suis arrivée lorsque la DEN a été créée donc je n'ai pas*

*connu l'ancien système avec les groupes administratifs. On va dire que j'ai commencé sur Marcoule en même temps que les postes de contrôleurs étaient créés.*

Lauriane, chef de projet

*J'ai connu, dans le passé, un passé pas très lointain, lorsque j'étais chef de service, d'autres contrôleurs de gestion avec qui j'avais des échanges assez fréquents, notamment des reporting, et avec qui j'avais des relations suivies. Les contrôleurs de gestion je les connais depuis une dizaine d'années maintenant. Enfin, on va dire que je connais la fonction. Techniquement j'en ai connu trois. Deux à Cadarache et un ici. Lorsque j'étais chef de labo, je ne me souviens pas y avoir eu affaire. Bien sûr je voyais qui c'était mais à mon niveau c'était surtout le chef de département et son adjoint qui échangeaient avec lui. Peut-être aussi les chefs de service mais honnêtement quand on est chef de labo, on ne s'occupe pas souvent de ce genre de sujet. En dessous du chef de service, c'est quand même bien moins fréquent de voir le contrôleur de gestion.*

*L'expérience que j'en ai, même si cela n'est pas très fiable, c'est qu'en tant que chef de labo, c'était principalement l'adjoint du département qui prenait les décisions sur le plan comptable et financier et que le contrôleur de gestion c'était plus en quelque sorte une petite main qui était là pour vérifier que tout était carré. Cette vision, elle a heureusement évolué, de manière positive et au fur et à mesure que je grimpais dans la hiérarchie. Les deux contrôleurs de gestion que j'ai connu sur Cadarache, même s'ils n'étaient pas affectés physiquement à l'unité, faisait toujours parti des réunions de direction de département, ils assistaient en permanence le chef de département et l'adjoint. Moi à mon niveau j'observais une forme de complicité entre le contrôleur et les membres de la hiérarchie du département. En tant que chef de service, on ne pouvait rien faire sans leur aval bien sûr, mais on faisait l'effort des deux côtés pour se comprendre et pour comprendre les problèmes des uns et des autres. La logique financière puis les difficultés techniques, on tentait de lisser tout cela. Ils n'ont jamais essayé de m'imposer quelque chose. Ils sont toujours restés dans leurs rôles. Ils ne se sont pas substitués à moi pour rendre des arbitrages techniques par exemple. Ils ne m'ont jamais dit par exemple : Pourquoi tu achètes ça, ça ne sert à rien ? Et je pense que de toute manière, même s'ils ont la main sur le budget, je n'accepterais pas ce genre de remarque.*

*Il faut qu'il connaisse un minimum le domaine technique pour pouvoir se situer dans l'organisation et comprendre les mécanismes, comprendre les gens. Mais pour les choix techniques, il n'a pas la formation ni la légitimité. Les infos que le contrôleur me fournit n'influence pas ma décision en tant que tel. Je le vois plus comme une assistance, une aide de gestion. Evidemment il y a un rôle de contrôle et quand vous dépassez les limites du budget alloué, il y a une sonnette d'alarme qu'il peut déclencher et il peut manifester un refus. C'est ça son rôle.*

Bertrand, adjoint au chef de département

Pour les jeunes premiers, tout l'enjeu consiste donc à ne pas figer ces jugements et ces représentations communes. Le jeune contrôleur a à cœur d'enrichir l'image de la fonction en se présentant généralement comme un acteur de terrain. Il tente de transformer des lieux

communs en proposant une alternative à la vision traditionnelle du contrôleur budgétaire et administratif.

*Pour ma part, la légitimité est une question de sensibilité humaine basée sur une relation de confiance. Lorsque je vais à la rencontre de quelqu'un qui ne me connaît pas encore, je tente d'instaurer une relation de confiance en lui expliquant ce que je peux lui apporter dans le cadre de nos échanges.*

*Lorsque je suis arrivé au DEIM, je suis allé à la rencontre des chefs des cinq services du département pour échanger sur les aspects techniques du budget et sur les aspects régaliens du contrôle de gestion du département. Je me suis alors rendu compte que je ne disposais pas des informations que je souhaitais compte tenu du fait que le chef de service déléguait beaucoup (il s'agit de service composés de 40 à 50 personnes). Je suis donc allé progressivement voir les chefs de groupe (composantes des services) pour avoir l'information au niveau du suivi des commandes. Au départ j'hésitais à aller plus loin sur le terrain considérant qu'il s'agissait d'une perte de temps et que je risquais d'être confronté à des problématiques d'ordre technique plutôt que financière. Or je me suis rendu compte que plus je me rapprochais du terrain, plus je disposais d'informations. Aujourd'hui, lorsque je vais voir les chefs de service, je dispose donc d'informations d'ordre général mais également d'éléments plus spécifiques provenant du terrain.*

Antoine, contrôleur de gestion, 30 ans

Bien souvent, l'effort de transformation de l'image des contrôleurs consiste à mettre en avant des aptitudes relationnelles fortes et à se sortir des formats de dialogue impersonnels. Les nouveaux contrôleurs aiment gagner la confiance des opérationnels et se légitimer auprès d'eux en empruntant la voie de l'échange et du partage plutôt que de la remontée unilatérale d'informations vers la direction de site ou le service financier. Ils tentent de transformer les perceptions collectives et les croyances à l'égard de la fonction, qui bien souvent tissent un amalgame dommageable entre le contrôle et le contrôleur. Ils s'appuient pour cela sur leur rattachement dans l'unité et multiplient, dès les premiers mois d'exercice, les visites auprès de responsables opérationnels. Concernant les trois jeunes contrôleurs que nous avons pu rencontrer, l'effort consistait à insister sur la dimension active de la fonction dans l'unité et à gommer l'image bureaucratique et autoritaire que la plupart des interlocuteurs pouvaient avoir en tête. A l'image des nouveaux entrants dans une organisation, les jeunes premiers véhiculent avec eux les représentations du système de contrôle de gestion qu'ils incarnent, qui dans les unités les plus opérationnelles (celles de Stéphane et d'Antoine) restent largement péjoratives. Difficile alors d'envisager l'existence d'une légitimité cognitive initiale compte tenu des *aprioris* et des jugements moraux inhérents au système de contrôle en place. Malgré cela, la direction et le contrôle de gestion fournissent bien souvent un cadre de **légitimité**

**cognitive** au contrôleur préalablement à son arrivée. Ce travail de positionnement de la fonction a pour but de « préparer le terrain » mais a également tendance à venir attiser les résistances, notamment auprès des membres de l'encadrement intermédiaire.

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

Antoine, contrôleur de gestion, 30 ans

*Ça a été difficile pour les contrôleurs de gestion qui se sont retrouvés être, d'un seul coup, la seule interface de gestion au sein du département. Le double rattachement département-service contrôle de gestion a aussi été difficile à appréhender pour les contrôleurs. Il y a donc eu tout un travail de positionnement de la fonction de contrôleur de gestion car malgré le fait que le contrôleur soit là pour de l'aide au pilotage ou du conseil auprès du département, il ne doit pas être assimilé à un super gestionnaire or au départ, c'était le risque.*

Yvan, chef du service financier

*Dans l'ancien système, les gestionnaires projet recevaient des tableaux assez lourds, des procédures très rigides, des mails à rallonge, avec des codes couleur dans tous les sens, des échéances, etc. Plusieurs personnes m'ont dit que c'était trop compliqué et au final l'information principale elle ne passe pas. J'ai donc essayé de simplifier un peu les choses. Après c'est peut-être parce que je viens d'arriver. Autant dans trois ans, je ferais pareil.*

*Mon image du contrôleur de gestion n'est pas forcément celle de Clotilde. Je vois le contrôleur comme étant peut être moins rigoureux, moins dans le détail, ayant plus une vision macro. Le périmètre du département est tellement gros que du détail tu en as toute la journée. C'est vraiment facile de plonger dans le détail. C'est pour ça que dès le début je me suis dit qu'il fallait éviter de plonger la tête la première là-dedans. C'est propre au projet, moi je dois rester dans le macro. Je voulais aussi être un peu plus axé sur le relationnel. Je trouve personnellement qu'ici il y a trop de réunions, trop de mail ; tout se passe à l'écrit et en réunion. J'ai toujours eu l'habitude de mon côté de me lever, de sortir de mon bureau et d'aller voir les gens. Je fais un point avec eux, je discute, je repars de là avec l'info sans forcément avoir envoyé un mail formel avec un tableau détaillé à remplir, ce qui se fait beaucoup au CEA et surtout au DPAD. J'essaie de changer un peu cette image. Je ne dis pas que je suis moins rigoureux, je suis juste moins formel. Malgré tout pour beaucoup ici, contrôleur de gestion = direction = ceux qui ne savent pas ce qu'il se passe sur le terrain.*

Stéphane, contrôleur de gestion, 28 ans

Au-delà de cette image autoritaire et rigide de la fonction, les contrôleurs pâtissent également d'aprioris réducteurs que formulent leurs interlocuteurs. Evoluant au milieu d'ingénieurs, de spécialistes, de chercheurs voire d'experts internationaux, les contrôleurs sont assez souvent assimilés à de petites mains, à de simples exécutants dont la fonction se limite au suivi

budgétaire. Les jeunes premiers et leur vision externe de la fonction dépeignent une image peu flatteuse mais révélatrice des amalgames persistants dans l'organisation et manifestent assez rapidement l'envie de casser les stéréotypes. Généralement, leurs premières confrontations avec les opérationnels portent sur ce point de discordance et sur cette tentative d'affirmation, ou de réaffirmation de la position et du rôle du contrôleur. Stéphane nous explique comment les jugements se sont progressivement figés autour du contrôleur, l'obligeant sans cesse à devoir assouplir son image.

*Au CEA, on est presque tous cadres, par conséquent, il y a d'autres niveaux qui se sont créés. Tu as les opérationnels, qui ont généralement un très haut niveau d'étude, et les autres, dont le contrôleur fait partie. Dès fois j'ai un peu l'impression qu'on est là pour faire boîte aux lettres entre la direction et le département, pour saisir les données dans SAP et c'est tout. Je schématise un peu mais pour certains, c'est l'image qu'ils ont du contrôleur. Alors que quand tu construis un budget, tu as aussi ton mot à dire et ça pour le faire passer aux gens, ce n'est pas forcément évident. Ça reste cependant un travail indispensable à faire si tu ne veux pas te faire manger.*

Stéphane, contrôleur de gestion, 28 ans

Les jeunes premiers cernent également assez vite la dimension stratégique que leur procure leur proximité avec la direction de département, le service financier ou encore avec la direction de centre. Ils mettent un point d'honneur à apparaître fréquemment aux côtés du chef de département et de son adjoint afin de renvoyer aux responsables opérationnels une image de conseiller auprès du département et de manifester en ce sens leur capacité à jouer éventuellement sur les décisions d'ordre stratégique. Ils souhaitent osciller entre cette image de contrôleur de proximité et de contrôleur en lien avec des décideurs pour garder leur identité particulière et leurs appuis hiérarchiques. Pour cela, nous avons pu observer des stratégies consistant à se présenter en tant qu'acteurs du compromis tout en préservant en réalité leur logique financière et leur allégeance vis-à-vis du service financier. Sans cette image, les contrôleurs juniors ont conscience qu'ils s'engagent dans une impasse. Pour Antoine et Stéphane, la logique des managers opérationnels est bien trop contradictoire avec celle défendue par le contrôle de gestion, de ce fait, ce reflet d'acteur du compromis est pour eux la seule manière d'accéder au terrain et aux informations qui s'y trouvent.

*Pour instaurer une relation de confiance, il faut parfois faire abstraction des tensions qui peuvent exister entre les deux univers professionnel qui se rencontrent.*

*J'ai conscience que mon rôle se limite à de l'aide à la décision et que mon intervention dans le processus décisionnel est restreinte. D'ailleurs, certains*

*opérationnels l'ont bien compris cependant, si je veux gagner en légitimité, à moi de faire comprendre à ces personnes que je suis une force de proposition et que s'ils sont suffisamment malins pour me convaincre, à mon tour je pourrais être assez malin pour essayer de convaincre.*

Antoine, contrôleur de gestion, 30 ans

*Le déficit d'image, je pense qu'on l'a avec les gestionnaires de projets, pas avec la direction du département. Le chef de département et son adjoint voient généralement le potentiel que peut avoir le contrôleur. Avec eux on joue pleinement notre rôle de conseiller du département pour toutes les situations mensuelles. S'ils ont besoin on leur fait des petites analyses. C'est pour moi un avantage qu'on nous voit proche du chef de département ou de son adjoint. Ça me donne justement de la légitimité dans le département. Parce que si tu te mets le chef de département à dos ou s'il ne te fait pas confiance, pour t'imposer auprès des chefs de projet, ça va être compliqué.*

Stéphane, contrôleur de gestion, 28 ans

*On n'est malgré tout pas assez intégré pour être pleinement confondu avec les membres du département. On garde notre identité. Même si j'essaie de m'intégrer et de m'adapter, je reste avant tout contrôleur de gestion, rattachée à la direction. Que ce soit eux ou moi, il y aura toujours une petite distance.*

Valérie, contrôlease de gestion, 31 ans

### c. Faire évoluer ses rôles

*Dans les contrats d'objectifs que l'on rédige, on essaie au maximum de mettre le contrôleur sur des tâches de contrôle de gestion. Mais dans la pratique et sur le terrain, c'est beaucoup plus subtile que ça. On peut écrire une note de mission ou une note de fonction en disant : « le contrôleur de gestion est présent pour de l'aide au pilotage », ça va dépendre beaucoup de ce qu'entend le chef de département par « aide au pilotage ».*

Yvan, chef du service financier

Nous avons vu dans le second chapitre de notre travail et par l'appui de la théorie de la transition des rôles (Nicholson, 1984) que les nouveaux entrants d'une organisation avaient tendance à orienter leurs rôles de manière proactive et à élargir leurs activités afin de s'adapter aux exigences de la tâche mais également de développer des conduites innovantes susceptibles de satisfaire des besoins jusqu'à présent ignorés.

*Lorsqu'un chef de groupe te sollicite pour récupérer une info ou une signature sur une demande d'achat auprès du chef de département par exemple, il faut être réactif et leur montrer que ton boulot ce n'est pas uniquement de leur demander des informations mais également parfois de leur rendre service. Le contre-exemple peut également se vérifier. Si tu les oublies un peu trop souvent sur des sollicitations, tu te retrouves vite exclu de la boucle. La performance te permet donc d'être légitime. La physique nucléaire, ce n'est pas mon domaine, donc si je*

*n'assure pas dans mon boulot, on va vite se demander ce que je fais ici, on va me zapper et je n'aurai pas l'information.*

Antoine, contrôleur de gestion, 30 ans

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

Valérie, contrôleuse de gestion, 31 ans

Dans les départements de recherche, le contrôleur est bien souvent perçu comme un relai efficace susceptible de fournir aux opérationnels la plupart des informations provenant des unités de support administratif, telles que le service commercial ou encore le service du personnel. L'évolution rapide qu'a connu la recherche publique et notamment son financement place les responsables de ces entités dans une situation d'incertitude qu'il tâche de limiter en exploitant au maximum la dimension managériale qu'incarne pour eux le contrôleur. Au prise avec des messages stratégiques provenant de la direction du CEA encourageant à se tourner vers les crédits incitatifs (ANR, PCRD, fonds FEDER, etc.) et la recherche de nouvelles ressources extérieures, le contrôleur est bien souvent sollicité pour des missions transverses dans lesquelles interviennent différentes entités de gestion du centre et pour lesquelles ses connaissances en gestion et son réseau sont plébiscités.

Lorsqu'un nouveau contrôleur sans expérience préalable au CEA intègre une unité, ce dernier a tendance à se construire une représentation de la fonction à travers la description du poste qui lui est faite par ses responsables hiérarchiques et via la fiche de poste qui lui est communiquée. Les premiers mois de pratique le confrontent en revanche à la nécessité de répondre à des besoins n'apparaissant pas dans sa conception initiale de la fonction. Pour ne pas freiner son processus de légitimation, il se plie donc à ces exigences estimant que la satisfaction de ces besoins peut être un tremplin pour son intégration.

*Je savais, quand j'ai commencé, que je m'occuperai des aspects budgétaires puisque c'est écrit dans ma fiche de poste. Cependant, il y a plein de tâches quotidiennes qui ne se décrivent pas dans les fiches de poste et que j'ai découvert comme la gestion des ventes, des avis de liquidation, les demandes de facturation,*

*ect...J'ai également appris à traiter des aspects RH comme le suivi des stagiaires, des post-docs, etc. que je ne voyais pas lorsque j'étais du côté du projet.*

*Je pense que de temps en temps il y a une petite confusion entre mon rôle de contrôleur de gestion et un rôle de relai vis-à-vis des unités de gestion. Mais au final ça m'arrange parce que tout passe par moi. Ça me permet ensuite de leur dire ça je m'en occupe et ça ce n'est pas de mon ressort. Tant que j'arrive à tout gérer, ça ne me dérange pas de traiter des choses hors de mes attributions car au moins je découvre les choses et comprend leur fonctionnement.*

*Il peut arriver, lorsqu'il y a des commandes transverses à plusieurs départements que les gens des labos ou des services de mon départements viennent me voir pour que je les renvoie vers les bonnes personnes au service commercial. Je leur facilite le boulot auprès du service commercial même si ça me sort de mon rôle de contrôleur de gestion.*

Valérie, contrôleuse de gestion, 31 ans

Cette vision du contrôleur-relai n'est cependant pas partagée dans les départements où officient Antoine et Stéphane et où les chefs de projets bénéficient d'interlocuteurs dédiés dans les unités de gestion. En effet, qu'il s'agisse de l'assainissement-démantèlement ou de l'exploitation des installations du centre, le contrôleur reste avant tout l'interlocuteur privilégié dans le domaine financier et budgétaire. Ses attributions ne se dispersent pas vers la composante RH ou commerciale tant les aspects financiers sont déterminants dans l'activité de l'unité. Pour les responsables opérationnels, la polyvalence du contrôleur n'est pas forcément un élément déterminant dans l'attribution d'une légitimité. Le contrôleur semble avoir un rôle à tenir et un éparpillement de ses missions vers plus de transversalité peut lui être reproché. Cette exigence peut s'expliquer par la pression budgétaire de plus en plus forte que subissent les acteurs opérationnels de ce domaine tels que les chefs de service ou les chefs de projet. Le besoin de disposer au cœur des unités d'un contrôleur présent quotidiennement et disponible sur des sujets essentiellement financiers se fait rapidement ressentir lorsque l'on interroge ces responsables.

*Je ne vois pas le contrôleur comme une interface avec les unités de gestion. Pour les gros projets dans lesquels on retrouve des montants significatifs, on a des interlocuteurs dédiés au sein du service commercial par exemple donc on ne fait pas le lien avec le service financier. Le RH, ça ne me viendrait pas à l'idée d'en discuter avec le contrôleur. Cependant, j'ai plus eu des questions avec les gestionnaires du service financier de l'époque que l'on ne voyait jamais et qui sont pour nous des noms sur des écrans. Dans ce cas-là, il m'est arrivé de faire appel au contrôleur pour lui demander comment ça fonctionnait et comment il fallait faire. Et maintenant qu'ils ont réuni le service financier et le contrôle de gestion, ça me paraît plus légitime de solliciter le contrôleur pour ce type d'interfaces.*

Lauriane, chef de projet assainissement-démantèlement

*Il n'est pas suffisamment disponible. Et puis il embrasse un périmètre qui est très large voire trop large. Ce que je veux dire c'est que pour pouvoir suivre dans le détail chaque affaire, sans remettre en cause ses compétences, il faut de sacrées épaules. Par ailleurs, il est aussi pris par d'autres tâches qui ne sont pas propres au département. (...) On le sent plus rattaché au pôle service financier qu'au département. Dernièrement on a monté le budget pour l'année prochaine et je n'ai pas eu la sensation qu'il avait défendu les demandes que l'on avait formulées auprès du service financier. Après on est confronté à des demandes qui sont souvent inflexibles mais ça lui doit être capable en local de pouvoir jouer avec, de pouvoir rendre ses directives un peu plus souples à notre niveau.*

*Le travail méticuleux, besogneux de contrôleur, ce n'est pas son truc. Il me l'a déjà dit. Lui il a une formation d'ingénieur à la base donc ce qui l'intéresse, c'est les montages financiers un peu complexe. La routine, ça ne lui plait pas donc dès qu'il a l'opportunité de se mettre sur des dossiers qui le sortent un peu de ces tâches-là, il le fait. Je ne sais pas si ça correspond vraiment aux besoins d'un département. Par exemple, c'est lui qui est en charge de la construction des devis de vente. A son niveau, je pense qu'il a suffisamment à faire avec le budget. On gagnerait ici à recruter un commercial pour ces aspects-là. Quelqu'un capable de tenir tête à certains clients. Le contrôleur de gestion n'est pas un commercial. Il faut avoir ça en tête.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

A l'inverse des départements de recherche, qui voient dans le contrôleur un possible assistant dans le domaine si obscur de la gestion, les membres de l'encadrement intermédiaire des départements techniques attribuent au contrôleur des rôles certes relativement traditionnels mais qui le légitiment toutefois en tant que contrôleur budgétaire. Le contrôleur bénéficie donc d'une **légitimité fonctionnelle** puisque sa fonction et ses attributions historiques ne sont pas contestées en tant que telle. Toutefois cette légitimité fonctionnelle le conforte dans des activités de production de tableaux et de chiffre, ce qui l'empêche de s'émanciper de ce modèle de technicien.

Les interlocuteurs des contrôleurs semblent avoir pleinement conscience qu'ils se situent aujourd'hui dans un rapport de force avec le contrôle de gestion imposé par le haut. Voyant progressivement la technicité de leur fonction disparaître derrière des enjeux financiers, ces responsables se tournent alors vers un hypothétique contrôleur budgétaire de génie capable de leur fournir en temps réel une assistance de qualité. Pour eux, le contrôleur n'est jamais suffisamment dédié à son unité alors qu'il devrait être là pour leur bâtir des budgets sur mesure pour lesquels la question de l'arbitrage à la baisse ne doit même pas se poser. Dans ce climat, difficile pour le contrôleur de se légitimer en tentant d'élargir ses rôles vers d'autres activités et d'acquérir des compétences supplémentaires à valoriser aux yeux de ses

interlocuteurs. Les domaines sur lesquels il est attendu sont très classiques et très techniques et chaque responsable tente de rapprocher ce dernier au maximum du périmètre dont il a la responsabilité.

*Sa présence est justifiée. Cependant, je pense qu'il est mangé par d'autres tâches qui polluent son rôle initial. Il participe à l'élaboration de devis, au suivi des commandes, et ça ce n'est pas forcément à lui de le faire. Pour moi, le contrôleur de gestion devrait être la personne qui prépare le budget pour le service. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.*

*Auparavant, on avait des objectifs techniques à atteindre et le budget suivait. Il existe un décalage entre le monde opérationnel et la gestion avec un grand G. Avant on regardait le technique avant le financier. Dans notre domaine (l'exploitation d'installations accompagnée de nombreux impératifs en termes de sûreté et de sécurité), les critères financiers ne doivent pas toujours prévaloir sur l'avancement technique or aujourd'hui c'est exactement ce qui se produit. L'explication provient sans doute du fait que la dette du pays augmente et qu'on fait désormais plus attention à ce qu'on dépense.*

Gérard, chef de service

Cependant, c'est l'effet inverse qui a tendance à se produire. Les contrôleurs, au risque de voir leur légitimité se dégrader aux yeux de ces responsables, élargissent leurs rôles en sortant de plus en plus des activités propres à leur unité. Souvent mobilisés par les responsables du service financier sur des analyses plus macro, ils investissent une grande partie de leur temps dans ces activités qu'ils jugent plus valorisante. Là où ils peuvent être vus comme un simple presse-bouton ou une boîte aux lettres dans leur unité, le travail qu'ils effectuent en dehors, le plus souvent à destination de la direction de centre, les gratifie d'une reconnaissance plus prestigieuse et semble les encourager à se légitimer vers ces nouveaux interlocuteurs.

*Ici on n'est pas dans l'optimisation poussée du contrôle de gestion. On est la plupart du temps en train de faire du contrôle budgétaire donc si tu communique un budget cohérent, tes supérieurs hiérarchiques sont satisfaits.*

*En ne voulant pas jouer le rôle de presse-bouton, je me suis rendu compte quelques jours plus tard qu'on m'avait exclu de la boucle.*

Antoine, contrôleur de gestion, 29 ans

Le défi de l'intégration reste un enjeu de taille pour de jeunes contrôleurs de gestion qui débutent leur « carrière » au CEA. L'intégration s'inscrit pleinement dans les stratégies de légitimation de ces nouveaux entrants et peut s'observer sous différents angles, à différents moments et dans des circonstances variées. Elle peut être facilitée selon le cœur de métier de l'unité dans laquelle le jeune premier se trouve et selon le contexte dans lequel évoluent ses

interlocuteurs. Elle présente cependant un double défi pour ces derniers. Pour s'intégrer, le jeune premier peut en effet faire le choix de se construire une **légitimité de proximité** ainsi qu'une **légitimité normative**, comme c'est le cas pour Valérie, en reprenant notamment une partie du travail accompli par le précédent contrôleur, en s'impliquant dans la vie de son unité et en adhérant de manière visible aux systèmes de valeurs. Au contraire, le contrôleur junior peut faire le choix de se réfugier vers sa propre hiérarchie, auprès de laquelle il dispose d'une **légitimité de compétence** et retarder son intégration auprès de son unité opérationnelle dans laquelle son acceptation reste, quoiqu'il arrive, extrêmement complexe. Pour Antoine et Stéphane, le rapprochement vers les opérationnels se fait en effet bien plus timidement. Il consiste à rester proche des sources décisionnelles afin de démontrer la plus-value de leur fonction.

### 1.3.2. Savoir faire face aux situations conflictuelles

L'exercice de la fonction de jeune contrôleur de gestion est bien souvent l'occasion de se confronter aux premières situations de blocage, de rétention d'informations et de refus de collaborer. Pour les jeunes premiers, ces situations conflictuelles mettent à l'épreuve une légitimité encore fragile et en pleine construction. Après avoir observé des stratégies proactives de légitimation, nous avons souhaité rendre compte de comportements plus réactifs se manifestant visiblement lorsque la frêle légitimité de ces jeunes premiers peut être remise en question frontalement.

Avec chacun des jeunes premiers, nous avons donc souhaité évoquer les situations de conflit ou de blocage auxquelles ils avaient pu être confrontés durant leurs premiers mois d'exercice. Nous avons ainsi pris part, avec eux, à une analyse de ces événements, à une sorte de retour d'expérience de ces situations et à une compréhension de leur comportement. Les situations conflictuelles que nous avons pu recueillir sont relativement diverses et nécessitent un ancrage contextuel fort ainsi qu'un renvoie permanent vers la personnalité du contrôleur. Nous les avons également confrontées au discours des interlocuteurs des contrôleurs qui avaient éventuellement pris part à ces situations. Nous insistons par ailleurs sur l'homogénéité de certains comportements que nous lions plus directement aux profils que nous avons observés plutôt qu'à leur personnalité.

#### a. La difficile manifestation de l'autorité et le repli vers la hiérarchie

Si la fonction de contrôleur de gestion manque, à juste titre ou non, de leviers permettant d'affirmer sa propre autorité, la tâche apparaît d'autant plus complexe lorsque l'on s'intéresse

à de jeunes profils avec très peu d'expérience et qui plus est au contact d'opérationnels hautement formés et peu regardant sur la valeur ajoutée que peut leur procurer une telle fonction. Nous avons en effet observé plusieurs situations conflictuelles entre les jeunes premiers et leurs interlocuteurs sur des sujets relativement variés. Nous avons constaté qu'à chaque fois, la manifestation frontale de l'autorité financière qu'ils représentaient n'étaient pas privilégiée dans le dénouement du blocage.

En effet, si la confrontation à un premier conflit peut venir porter atteinte à la légitimité du jeune contrôleur, la manifestation d'un pouvoir, trop souvent invisible aux yeux des opérationnels, s'avérerait pour lui encore plus délégitimant. Stéphane, alors en poste depuis environ six mois a fait les frais de cette manifestation un peu brutale d'une autorité qu'il ne représentait visiblement pas.

*C : J'ai cru comprendre que récemment tu avais été confronté à une situation bloquante ; est-ce que tu peux m'en dire plus ?*

*Pourquoi ça a bloqué ? En fait, j'ai essayé de canaliser l'information vu la manière dont elle remontait. Le gros problème, c'est l'organisation du département. En juin, quand on a remonté le budget 2014, il y a eu pas mal de blocage parce que l'info circulait dans tous les sens. Au lieu que ce soit telle personne qui nous fait sa demande pour tel projet, ça arrivait de tous les coins, à la fois en interne, à la fois d'autres centres. Au bout d'un moment, tu fais des erreurs, ta boîte mail elle sature, t'es en réunion toute la journée donc forcément tu ne peux pas tout canaliser.*

*Du coup, j'ai envoyé un mail au chef de projet pour leur dire que les demandes devaient remonter dans un format Excel prédéfini, dans une maquette de base que j'avais fait et qui permet de tracer les bonnes lignes, les bonnes colonnes en fonction des projets. Moi ça me permettait d'avoir la même trame pour tous les projets et ainsi, ça m'évitait de passer trois plombes à tout réorganiser derrière. Et ça, ça n'a pas forcément plu parce que les gens avaient déjà remonté leur copie ou en tout cas leurs modifications, mais ils me l'avaient remonté avec un mail dans lequel il y avait parfois des copies-écran ou alors des écritures à la main sur un post-it qu'ils m'avaient scanné et joint au mail. Moi je ne travaille pas comme ça et écrire au stylo rose sur un post-it, je ne sais pas faire. Donc du coup ça a bloqué parce qu'ils n'ont pas voulu se plier aux exigences qui leurs étaient demandées.*

Stéphane, contrôleur de gestion, 28 ans

L'identité des contrôleurs reste relativement précaire et l'image péjorative dont ils peuvent bénéficier dessert bien souvent les exercices dans lesquels ils s'inscrivent. Vu par beaucoup comme un comptable amélioré ou au mieux comme un relai vers la direction, ils pâtissent d'une **légitimité cognitive** réductrice et leur existence n'est acceptée qu'à demi-mot. Leur âge les handicape sensiblement par rapport à d'autres contrôleurs. Ils peinent à s'imposer auprès

des plus petits maillons opérationnels qui voient le contrôle s'immiscer quotidiennement dans leur travail. Ils luttent donc chaque jour un peu plus pour accéder efficacement à l'information se situant au plus près du terrain.

*C'est une réalité. Aujourd'hui, je pense qu'on a un pilotage exclusivement financier. On s'intéresse aux coûts et aux délais en priorité. Après l'aspect technique fait partie malgré tout du triangle. Mais aujourd'hui ce qui pilote, c'est les contraintes financières que l'on a, qui peuvent être amenées à décaler certaines opérations ou à mettre la priorité sur telle ou telle opération. Il y a aussi une question de visibilité. C'est-à-dire que sur certains projets, les marchés qui sont engagés nécessitent qu'on montre une dynamique dessus et qu'on engage les crédits. On a effectivement un pilotage qui est un peu un pilotage par le million d'euros. Donc oui ça prend un poids considérable. On est très attendu en fin d'année sur la bonne réalisation de nos atterrissages que l'on avait prévus. Il faut savoir que c'est très mal vu de rendre de l'argent et on nous demande des explications par rapport à ça. Le nœud du pilotage il est donc autour du bilan financier de l'année.*

Lauriane, chef de projet assainissement-démantèlement

*La dimension financière est beaucoup plus présente dans nos domaines au fil du temps. J'ai remarqué que pour les projets d'assainissement-démantèlement, ça s'est accentué sensiblement depuis deux ans. Il y a deux ans on a du réévaluer nos devis, depuis ça, le financier est de plus en plus présent dans la vie de nos chefs de projets. La vision du coût à terminaison du projet est devenue une priorité.*

Bertrand, adjoint au chef de département assainissement-démantèlement

*Je ne sais pas comment cela se passe dans les autres départements, cependant dans mon département, compte tenu de l'aspect très « terrain », les tableaux Excel, les demandes liées au budget, etc, ne sont pas un facteur de communication permettant l'instauration d'une relation saine. Récemment j'ai demandé qu'on me transmette une liste de marchés supérieurs à 150K€. Je n'ai eu en retour que la moitié des tableaux. Il va donc falloir que je me déplace afin de leur expliquer le fonctionnement du tableau, je vais devoir mettre le pied à l'étrier sinon je ne recevrai rien.*

Antoine, contrôleur de gestion, 29 ans

Dans ce genre de situation le jeune premier peut alors faire le choix de se tourner vers sa hiérarchie directe afin de désamorcer le conflit ou bien de faire appel directement à la hiérarchie de l'unité dans laquelle il se trouve et notamment en sollicitant le chef de département ou son adjoint, qui représentent l'autorité la plus formelle aux yeux des responsables opérationnels. Le repli vers la hiérarchie nous apparaît très symptomatique de ces jeunes contrôleurs en pleine phase de légitimation. Pour Stéphane, ce premier blocage l'a avant tout confronté à la résistance de gestionnaires projet et de membres de l'encadrement intermédiaire avec lesquels il souhaitait homogénéiser la procédure de montage budgétaire.

*Yvan est intervenu parce que j'ai reçu un mail un peu assassin lorsque j'étais avec lui et parce qu'il l'a vu à ce moment-là. Mais quoi qu'il arrive, j'aurais fini par lui en parler. A l'époque j'étais en période d'essai, j'étais nouveau, je n'allais pas non plus me mettre tout le monde à dos. Je l'ai donc laissé intervenir et ensuite j'ai appelé les gestionnaires projet afin de leur expliquer pourquoi j'avais fait ça et essayer aussi de leur faire comprendre qu'on était tout seul dans le département et qu'on ne pouvait pas non plus remonter toutes les demandes que ce soit par mail, au téléphone, en réunion. Il faut un peu cadrer les choses. J'avais à l'époque le sentiment d'être vu comme une boîte aux lettres.*

Stéphane, contrôleur de gestion, 28 ans

Il peut également arriver que le jeune contrôleur de gestion soit exclu d'une boucle d'information. Cette exclusion peut être l'occasion pour les opérationnels de se réapproprier des domaines qui appartenaient autrefois à l'ancien contrôleur et que le nouveau n'aborde pas immédiatement, soit par manque de temps, soit par méconnaissance. L'exercice de la fonction de contrôleur de gestion semble ici s'assimiler à un jeu de territoire dans lequel le jeune premier est parachuté. Sa légitimité semble étroitement liée dans ce cas au périmètre d'information qu'il maîtrise et plus ce périmètre est étendu, plus il est en capacité d'exercer ses missions de contrôle.

Mais ce n'est pas le contrôle qui le rend légitime puisque ce dernier le renvoie vers des travers caricaturaux ; il s'agit ici de démontrer sa légitimité par sa propension à conquérir ce qui devrait lui appartenir ou à reconquérir ce qui appartenait à son prédécesseur. Ici aussi, le jeune premier peut se heurter à des résistances qui mettent sa légitimité à l'épreuve. Pour ne pas « détériorer » cette légitimité alors en pleine construction, Valérie a donc fait le choix de se tourner non pas vers sa hiérarchie directe mais vers la hiérarchie de son unité.

*Je ne peux pas dire clairement qu'il me soit arrivé d'être confronté à de la rétention d'information mais en revanche il est arrivé qu'un circuit se fasse sans moi au milieu alors que j'avais besoin d'y être.*

*C : Comment as-tu fait pour y être intégrée à nouveau ?*

*Dans ces cas-là j'essaie de revenir sur le sujet, notamment quand on fait des comités de département. C'est le meilleur moment pour demander car tu as le chef de département qui est présent et qui pourra dire si pour lui c'est légitime ou pas. Il peut t'arriver de t'adresser aux personnes qui vont te dire : « mais moi je n'ai pas à te mettre dans ce circuit parce qu'on ne me l'a pas demandé. ». Je profite donc des réunions comme ça pour dire par exemple : « Vous avez fait une réévaluation de vos dépenses de stagiaires ou de vos post docs, et pour moi, ce serait utile de me mettre dans le circuit spontanément sans que je vous le demande. »*

Valérie, contrôlease de gestion, 31 ans

Pour Valérie, la présence dans l'unité doit être considérée avant tout comme un atout plutôt que comme une contrainte et les situations de blocage ou d'exclusion peuvent être résolues par l'appui d'acteurs hiérarchiques eux-mêmes légitimes.

*Pour quelqu'un qui débarque ici, c'est vrai que c'est dur d'exister. Ici il y a des chefs de labo qui pour la plupart ont passé leur carrière au CEA et connaissent parfaitement leur boulot. Ils ont l'impression que pour la gestion, c'est pareil. Ils sont chefs de labo depuis x années et donc ça leur semble logique de faire les choses de cette manière. Une contrôleuse de gestion, qui plus est jeune, n'aura pas le même poids sur eux qu'un ancien qui se reconvertisse dans ce métier et qui tourne sur le centre depuis quinze ans.*

*Du coup, c'est à nous de l'aider un peu et de clarifier les choses. Ce qui fait défaut dans ce métier, c'est le manque d'homogénéité des pratiques. Un coup il faut faire comme ça et avec un autre, il faut faire complètement différemment. Du coup, lorsqu'elle nous demande de lisser un peu tout ça auprès des services et des labos, on le fait. Nous ils nous écoutent.*

*Pour revenir sur la légitimité, je pense que pour un contrôleur de gestion, elle se construit par le bouche à oreille et par l'expérience. Il n'a pas de pouvoir ici, du coup quand ça bloque trop, c'est à nous d'intervenir.*

Robin, adjoint au chef de département

Ne disposant ni d'un pouvoir visible ni d'une légitimité suffisamment forte pour jouir d'une influence sur les opérationnels, les jeunes premiers semblent privilégier un repli sur les individus qui leur apparaissent alors comme les plus à même de les sortir de ces situations sans pour autant venir dégrader leur légitimité. Dans l'incapacité de faire valoir une quelconque légitimité charismatique, compte tenu de leur précocité sur le poste, ils s'orientent alors vers des individus dont le charisme ou le poids hiérarchique peut avoir une influence à la fois sur la situation en elle-même, mais également sur les jugements et les perceptions des principaux protagonistes de cette situation.

Le profil du jeune premier et son comportement en situation conflictuelle nous éclaire largement sur les phases de construction de la légitimité des contrôleurs « parachutés » dans des secteurs où la dimension contrôle est « envahissante » et dans d'autres où elle devient « omnipotente ».

#### b. Le choix de la diplomatie et de la réciprocité

*Etre dans l'aide au pilotage pour un chef de département dépend vraiment du niveau auquel on se place par rapport à lui. Si on lui apporte vraiment une valeur ajoutée, si on a un certain recul, si on a un réseau relationnel qui permet de faciliter ses dossiers, si on a une certaine diplomatie, si on arrive à avoir des informations, à lui faciliter la tâche, alors, on se positionne vraiment dans ce rôle*

*d'aide au pilotage. Si par contre on est très retransché dans l'aspect administratif des choses, on va de suite être considéré comme une aide à la gestion. Tout ça dépend donc énormément de la personnalité du contrôleur de gestion, de la façon dont il se positionne par rapport au chef de département et du taux d'occupation du poste.*

Yvan, chef du service financier

Au-delà du repli vers la hiérarchie, les « jeunes premiers » ont par ailleurs évoqué avec nous la résolution de situations conflictuelles à travers le dialogue et la diplomatie. Il va de soi que le jeune contrôleur ne peut pas s'appuyer sur son ancienneté ou sur son charisme afin de s'extraire de conflits l'opposant aux opérationnels. Il semble en revanche qu'il intervient de manière directe afin de désamorcer certaines situations de blocage en mobilisant notamment ses compétences relationnelles et sa capacité à communiquer.

*Avant toute chose, je pense qu'on est performant que si l'on connaît les gens. Le contrôleur de gestion est confronté au fait que chaque personne qui travaille avec lui porte un jugement sur son travail. Pour ma part, je considère que plus je suis sollicité, plus cela signifiera que je suis performant. Récemment j'ai été mis à l'écart d'une remontée d'informations parce que je n'avais pas joué le jeu dès le départ. Je raisonne dans ce sens car si je suis performant vis-à-vis de mon département, je dispose des bonnes informations pour participer aux reporting vers la direction.*

*80% de mon temps, je le passe à rechercher de l'information. J'essaie toujours de privilégier le donnant-donnant et ne pas jouer systématiquement la carte de la pression hiérarchique. Il ne faut pas oublier que dans une boîte, le bouche à oreille fonctionne très vite.*

*Pour ma part, la légitimité est une question de sensibilité humaine basée sur une relation de confiance. Lorsque je vais à la rencontre de quelqu'un qui ne me connaît pas encore, je tente d'instaurer une relation de confiance en lui expliquant ce que je peux lui apporter dans le cadre de nos échanges. Pour instaurer une relation de confiance, il faut parfois faire abstraction des tensions qui peuvent exister entre les deux univers professionnel qui se rencontrent.*

*Le temps peut se révéler être une contrainte pouvant porter atteinte à ma légitimité. Je peux être performant et bien avoir défini les tenants et les aboutissants de ma relation avec un collaborateur, si je contrais cette personne à me fournir trop d'informations dans un délai trop court, je fais sauter des soupapes et je perds la confiance de cette personne. Et là je n'aurais personne pour me soutenir en cas de blocage.*

Antoine, contrôleur de gestion, 29 ans

Pour Antoine, qui exerce dans un département d'exploitation où le contrôle de gestion est perçu comme un « envahisseur », les conflits restent fréquents. Dans ce contexte, il souligne que, si le repli vers sa propre hiérarchie peut être une solution, il n'en demeure pas moins exceptionnel et ne permet pas en soi de bâtir une relation de confiance avec ses interlocuteurs. Pour ce dernier, le désamorçage de situations conflictuelles peut résulter d'un rééquilibrage du

flux d'informations dans lequel il se trouve. Conscient que l'accès à l'information lui est naturellement compliqué, il s'inscrit dans un « commerce de l'information » censé faciliter son accès au terrain. Il construit donc autour de ce troc un véritable contrat tacite avec ses interlocuteurs s'inscrivant pleinement dans une légitimité de réciprocité et de redevabilité.

Au niveau de ses interlocuteurs cette dynamique de l'échange semble être appréciée et a tendance à valoriser son travail. On attend du jeune contrôleur de gestion qu'il se plie vite aux besoins de l'unité et qu'il apprenne assez rapidement à faire remonter des messages au service financier ou à la direction.

*Même si la relation est tendue aujourd'hui sur tout un tas d'autres sujets, il faut avouer qu'il nous redescend bien ce qui se dit au service financier ou au niveau de la dir. En contrepartie, il est informé de ce qui se fait sur le plan technique, à travers les réunions de département ou même en direct. Je pense qu'il y a une bonne information dans les deux sens. Il ne garde pas les choses pour lui ce qui nous permet de notre côté de gagner en réactivité.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

*Quand le téléphone sonne et que l'on voit le nom du contrôleur s'afficher, on sait que ça va être pour te demander quelque chose. Pour ma part, je profite toujours de l'avoir au téléphone pour lui demander un point sur mon budget ou alors les dates des atterrissages ou d'arrêté qui ont tendance à bouger assez souvent. C'est un petit jeu mais au moins je n'ai pas l'impression d'avoir répondu juste pour refiler une info.*

*Je pense que de leur côté ils ont compris le mode de fonctionnement et il arrive même qu'ils nous annoncent d'abord quelque chose avant de nous demander une info, histoire qu'on ne se braque pas.*

*Moi ce que j'attends d'un contrôleur, c'est d'être capable de faire la synthèse de mes problèmes et de les rendre audibles.*

Lauriane, chef de projet assainissement-démantèlement

*C'est une fonction où la personnalité a toute son importance mais il ne faut pas perdre de vue que l'on attend un certain nombre de chose d'un contrôleur. (...) Les jugements qu'on porte sur le contrôleur portent sur sa capacité à récupérer et à restituer de l'information en temps et en heure. Moi je m'en fiche de savoir si le contrôleur a bon ou mauvais caractère. Ce que je veux c'est qu'il soit en mesure de relayer les bons messages dans un sens comme dans l'autre. Après si en plus je m'entends bien avec c'est un plus.*

Gérard, chef de service

Il n'est pas rare de s'interroger sur la capacité du contrôleur de gestion à jouer le rôle de pourvoyeur d'informations dans l'organisation. A l'image du gendarme, on aime à l'imaginer au « carrefour » des flux d'informations en train de contrôler la pertinence des données qui y circulent. Mais lorsque l'on zoom au cœur d'organisations où la fonction de contrôleur y est

historiquement contestée, on constate que ce positionnement lui permet d'atténuer les rapports de force dans lesquels il est engagé et parfois même de se défaire de situations bloquantes dans lesquelles il a pu s'enliser. Il s'appuie alors sur ce positionnement et sur son appartenance à différents réseaux afin de construire une **légitimité de réciprocité et d'équité**.

### 1.3.3. Le jeune premier, cheval de Troie du service financier et contrôle de gestion

L'introduction du contrôle de gestion dans les bureaucraties professionnelles, notamment dans les unités opérationnelles les plus reculées, s'apparente bien souvent à une conquête que la direction financière se doit d'orchestrer. Cependant, l'accès à des bastions aussi réfractaires à la logique du chiffre s'avère souvent très complexe et il est difficile d'imaginer pouvoir se contenter d'actions centrales pour mener à bien une telle démarche. En 2004, Nobre s'interrogeait ainsi sur l'existence d'un cheval de Troie à même de permettre au contrôle d'entrer dans les hôpitaux. Dans cette perspective, les différentes observations que nous avons pu mener au cours de notre travail de recherche nous ont progressivement conduit à nous interroger sur la portée légitimante que pourrait avoir un tel comportement. Nous avons déjà constaté que les responsables du service financier sollicitaient régulièrement les jeunes contrôleurs sur des missions transverses et qu'ils passaient un temps considérable hors de leurs unités. Cette proximité avec le service financier, que n'ont pas forcément les autres contrôleurs de gestion, nous a donc poussée à analyser le rôle que pouvaient jouer les jeunes premiers au contact de leur hiérarchie.

Très vite, nous nous sommes rendu compte que la haute fréquence des échanges avec le service financier concernait principalement Stéphane et Antoine et que le périmètre et l'enveloppe budgétaire qu'ils pilotaient impliquaient une interaction continue avec leurs supérieurs hiérarchiques. Les deux départements auxquels sont affectés Antoine et Stéphane représentent environ la moitié de la masse budgétaire affectée au centre de Marcoule, par conséquent, ces derniers restent largement épaulés par leur hiérarchie qui souhaite garder la main et une certaine visibilité sur ces deux unités.

*Les services du département suivent plusieurs installations, il y a dans chaque installation un responsable du suivi du contrat d'exploitation, qui s'occupe en partie de la dimension financière de ce contrat. Notre fournisseur principal, c'est Areva et il y a un ingénieur dans chaque installation qui suit le contrat avec Areva, qui suit la production, qui suit les avenants. Il y a donc un suivi comptable et de gestion qui est fait au plus proche, j'allais dire à l'unité près. Le contrôleur de gestion s'il devait faire tout ça il exploserait. Il serait dans l'impossibilité de le faire. D'ailleurs, Antoine, une de ses difficultés c'est qu'il avait du mal à tout suivre. Ce n'est pas possible pour un homme seul de suivre 140 millions d'euros,*

*de contrôler 140 millions d'euros. Il faut donc forcément qu'il se repose sur ces « premiers contrôleurs de gestion » qui sont dans les installations. Ce n'est donc pas facile pour lui parce que l'information ne circule pas si facilement que ça. On ne lui disait pas tout par exemple. La communication est donc super importante à mes yeux parce que dans ce département, le contrôleur de gestion joue un rôle de super chef de contrôle en quelque sorte et au-dessus de lui, parce qu'il est encore un peu jeune malgré tout, il y a ses chefs qui supervisent tout ça parce que les conséquences peuvent vite prendre d'énormes proportions.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

Il peut paraître assez étrange de voir de jeunes profils rattachés à des unités opérationnelles aussi vastes et au budget aussi lourd. Le constat qui s'est imposé à nous est qu'en réalité, les responsables du service financier aiment placer de jeunes diplômés à ces postes afin de pouvoir assurer la transmission de messages clef et de disposer d'une oreille et d'un porte-drapeau dans ces unités qui, historiquement, ont pu jouer le rôle « d'Etat dans l'Etat ».

A plusieurs reprises, nous avons assisté à de la remontée d'informations très rapide à destination des deux responsables du service financier. Cette remontée pouvait se faire suite à une réunion de département mais également par des discussions entre les contrôleurs de gestion et certains de leurs interlocuteurs. Nous avons observé un niveau de réactivité du responsable financier et de son adjoint sur ces sujets que l'on ne retrouvait pas ou peu sur des messages provenant des unités auxquelles sont affectés des profils de contrôleurs plus expérimentés.

*C'est un peu le discours qu'ont les « anciens » contrôleurs de gestion. Ils nous disent que depuis que l'on est arrivé, on est toujours fourrés au service financier. Pour moi ça me paraît normal de venir au bâtiment 600 (bâtiment de la direction du CEA Marcoule), d'avoir les conseils de la direction ou alors d'exposer les problèmes qu'on a eu, de rendre un peu compte à Patrick et Yvan. Ça me paraît normal. Antoine, Valérie et moi, on vient effectivement peut être plus facilement au 600 notamment pour faire pas mal d'études complémentaires.*

*Après, on est dans des départements où l'on regarde avant tout la faisabilité technique avant de vraiment se préoccuper du budget. Du coup en étant sur le terrain, on a un maximum d'infos et on les remonte à Yvan et Patrick. On assiste aux comités de département dans lesquels on évoque des sujets qui sont quand même assez stratégiques et qui ne doivent normalement pas sortir du département. Mais vu qu'on est service financier, s'il y a une info importante sur un projet qui va se planter sur l'année par exemple, on va le dire à Yvan et Patrick ; si d'un coup il y a un gros investissement à faire, pareil on va le dire. On ne va pas garder ça à notre niveau puisqu'on sait que ça va fortement impacter les dépenses et qu'ici les dépenses elles sont conséquentes. S'il y a un problème à l'horizon, on va donner l'alerte. On va autant donner l'alerte au département s'il y a quelque chose qui ne va pas qu'au service financier si quelque chose nous remonte du*

*département. On n'a pas non plus ce rôle d'espion mais on est là pour avoir un maximum d'infos.*

Stéphane, contrôleur de gestion, 28 ans

Lorsqu'une information clef remonte au service financier par l'intermédiaire des jeunes contrôleurs, elle peut rapidement être prise en main par les responsables qui auront tendance à mesurer un peu plus rapidement la portée stratégique d'une telle information. Dans ce genre de situation, le rôle d'Antoine ou de Stéphane se limite donc à fournir des alertes en temps réel et à défendre ensuite la position adoptée par la direction du service financier auprès des décideurs opérationnels.

Cette configuration semble ne pas réellement déstabiliser les rapports des jeunes premiers avec leurs interlocuteurs d'unité. Au contraire, ces derniers semblent pleinement conscients qu'un tel périmètre ne peut pas être placé sous leur seule et unique responsabilité. Ils se font à l'idée que le contrôleur peut être un collecteur d'information et qu'il reste principalement au service de la direction. En revanche, ils contestent l'aspect chronophage de ces missions « centrales » et considèrent que la fréquence des interfaces avec le service financier tend à le désolidariser de son département de rattachement. En voulant s'investir dans les missions que lui confient ses deux supérieurs et en devenant ce cheval de Troie, il en vient à perdre progressivement la faible légitimité qu'il avait pu gagner auprès du terrain.

*La vision que j'ai actuellement du contrôleur de gestion est qu'il est trop technique, qu'il n'a pas les moyens de prendre recul (charge de travail trop importante). Je pense que son périmètre est trop étendu. La vision que j'ai du contrôleur de gestion est qu'il doit s'impliquer d'avantage dans la gestion budgétaire de l'unité. Pour ma part, c'est moi qui prépare mes tableaux car ce que demande la direction au contrôleur du département n'est pas la vision que moi je dois avoir. Du coup, c'est moi qui construit et rempli mes propres tableaux. Ça me prend du temps mais c'est comme ça. La construction de tableaux, ce n'est pas mon boulot mais je pense que le contrôleur de gestion est pris par d'autres tâches.*

Gérard, chef de service

Contrairement aux autres contrôleurs de gestion, le jeune premier tente de bâtir sa légitimité à la fois auprès de ses interlocuteurs, à savoir la ligne hiérarchique du département et les équipes projet, mais aussi à l'égard de sa hiérarchie directe. De ce fait, il est intéressant de constater que le rôle de cheval de Troie que lui confie sa hiérarchie a tendance à l'éloigner des problématiques locales de son unité de rattachement. Il raisonne bien souvent à un niveau stratégique pour lequel il n'est visiblement pas préparé, laissant de côté les sollicitations

d'ordre technique. Pour le contrôleur avec lequel ce rôle de cheval de Troie était le plus visible, les conséquences en terme de légitimité se sont avérées désastreuses.

*Au cours de ma carrière j'ai pu connaître d'autres contrôleurs de gestion. A une époque, je travaillais avec deux jeunes femmes contrôleuses de gestion. Elles étaient très laborieuses, très méticuleuses, elles allaient au fond des choses et nous aidaient vraiment. On n'avait pas besoin de repasser derrière elle, c'était nickel. On leur exposait le problème et elles nous construisaient la maquette. Elles faisaient ça avec un investissement et une disponibilité que je n'avais jamais vu. Avec le contrôleur de gestion actuel, je n'ai pas senti cette disponibilité au quotidien. Alors après je sais qu'il est très pris par des sujets que lui confie Yvan, et encore une fois, le périmètre est tellement gros, tellement étendu en masse d'argent, qu'il ne peut pas bien faire. On a l'impression qu'il est là mais qu'il n'est pas là.*

Jean Louis, adjoint au chef de département

*Le contrôleur de gestion doit faire du contrôle de gestion pour son unité or aujourd'hui, ce n'est pas le cas. Il est surtout sollicité pour remonter de l'information auprès de la direction. Sa présence est justifiée. Cependant, je pense qu'il est mangé par d'autres tâches qui polluent son rôle initial*

Gérard, chef de service

Lorsque nous avons commencé nos entretiens auprès des contrôleurs en 2011, l'un d'entre eux s'était amusé à nous dire, avec une certaine lucidité, que le métier de contrôleur de gestion c'était « *d'être en capacité d'être élégant avec deux casquettes sur la tête* ». Avec du recul, force est de constater que cette capacité n'est pas innée chez le contrôleur, notamment lorsque ce dernier débute dans une organisation. Les entretiens que nous avons menés et les observations que nous avons réalisées laissent entrevoir une certaine vampirisation des jeunes premiers par les responsables du service financier qui ont tendance à leur confier des tâches qui les éloignent toujours un peu plus de leur unité ; unité dans laquelle ils tentent de construire une légitimité ainsi qu'une relation de confiance avec la plupart de leurs interlocuteurs. A vouloir se légitimer auprès de leurs supérieurs hiérarchiques, ils en oublient l'importance de la proximité et de la disponibilité dans l'exercice de leur fonction auprès des opérationnels. Or les échanges que nous avons pu avoir avec ces derniers nous ont appris que la disponibilité représentait un critère déterminant de la légitimité qu'ils accordaient aux contrôleurs.

Conclusion de la section 1

Les jeunes premiers restent des profils relativement exposés aux tensions préexistantes entre la sphère professionnelle et la caste des financiers. Ils se retrouvent bien souvent au cœur de

rapports de force qui les tiraillent entre une « allégeance » à leur hiérarchie et une intégration à leur environnement de travail indispensable. Les stratégies de légitimation qu'ils élaborent s'articulent donc principalement autour de problématiques d'ordre identitaire. Elles mobilisent tantôt leur savoir être, leur savoir-faire et leur relationnel. Les responsables opérationnels avec lesquels ils échangent ne semblent pas préoccupés par leurs compétences techniques en matière de contrôle de gestion. Ils estiment en effet que ces jeunes profils, de par leur formation récente, disposent des compétences nécessaires à l'exercice de la fonction. En revanche, les jeunes premiers sont attendus sur leurs capacités à faire preuve de maturité et en ce sens à dépasser leur handicap lié à l'âge. Les opérationnels ont à cœur de voir exercer un contrôleur dévoué à son unité ; facilement modelable ; sur lequel on peut corriger les défauts qu'avait l'ancien ; à l'aise sur le plan relationnel ; à même d'effectuer un travail de simplification et enfin, capable de se faire porte-voix de l'unité auprès du service financier et de la direction sur les problèmes budgétaires locaux. Ces besoins apparaissent de manière plus prononcée dans les unités dont les enjeux financiers sont forts et dans lesquelles le contrôle se renforce d'année en année. Nous avons ainsi observé des stratégies de légitimation différentes en fonction de l'environnement dans lequel le jeune premier était amené à exercer ses activités.

L'observation de ces jeunes profils laisse en effet apparaître une stratégie de légitimation qui s'inscrit dans un processus de découverte de l'ambidextrie de la fonction de contrôleur. Savoir combiner les attentes d'un service financier et celles de managers opérationnels n'est pas inné chez un contrôleur décentralisé. Cela suppose bien souvent une phase d'apprentissage au cours de laquelle le contrôleur découvre son environnement de travail et construit sa légitimité. Toutefois, les trajectoires empruntées par les contrôleurs peuvent varier selon le degré d'acceptation de la fonction (résistance face au contrôle de gestion) et de l'individu (handicap lié à l'âge).

La construction d'une légitimité en phase d'intégration se révèle donc être un exercice relativement complexe, notamment lorsque le contrôleur intervient auprès d'acteurs hostiles au contrôle. Dans un premier temps, les jeunes premiers vont donc chercher à se bâtir une **légitimité de compétence** ainsi qu'une **légitimité fonctionnelle** auprès de leur hiérarchie directe. Ces formes de légitimité leur assure de fait une reconnaissance formelle de la part du contrôle de gestion et semble les préparer à l'épreuve plus délicate du jugement de leur fonction par leur environnement opérationnel. Car même s'ils bénéficient de cette **légitimité fonctionnelle** et de cette **légitimité de compétence**, héritée pour partie de leurs

prédécesseurs, les contrôleurs sont attendus sur une conformité totale aux attentes des opérationnels avec lesquels ils échangent. Lorsque ces jeunes contrôleurs estiment que ces attentes ne sont pas trop restrictives et qu'elles ne les enferment pas dans un modèle de compteur de haricots, ils choisissent de se plier à ces exigences démontrant de fait une forte aptitude à l'intégration et au conformisme.

Pour Valérie, en poste dans une unité de R&D où les échéances sont plus espacées et plus facilement contournables et dans laquelle les conséquences d'une pression budgétaire accrue restent moins visibles, la stratégie de légitimation a principalement consisté à se conformer à ces attentes et à s'inscrire dans la continuité du modèle laissé par l'ancien contrôleur tout en gardant à l'esprit des perspectives d'évolution de sa fonction. Pour cela, elle a tenté de construire une **légitimité normative** et **cognitive** en assurant une certaine continuité avec le travail de l'ancien contrôleur, mais également en proposant un élargissement progressif de ses rôles en fonction des attentes de son département. Par ailleurs, en se tournant vers un rôle d'assistante, Valérie a également su bâtir une **légitimité d'équité**, en créant notamment plus d'interfaces et d'échanges avec le service financier ainsi qu'une **légitimité de dépendance** en apportant son aide dans des domaines élargis de la gestion.

Pour Antoine et Stéphane qui évoluent dans des unités fortement opérationnelles, où les conséquences de la pression budgétaire se font plus fortement ressentir, la stratégie de légitimation que nous avons pu observer a consisté à se détacher d'un terrain dont ils ne maîtrisent pas encore suffisamment les rouages et qui ne valorise visiblement pas assez leur travail. Ils font alors le choix d'accroître un peu plus leur **légitimité de compétence** auprès de leur hiérarchie directe pour finalement acquérir assez vite une expertise dans les domaines analytiques et stratégiques. Cette allégeance au service financier et à la direction centrale rejoint les stratégies de légitimation de contrôleurs juniors observées par Demaret et Méric en 2013 et qui démontrent qu'un jeune contrôleur s'appuie dans un premier temps sur sa hiérarchie et sur la fonction contrôle de gestion avant d'orienter ses efforts vers une compréhension du langage opérationnel et des problématiques qui en découle. Cependant, pour Antoine et Stéphane, cette phase de légitimation vis-à-vis du contrôle de gestion semble s'inscrire dans la durée. Il est en effet difficile pour eux de s'extirper de l'image purement technique de leur fonction et de transformer les schémas cognitifs de leurs interlocuteurs opérationnels. Conscient que la culture de l'assistantat de ces unités les réduit à de simples prestataires de service, au même titre que les couteneurs avec lesquels travaillent les chefs de projet, ils font alors le choix de ne pas se conformer à ce que l'on attend d'eux et ont tendance

à vouloir prendre de la hauteur et à trouver une reconnaissance plus marquée auprès du service financier qui au demeurant, s'appuie sur eux afin de pénétrer ces unités. Ils tentent malgré tout de maintenir un *statu quo* fragile avec les opérationnels à travers la construction d'une **légitimité de réciprocité** et **d'équité** soumise à rude épreuve dans les rapports de force auxquels ils sont soumis. Cette source de légitimation leur permet toutefois « d'arrondir les angles » avec les opérationnels, tout en continuant à collecter de l'information pour le compte du service financier. Le cas d'Antoine et de Stéphane illustre ainsi toute la difficulté pour de jeunes contrôleurs à se tourner vers un environnement où le contrôle de gestion est loin d'être institutionnalisé.

## Section 2 – Les nouveaux convertis

---

*Il fut un temps où les ingénieurs qui ne pouvaient pas progresser dans la hiérarchie de leur département étaient envoyés dans les services support. Du coup, on se retrouvait avec des gens frustrés à ces postes. Maintenant les choses ont bien changé. Les supports recrutent des jeunes qui ont les diplômes pour et on voit même des chefs de projets se tourner vers le métier de contrôleur de gestion.*

Jean Philippe, adjoint au chef de département

### 2.1. Présentation des personnes rencontrées

---

#### 2.1.1. Les contrôleurs de gestion

Le point de départ de notre étude sur les profils de contrôleurs « convertis » provient d'un constat que nous avons réalisé au cours de notre deuxième année d'observation. Nous avons en effet assisté au début de l'année 2011 à la nomination d'une ancienne chef de projet dans le domaine de l'assainissement-démantèlement sur un poste de contrôleur de gestion. Cet événement nous a donc encouragé à nous intéresser à ces profils atypiques d'ex-opérationnels ayant fait le choix de « basculer de l'autre côté ». Durant nos trois années de recherche, nous avons ainsi pu observer deux « basculements » de ce type, nous conduisant à rattacher ces deux individus au profil de « nouveaux convertis » que nous estimons assez symptomatique d'organisations publiques où la mobilité interne reste bien souvent privilégié au recrutement de nouveaux agents.

Le CEA propose un système d'avancement classique sensiblement identique aux systèmes existants dans le secteur public. Il consiste à voir un jeune ingénieur ou un jeune docteur ne progresser dans l'organisation qu'au fil de son ancienneté pour finalement suivre un chemin assez linéaire. Cependant, le poids des impératifs financiers peut conduire certains d'entre eux à « transgresser » au schéma classique de plan de carrière et à se tourner vers la fonction de contrôleur de gestion le temps d'acquérir une culture de gestion qui leur apparaît désormais indispensable dans l'exercice d'activités managériales.

Pour d'autres, cela peut consister en la recherche de postes échappant aux pressions hiérarchiques formelles. Dans le cas de Christiane, ancienne chef de projet dans l'assainissement-démantèlement, le métier de contrôleur représentait pour elle l'opportunité

d'exercer une fonction différente sans pour autant perdre le bénéfice de l'autonomie dont elle disposait sur son ancien poste.

*Je cherchais un poste autonome. Par chance, tous mes boulots jusqu'à présent avaient été autonomes. Quand t'es chef de projet, t'es quand même autonome, on peut le dire. Donc un poste autonome, avec un certain niveau d'interlocuteur... parce que quand tu es chef de projet, tu discutes avec les directions d'objectif, les directions opérationnelles, et ça je ne voulais pas le perdre. Et puis comme je n'avais jamais fait de hiérarchique, je redevais au mieux chef de groupe, rattaché à un chef de service, lui-même rattaché à un chef de département, donc ce n'était pas forcément dans mes perspectives. Et puis moi la ligne hiérarchique, ne m'intéresse pas. Du coup, je me suis tournée vers un poste un peu hors hiérarchie. Je suis allé voir la contrôlease de mon département et je lui ai posé quelques questions car je voyais qu'elle était assez autonome, que malgré ça elle était impliquée dans quelques projets. Elle m'a dit qu'elle allait se renseigner pour moi auprès du service financier. J'ai été étonnée de voir qu'ils recherchaient des profils d'ingénieur comme le mien sur ce type de poste.*

*Au début, tu te poses plein de questions parce que tu passes d'un poste technique à un poste à connotation plus administrative. Tu y réfléchis à deux fois parce que ça peut te remettre en question. Pour apprendre un métier, faut accepter de repartir de tout en bas. Il faut que tu apprennes à utiliser le crayon avant de savoir écrire. Au début, ce n'est pas folichon parce que tu as en tête les missions un peu rébarbatives qu'ont les contrôleurs que tu as pu observer mais tu te dis ensuite : qu'est-ce que je peux apporter en ayant été de l'autre côté.*

*Ça faisait sept ans que je faisais la même chose, un autre projet ça ne me tentait pas plus que ça et comme ma nature c'est de bouger...*

Christiane, contrôlease de gestion R&D, 53 ans

Pour François en revanche, le métier de contrôleur offrait des perspectives de carrière bien plus visibles. Pour cet ancien chef de laboratoire (laboratoire d'analyses biologiques et médicales), l'apprentissage des techniques financières et de la logique budgétaire du CEA sont devenues indispensables dans l'exercice de postes à responsabilités. François a donc vu dans la fonction de contrôleur de gestion l'opportunité d'effectuer un aller-retour dans le domaine de la gestion avant de revenir en « terre opérationnelle » et de « briguer » un éventuel mandat de chef de service.

*Ma vision du contrôleur de gestion quand j'étais chef de labo était plutôt négative. A un moment, je me suis dit « il faut que tu bouges ». Je ne me voyais pas rester chef de labo pendant encore cinq ans. Au CEA, c'est quand même assez génial parce qu'on peut changer de métier si on le veut. Je voulais donc me remettre en question dans un domaine où je ne connais vraiment rien et qui est totalement opposé du domaine scientifique dans lequel j'ai évolué. Pourquoi le contrôle de gestion ? Tout simplement parce que quand je critique quelque chose, j'aime bien aller au bout de mon raisonnement en me demandant « pourquoi tu critiques ? »*

*Le contrôle de gestion, quand on le reçoit, quand on est de l'autre côté de la barrière c'est un petit peu chiant. Je me disais de mon côté « t'es toujours embêté par ces questions, on ne te les pose pas pour le plaisir donc faudrait que tu ailles voir de l'autre côté » parce que si un jour je reviens à l'opérationnel, je pense que j'aurais une meilleure vision des choses*

François, contrôleur de gestion, 51 ans

### 2.1.2. Les responsables opérationnels

La spécificité de ces deux profils est qu'ils appartiennent tous deux à une unité de recherche ce qui a pu nous pousser à effectuer un rapprochement dans nos démarches d'interprétation. François a en effet intégré le Département de Technologie du Cycle du combustible (DTEC) et Christiane celui de RadioChimie et Procédés (DRCP). Ces deux départements possèdent un budget du même ordre et sont organisés de manière quasi identique. Ils sont en interface étroite avec leurs clients industriels qui financent pour partie leurs activités. Ces entités présentent également la spécificité de mobiliser des infrastructures de recherche très coûteuses qu'il convient d'optimiser et de rentabiliser en parallèle de leur utilisation. Nous avons donc choisi d'orienter nos entretiens à la fois auprès de responsables d'équipes de recherche (chef de service, chef de laboratoire), de décideurs (adjoints au chef de département) et d'un responsable d'exploitation d'une infrastructure de recherche. Ces interlocuteurs ont pour la plupart un niveau de qualification élevé et ont réalisé l'intégralité de leur carrière au CEA. Nous étions donc en présence de profils hautement professionnalisés que l'on imagine peu enclin aux pratiques de contrôle de gestion.

**Tableau 19 : Les nouveaux convertis : profils des personnes rencontrées (contrôleurs de gestion et responsables opérationnels)**

	Age	Années d'expérience CdG	Années d'expérience poste	Années d'ancienneté au CEA	Années d'ancienneté dans l'unité	Volume budgétaire de l'unité.	Formation	Expériences professionnelles	Principaux traits de caractère
<b>Christiane</b>	53 ans	2 ans	2 ans	13 ans	2 ans	33 M€	Diplôme d'ingénieur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de projet au CEA (8 ans)</li> <li>• Ingénieur sûreté au CEA (5 ans)</li> <li>• Ingénieur au ministère de l'industrie : Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires (5 ans)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouverture, sympathie, curiosité</li> </ul>
<b>François</b>	51 ans	1 an	1 an	7 ans	1 an	24 M€	Diplôme d'ingénieur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef du laboratoire d'analyses environnementales au CEA (7 ans)</li> <li>• Chef de projet à la COGEMA (5 ans)</li> <li>• Chef de laboratoire à la COGEMA (5 ans)</li> <li>• Responsable radioprotection à la COGEMA (7 ans)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dynamisme, impulsivité, sympathie</li> </ul>
	Age	Années d'ancienneté poste	Années d'ancienneté au CEA	Années d'ancienneté dans l'unité	Intitulé du poste	Formation	Expériences professionnelles		
<b>Jean Philippe</b>	55 ans	1 an	30 ans	1 an	Adjoint au chef de département (R&D)	Ingénieur physico-chimiste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adjoint au chef de programme (CEA)</li> <li>• Adjoint au chef de département (CEA)</li> <li>• Chef de service (CEA)</li> <li>• Chef de laboratoire (CEA)</li> </ul>		
<b>Pierre</b>	57 ans	8 ans	31 ans	12 ans	Chef de service (R&D)	Docteur en chimie des procédés, expert international	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adjoint au chef de service (CEA)</li> <li>• Chef de section (CEA)</li> <li>• Chef de groupe (CEA)</li> <li>• Ingénieur (Industrie chimique)</li> </ul>		
<b>Patrick</b>	47 ans	5 ans	23 ans	5 ans	Chef de service d'exploitation (R&D)	Ingénieur physico-chimiste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de service (CEA)</li> <li>• Adjoint au chef de service (CEA)</li> </ul>		
<b>Barbara</b>	55 ans	1 an	20 ans	1 an	Chef de service (R&D)	Ingénieur industrie chimique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adjoint au chef de service (CEA)</li> <li>• Chef de laboratoire (CEA)</li> <li>• Ingénieur (industrie pétrolière)</li> </ul>		

## 2.2. Présentation du contexte d'exercice et état de la légitimité

---

Lorsque nous avons fait le choix de mettre en lumière les profils de nouveaux convertis, nous ambitionnions de révéler une spécificité de la fonction de contrôleur dans les organisations professionnelles publiques. En effet, après avoir observé la mobilité de ces agents CEA d'un poste d'opérationnel vers les fonctions de support, nous nous attendions à voir émerger des mécanismes de légitimation particuliers. Disposant de deux cas récents de convertis à la fonction de contrôleur, nous pouvions mettre en lumière l'exemple de contrôleurs dont les compétences en contrôle étaient quasi-nulle mais dont la connaissance et la maîtrise des spécificités organisationnelles étaient assurées. Sur le plan de la légitimité, nous nous attendions donc à pouvoir observer des stratégies de légitimation bien distinctes de celles employées par les jeunes premiers alors même que nous étions à nouveau en présence de contrôleurs débutants.

### 2.2.1. Le choix de se tourner vers des profils d'anciens managers

Pour le service financier, le choix de nommer d'anciens chefs de projets ou d'anciens managers opérationnels sur des postes de contrôleur répond à la fois d'impératifs structuro-conjoncturels et d'une stratégie délibérée d'évolutions des profils de contrôleurs. Lorsqu'un contrôleur part en retraite ou formule une demande de mobilité, son poste est ouvert en priorité en interne avant de faire l'objet d'un recrutement externe lorsque cela est possible. Le service du personnel reçoit alors les candidatures internes soumises à validation des responsables du service financier. Contraint par des impératifs financiers à privilégier ce mode de recrutement, ces derniers ont cependant le choix de nommer en priorité des profils d'agents CEA qui auraient postulé et qui proviendraient d'autres unités fonctionnelles. Cependant, dans les faits, nous avons pu observer qu'un intérêt croissant était porté par le service financier sur des profils d'ingénieurs ou de scientifiques pour occuper des postes de contrôleurs de gestion décentralisés.

*Pour positionner un contrôleur de gestion, c'est relativement compliqué. Comme nous n'avons pas la main sur les plans d'emplois, c'est assez complexe de gérer les recrutements. Ensuite il faut connaître les spécificités du département, la personnalité du chef de département, etc. Au final, on essaie tant bien que mal de faire coller les profils des contrôleurs avec les caractéristiques des départements. Mais ce n'est pas évident. Il y a des départements qui requièrent un contrôleur de gestion qui soit un peu plus stratégique, qui s'intéresse à la technique du département, au programme, tandis que les aspects budgétaires seront moins compliqués, je pense au département de R&D par exemple. Dans ce type de département, je cherche des contrôleurs qui s'adaptent facilement à leur*

*environnement alors que les compétences financières sont plus secondaires. C'est dans ces unités qu'on va placer les profils provenant du terrain par exemple. En revanche il y a des départements dans lesquels les compétences financières sont plus sollicitées.*

Yvan, chef du service financier

Il est intéressant d'observer comment un manque de moyen en termes de recrutement et une raréfaction de la ressource humaine dans le secteur public peut conduire à l'apparition de stratégies de structuration originales, pour ne pas dire innovantes, d'une cellule de contrôle de gestion. Il semble évident que si des recrutements leurs étaient accordés, les responsables du service financier auraient sans doute fait le choix de professionnaliser au mieux la fonction en recrutant notamment plus de jeunes premiers ou de contrôleurs d'expérience. Or les contraintes qui leurs sont imposées les poussent à se tourner vers des profils internes, qui plus est novices dans le domaine de la gestion, qui finalement s'avèrent s'intégrer bien plus facilement dans des unités opérationnelles.

*Les chefs de département semblent apprécier qu'on leur place un contrôleur avec un profil plus opérationnel, une personne qui comprenne les enjeux et qui puisse éventuellement être sensible aux problématiques terrain. A Marcoule, chez les cadres, presque tout le monde se connaît, du coup, c'est les premiers étonnés lorsqu'on leur dit « tiens c'est un tel qui reprend le poste de contrôleur ». Ils ont du mal à comprendre pourquoi la personne a fait le choix de se tourner vers les UG (unités de gestion) mais au fond, ils sont rassurés qu'on ne leur colle pas un premier de la classe avec sa calculette.*

Patrick, adjoint au chef du service financier

Le service financier se gree donc progressivement de profils de convertis qui semblent correspondre à ce qu'attendent les responsables hiérarchiques et les acteurs des départements opérationnels. Aux dires des responsables du service financier, ces profils seraient parfaitement calibrés aux unités pour lesquels une légitimité normative est indispensable, symbole d'un contrôle encore en conquête de nouveaux territoires dans lesquels il apparaît au mieux inefficace et au pire inutile.

### 2.2.2. Des contrôleurs de gestion à la sensibilité opérationnelle

Au fil de nos rencontres avec les responsables opérationnels qui interviennent dans le processus de contrôle de gestion des nouveaux convertis, nous avons souhaité valider les propos tenus par les deux responsables du service financier. L'environnement dans lequel évoluent Christiane et François, à savoir le domaine de la recherche, reste en effet relativement défiant vis-à-vis du contrôle de gestion. Même si la place du contrôleur n'est pas

remise en question par ces responsables, la pertinence des systèmes de contrôle est en revanche largement contestée. Les acteurs qui sont en interactions avec le contrôleur reconnaissent clairement que ce dernier est parfois amené à mettre des coups d'épée dans l'eau et qu'il pâtit trop souvent du désintérêt porté à l'égard du contrôle de gestion dans son ensemble.

*Au jour d'aujourd'hui, on a des systèmes de contrôle trop complexes et surtout tentaculaires. On nous demande de l'info de partout. Quand j'étais à Saclay, c'était encore pire. De par la spécificité du domaine dans lequel j'étais (l'assainissement-démantèlement) les demandes fusaient de partout, on ne s'y retrouvait plus si bien que quand un contrôleur nous sollicitait on avait envie de l'envoyer balader.*

Jean Philippe, adjoint au chef de département

*Je ne sais pas comment le dire... je trouve que la responsabilité budgétaire elle est un peu ambiguë dans le système actuel. Parce que finalement le financement lui nous vient des projets mais en fait, les projets sont absents de la ligne de signature des commandes. De la même manière sur tout ce qui est de la nature 20 (nature budgétaire consacrée à la main d'œuvre externe : stagiaires, doctorants, etc..), on nous incite à une gestion si possible par projet mais finalement tout est rassemblé au niveau du centre et puis le centre redistribue un peu comme il le souhaite, donc bon dans tout ça le contrôleur doit exister et à vrai dire on a un peu l'impression qu'il se doit de défendre un système qui est parfois un peu absurde. Et puis ses rôles ne sont pas forcément adaptés à la structure matricielle.*

Barbara, chef de service

*Le contrôleur de gestion, c'est qu'un thermomètre. On constate que c'est chaud, une fois qu'il fait chaud. Il nous donne un tableau de bord, certes,... mais un tableau de bord du réalisé. Si ça déconne c'est à mon niveau que je dois l'anticiper. En tant que chef de projet, Christiane me fait les redescendentes budgétaires de la part du programme qui aura diffusé l'info à la dir, qui l'aura diffusé au service financier et qui la diffuse à Christiane ensuite. Mais entre-temps moi de mon côté, j'en aurai parlé avec le chef de programme qui m'aura dit si ça passe ou pas. Il y a donc plusieurs canaux de circulation de l'info. Mais au final, le canal qui va m'autoriser ou non à dépasser ma cible, c'est le chef de programme et non pas le contrôleur de gestion. Lui il va me dire, « t'es à 102% du budget ». Il me dit si j'ai de la fièvre ou pas.*

Patrick, chef de service et chef de projet

L'ambiguïté sous-jacente à la structure matricielle du CEA Marcoule semble donc conduire les opérationnels de ces unités à tisser des amalgames dommageables pour le contrôleur et dont ils ont malgré tout conscience. Historiquement, la présence d'un contrôleur dans leur département leur apparaît incontournable et renforce selon eux la légitimité de la fonction. En revanche, tout comme pour les jeunes premiers, l'existence d'une **légitimité cognitive** forte

est clairement remise en question compte tenu des jugements moraux émis à l'égard du contrôle dans son ensemble. Les contrôleurs sont effectivement perçus comme étant des administratifs dont la valeur ajoutée reste limitée. Si les interlocuteurs du contrôleur apparaissent être en mesure de faire clairement la distinction entre l'individu et la fonction, il est en revanche assez clair qu'un rapprochement est effectué entre la fonction de contrôleur et les systèmes de contrôle, participant ainsi à la création de représentations collectives à charge.

*Moi, à mon niveau, j'échange avec le contrôleur sur des aspects relativement récurrents et routiniers. Dès qu'il y a une commande supérieur à 20K€, je m'adresse à lui pour la prévision et le suivi, les états mensuels, le pointage de la main d'œuvre, la facturation des entrées marchandises. Je sais que le contrôleur de gestion est aussi concerné par les fiche d'avancement projet. Je sais que le chef de département et son adjoint font appel à lui pour d'autres missions mais ça je serais incapable de vous les citer. C'est vrai que la vision que j'ai du contrôleur, même si sur le plan humain c'est quelqu'un que j'apprécie énormément, c'est que son boulot reste principalement administratif.*

*J'ai connu l'arrivé du contrôleur de gestion dans les unités. Vu qu'auparavant le contrôleur existait mais n'était pas rattaché physiquement, lorsqu'il est arrivé en poste ici, ça a été globalement bien vécu. Moi je pense que c'est une très bonne chose qu'il soit au plus près des équipes. Je ne sais pas si pour eux c'est facile à vivre d'être un peu loin de leur hiérarchie directe. Si demain il était rapatrié au service financier, il aurait une moins bonne connaissance des problématiques, il ne participerait plus aux réunions de département et serait vu comme un administratif pur. Je pense que beaucoup de gens ont pris conscience de ce que pouvait leur apporter un contrôleur le jour où il est venu s'installer dans le département. On a presque tendance à le considérer comme un membre du département.*

*Sur Marcoule, vous avez de tout. Il y a des départements tellement différents dans leurs activités, dans les contrats qu'ils gèrent, etc. que ça implique que la personne soit présente physiquement sinon elle va avoir tendance à faire des généralités et à faire du contrôle standard et procédurier.*

*C : Quelle image avez-vous du contrôleur ?*

*Le contrôleur a tendance à payer pour un système qui n'est pas forcément cohérent. Ici on applique la politique de la prime au mauvais élève. J'entends par là que si dans un département un service dépense trop par rapport à ses prévisions, on ne va pas forcément le rappeler à l'ordre. En revanche, si un service a moins dépensé en milieu d'année mais qu'il bénéficie de prévisions à la hausse pour la fin de l'année, on va plutôt puiser dans ce qu'il avait en trop pour alimenter celui qui a trop dépensé. Donc quand on voit arriver le contrôleur pour nous expliquer tout ça on l'associe au système. Lui il n'y peut rien, il applique les consignes, mais forcément ça détériore un peu son image. Il sera moins légitime quand l'année d'après il viendra nous voir en nous disant : « comme l'an dernier, il faut faire des bonnes prévisions » tout en sachant de notre côté que cela ne sert à rien.*

Barbara, chef de service

*Comme à chaque nouvelle organisation, lorsque les postes de contrôleurs de départements ont été créés, il a fallu un temps d'adaptation. Mais je dois dire que ce qui nous a perturbé à l'époque, ce n'est pas tant la création des postes de contrôleurs. Ça ça reste anecdotique, ça reste un épiphénomène. Ce qui était étrange pour nous c'était la création de l'organisation par projet. Le mode de fonctionnement a pas mal évolué. Désormais, l'organisation était matricielle et du coup, les budgets n'étaient plus forcément déclinés par labos/services/départements. On avait aussi les projets en transverse, ce qui a fortement compliqué les choses. Malheureusement c'était au contrôleur d'articuler tout ça. Avec certains, ça a été un peu compliqué. Vous savez le changement ça porte ses fruits que quelques années après et pas immédiatement.*

Pierre, chef de service

Pour partie, la légitimité du contrôleur semble donc être associée à celle du contrôle de gestion qui demeure bien souvent incohérent, inadapté et fortement instable aux yeux des responsables opérationnels locaux. Pour les nouveaux convertis, ces amalgames ne sont pas inconnus puisque bien souvent ces derniers avaient tendance à effectuer eux-mêmes ce genre de rapprochements. La vision qu'ils avaient alors de la fonction corroborait avec l'image d'un processus de contrôle flou, routinier et ennuyeux, consistant en une ponction régulière d'informations dont ils ne connaissaient pas forcément la destination.

*Quand j'étais chef de projet, on répondait aux sollicitations du contrôleur de gestion mais on se tournait rarement vers lui non pas parce qu'on ne voulait pas mais plutôt par méconnaissance de ce qu'il pouvait nous apporter. Après il faut savoir que j'ai connu une période où l'on n'avait pas énormément de pression sur les aspects budgétaires. J'y répondais parce que j'estimais que si elle m'interrogeait, par respect pour son travail je devais lui répondre mais ça n'allait pas plus loin que ça. A cette époque, personne ne comprenait vraiment ce que faisait le contrôleur. On savait que ça concernait essentiellement le budget mais on ne revoyait jamais redescendre les chiffres.*

Christiane, contrôleuse de gestion, ancienne chef de projet dans l'assainissement-démantèlement

*Lorsqu'on me décrit le poste lors de l'entretien, je me dis chouette, un poste où il n'y a plus de management mais qui garde quand même une dimension stratégique. Dans les faits, lorsque je prends mes fonctions, je me rends compte que c'est purement comptable. Que je deviens quelqu'un qui est autant ennuyeux que ce que je le ressentais avant.*

*Aujourd'hui, quand je croise des gens avec qui je travaillais auparavant, ils me chambrent un peu. Ils me disent : « alors Fred, ça y va les tableaux, ça contrôle à mort ? ». Ça me fait mal aux tripes. C'est trop péjoratif. Quand j'ai dit que j'allais faire ça, pour certains ça a été un choc : « Toi ? Tu te vois sur Excel toute la journée ? Ça va être l'horreur ! ».*

*Après le problème c'est que tu tombes vite dans les travers du contrôleur. C'est hyper rassurant. Tu fais un tableau, tu le remets, si tu ne t'es pas trompé tu t'es couvert, tu as fait ton job et à cinq heures tu es chez toi. C'est la preuve*

*scientifique. Moi qui ai une formation de scientifique je pourrai me régaler. Je fournis les chiffres et point barre. Seulement si tu ne fais pas un minimum d'interprétation et d'explication aux gens et que tu te couvres derrière les tableaux que tu envoies, tu te lasses vite.*

François, contrôleur de gestion, ancien chef de laboratoire

La trajectoire empruntée par les nouveaux convertis leur permet donc de bénéficier d'un retour préalable sur la représentation collective et individuelle de la fonction qu'ils occupent désormais. Le contrôleur a donc connaissance de la tour d'ivoire dans laquelle il risque progressivement de s'enfermer. Ce passé d'opérationnel leur confère ainsi une sensibilité nécessaire dans la construction de leur propre identité en tant que contrôleur et pour leurs interlocuteurs, il représente l'assurance d'une compréhension des enjeux techniques et une intégration plus forte de la composante opérationnelle aux aspects budgétaires. Si l'on en croit les propos tenus par les parties prenantes à l'activité des nouveaux convertis, le rapprochement des deux mondes est largement facilité lorsque le contrôleur dispose d'une culture opérationnelle forgée par sa qualification initiale, ses expériences passées et les postes qu'il a pu occuper dans ce domaine.

*Je pense que le fait qu'elle connaisse la technique et qu'elle ait été confrontée, en tant que chef de projet, à la rugosité de l'instruction financière et de la pression budgétaire qui découle des programmes, fait qu'elle dispose des deux sensibilités. Elle sait bien gérer et aussi bien travailler. Le fait qu'elle n'ait pas uniquement une vision comptable c'est évidemment un plus. Elle comprend les enjeux qu'il y a derrière, les enjeux techniques, et donc ses avis sont édulcorés avec cette vision technique donc c'est bien mieux pour nous.*

*Dans mon ancien poste, le fait qu'on nous colle un directeur financier spécifique ça pouvait être problématique. Si tout est nominal, il n'y a pas de problème mais quand ça dérive et qu'il faut expliquer les raisons techniques de cette dérive. Le gars qui n'a pas un minimum de culture technique, il est rapidement largué et ceci avec deux écueils : la première c'est qu'on peut lui raconter n'importe quoi puisque de toute façon il gèrera ; la seconde est que quoi qu'il arrive, il n'y aura pas moyen de lui faire comprendre les choses. Dans une boîte comme le CEA, il faut cette connaissance technique parce qu'ici on n'est pas dans une entreprise de production classique où tout suit un process bien précis. Des cas particuliers, des dérives on en trouve tous les jours si vous voulez. Mais j'ai l'impression que c'est le choix inverse qui a été fait. On a préféré envoyer des financiers purs un peu partout au lieu de mettre des gens avec qui parler technique. Aujourd'hui, trop de poids est donné à l'aspect purement financier. On le voit bien dans l'approche qu'on a avec le service financier sur le business model. On tripatouille des données dans tous les sens et au final ça ne nous amène pas forcément des infos que l'on ne connaissait pas. La manipulation de chiffres, ça atteint vite ses limites. Ceux qui ont les connaissances techniques, qui sont capables d'aller voir ce qui se passe derrière, ont un poids bien plus significatif auprès des opérationnels.*

*Dans ce genre de boulot, voir ce qu'il y a derrière l'instruction financière, être capable d'avoir une sensibilité opérationnelle c'est un plus. Il ne faut pas oublier que le contrôleur est là au quotidien donc s'il reste enfermé dans ses chiffres, il va avoir du mal à s'intégrer. Je pense que ça a facilité son intégration et que ça le rend malgré tout un peu plus légitime quand il se tourne vers les opérationnels. En réunion de département, Christiane n'a pas l'air largué. Je ne suis pas sûr qu'il faille de grandes compétences en contrôle de gestion pour exercer ce métier là au CEA. Les compétences pures elles sont plus en termes de rigueur. Manipuler un tableur Excel, je ne suis pas sûr que ça demande des compétences très pointues. Après je vous dis ce que l'on attend nous d'un contrôleur de gestion ... un contrôleur de gestion de compétition je ne vois pas trop ce qu'il peut faire de plus. J'ai connu une autre contrôleuse quand j'étais dans un autre département qui avait un profil de financier. Même si sur le plan humain, je m'entendais très bien avec elle, j'estime que la compréhension et le dialogue sont plus faciles avec Christiane. Il y a la composante technique des problèmes qu'elle comprend. Il n'y a pas besoin de lui expliquer dix fois que ça c'est prioritaire par rapport à ça parce que derrière il risque d'y avoir tel ou tel problème qui va impacter le programme et tous ses enjeux.*

Jean Philippe, adjoint au chef de département

*C : Le passé de Christiane en tant que chef de département peut-il être un plus ?*

*Forcément ça aide. Mais il faut se demander pourquoi est-ce que ça nous aide. Moi si on me met à disposition un contrôleur qui sort de l'école, je ne vais pas avoir envie d'approfondir les choses puisque quoiqu'il arrive il ne comprendra pas ce que je lui dis. Ça sera beaucoup plus impersonnel dans la relation. Même si le gars est brillant dans son domaine, sympa comme tout, il y aura toujours cette distance. Là avec Christiane, je suis à l'aise. Je suis plus poussé de lui remonter les infos en temps réel puisqu'elle, ensuite, elle saura quoi en faire. Au début elle a eu certes un peu de mal parce que malgré tout, le domaine dans lequel je suis ce n'est pas forcément là d'où elle vient mais vu qu'elle est ingénieur, elle s'intéresse et comprend très vite les choses. L'ancienne contrôleuse, j'avais l'impression que ce n'était pas forcément son truc. Après je comprends. Elle n'avait pas de formation scientifique et on n'allait pas non plus lui demander d'aller passer un diplôme d'ingénieur pour revenir travailler avec nous. Mais globalement ce n'était pas quelque chose qui l'intéressait sur le fond. Christiane, et encore une fois je pense que c'est lié à sa formation, elle fait l'effort. Les relations qu'on a, professionnelles comme personnelles, sont très bonnes. On essaie d'être rigoureux un maximum et elle de son côté est toujours là pour nous donner les infos qui vont bien.*

*Nous de notre côté, que ce soit avec l'ancienne contrôleuse ou avec Christiane, on a toujours été transparents. On a toujours tout mis sur la table. Mais ce côté curieux sur le plan technique, ça apporte un petit plus. Je vous le disais, s'il y a de bonnes relations personnelles en plus des relations professionnelles, c'est tout bénéf'.*

Patrick, chef de service et chef de projet

*Est-ce que la formation du contrôleur de gestion influence sur le jugement que je porte à son égard ? Ça c'est une colle qui mérite réflexion. Ce qui est sûr c'est qu'il y a un langage technique bien particulier, quel que soit le département dans*

*lequel vous vous trouvez. Ça ne fait pas longtemps que je suis au DTEC. Quand j'étais au DRCP, Christiane, qui au départ est scientifique et n'a pas de formation de contrôleur de gestion comprenait assez bien les enjeux des projets elle faisait le lien assez rapidement. Pour la contrôlease qui était là avant elle c'était peut-être un peu plus compliqué. Maintenant au bout d'un certain temps, la personne finie par comprendre un minimum le langage que l'on emploie. La formation scientifique ou la culture technique que peut avoir un contrôleur doit être utile lorsque lui-même veut prendre du recul. Le contrôleur on lui remonte des infos de partout. S'il a ces connaissances, je pense que ça doit lui permettre d'avoir une vision d'ensemble du département pas seulement financière.*

Barbara, chef de service

L'image initiale des nouveaux convertis semble donc s'articuler autour de deux piliers. L'un apparait toutefois inhérent à la fonction de contrôleur dans son ensemble tandis que le second répond plus spécifiquement aux profils que nous observons dans cette section. L'amalgame entre la fonction de contrôleur et le processus de contrôle est en effet apparu à de nombreuses reprises, de manière sous-jacente, dans le discours de la plupart des opérationnels et ceci quel que soit le profil de contrôleur étudié. De fait, le contrôleur de gestion ne bénéficie pas a priori d'une **légitimité cognitive** lui permettant d'exercer des missions d'analyse et de conseil. A l'image des systèmes de contrôle de l'organisation, il apparait comme l'exécutant de procédures décousues et dénuées de sens qui sont le reflet d'une structure organisationnelle complexe et dans laquelle les responsabilités financières ne sont pas clairement identifiées. Mais l'originalité de ces profils de contrôleurs confère à la fonction une **légitimité de proximité**, bâtie à l'ombre des relations affectives entre ces ex-opérationnels et leurs interlocuteurs, ainsi qu'une **légitimité normative** issue bien souvent de leur capacité à s'intégrer rapidement à un environnement technique qu'ils ont pu fréquenter autrefois. Pour ces anciens opérationnels, les années passées *de l'autre côté de la barrière* et leur sensibilité opérationnelle sont autant d'atouts, initialement détenus, et rassurant leurs interlocuteurs quant au maintien d'un équilibre entre la dimension technique et la dimension financière dans l'exercice du contrôle de gestion de l'unité.

Pour ces profils détenant un passif technique relativement riche, l'exercice de légitimation ne semble toutefois ne pas se limiter à une simple mise en avant des années d'expérience passées dans le monde opérationnel. Même s'ils apparaissent légitimes aux yeux de leurs interlocuteurs, les nouveaux convertis semblent frustrés de n'être devenu qu'une simple réinterprétation du modèle de contrôleur budgétaire avec qui ils échangeaient autrefois. Ils restent donc convaincus que la fonction gagne à être transformée et à se rapprocher encore un peu plus des problématiques de terrain tout en dynamisant les pratiques. La crainte de faire

perdurer le modèle perçu et de s'enfermer dans la routine les pousse de fait vers des stratégies de légitimation censées renforcer non pas leur légitimité personnelle mais bien celle de la fonction.

En souhaitant pallier le manque évident de **légitimité cognitive**, les nouveaux convertis font donc le choix de légitimer leur fonction au biais de comportements stratégiques qui, ici encore, mobilisent différents leviers et font intervenir les trois composantes de l'identité du contrôleur (être et paraître, interagir, faire et faire-faire)

### 2.3. Les stratégies de légitimation mises en œuvre : renforcer la valeur ajoutée et la dimension relationnelle de la fonction

---

#### 2.3.1. La transformation des rôles : orienter la fonction vers de l'analyse, du conseil et de l'aide à la décision stratégique

Que ce soit auprès de Christiane ou de François, nous avons pu observer une volonté claire de devoir transformer le rôle du contrôleur vers de nouvelles missions et vers de nouveaux espaces de construction de la donnée financière. Reprenant chacun le poste de contrôleurs expérimentés et en place dans l'unité durant plusieurs années, l'effort ne consistait pas pour eux à revoir l'ancien modèle mais plutôt à en proposer une évolution en se détachant notamment le plus possible des stéréotypes qu'ils pouvaient avoir en tête. Nous étions ici en présence d'anciens opérationnels pour qui la fonction de contrôleur est longtemps restée cantonnée à celle du simple suivi budgétaire.

*Quand j'étais en poste dans mon labo, je voyais bien que le contrôleur essayait de sortir un peu de ses missions. De temps en temps, il venait nous voir parce qu'il montait des dossiers d'investissement, etc. Mais très vite il revenait au budget. On avait l'impression qu'il n'y avait que ça qu'il savait faire... et qu'il devait faire. Je ne voulais pas devenir comme ça. Quand j'ai commencé j'avais plein d'idées en tête comme par exemple me projeter en pluriannuel.*

François, contrôleur de gestion

*On ne la voyait pas trop à l'époque. Si elle nous demandait quelque chose, bien sûr qu'on répondait mais on va dire que de notre côté on ne l'impliquait pas forcément dans ce qu'on faisait or je vois aujourd'hui qu'il peut m'arriver de galérer pour récupérer de l'info. Je me dis que ce n'était peut-être pas une bonne idée de la tenir à l'écart. J'ai cru pendant longtemps qu'elle était rattachée au département et qu'elle s'occupait de tout ce qui concernait la gestion. Pour moi le commercial, les RH et la finance, c'était la même chose. Pour moi, le budget est resté pendant longtemps une boîte noire.*

*Je l'ai plus vu les deux dernières années où j'étais chef de projet. On sentait qu'il y avait un peu plus de pression et que donc il y avait de l'aide à avoir auprès du*

*contrôleur de gestion sur comment monter un budget, etc. Mais même encore là je la voyais comme une comptable pure et dure. Je n'avais pas en tête tout ce qu'un contrôleur doit et surtout peut faire.*

Christiane, contrôleuse de gestion

La volonté affichée par Christiane et François consistait donc à réinterpréter la fonction en s'appuyant notamment sur leur capacité à bâtir une proximité avec les opérationnels, qui visiblement faisait défaut chez les contrôleurs qu'ils avaient pu observer jusqu'à présent.

*Maintenant, ayant été de l'autre côté de la barrière, je n'ai pas un discours qui est purement financier. J'ai un discours qui est à la fois opérationnel dans ma manière d'être, dans ma manière de parler, dans ma façon un peu candide de traiter les choses. En gros, quand je vais voir un opérationnel, il voit que je découvre aussi donc le courant passe mieux. Je pense que je me légitime par mon comportement et non pas en m'appuyant sur le contrôle qui reste malgré tout relativement comptable. Je me légitime aussi par mon côté accessible. Je me rends accessible pour les gens que je vais voir, parfois même dans ma tenue. J'essaie de me mettre par exemple à la portée du chef de département en mettant le costume et la cravate alors que pour aller voir l'opérateur, je vais essayer d'y aller plus décontracté. J'essaie de me mélanger dans le milieu où je suis.*

François, contrôleur de gestion

Les convertis ont également pu constater que le contrôle de gestion occupait une place de plus en plus importante dans l'organisation et que donc la fonction de contrôleur pouvait présenter à terme des perspectives d'évolutions vers des activités complémentaires et surtout que son travail risquait désormais de prendre une tournure bien plus stratégique.

*Le contrôleur, c'était quelqu'un qui suivait le budget, qui regardait si on atterrissait au bon endroit, on savait que c'était lui qui signait les DA (Demandes d'Achats), sans plus. Maintenant j'ai l'impression qu'il n'y avait pas forcément la même implication des contrôleurs à cette époque. C'est peut être lié à la conjoncture, j'en sais rien mais en tout cas, aujourd'hui, je sens que le contrôleur a un rôle plus important à jouer. On sent que ça s'institutionnalise même s'il reste du chemin à parcourir.*

Christiane, contrôleuse de gestion

*Plus j'avance avec toi, plus je réponds à tes questions, plus je suis en train de me dire qu'au final, j'ai dû apparaître comme le mec chiant. Et je pense qu'aujourd'hui encore je dois apparaître pour beaucoup comme le mec chiant. Ça on me le fait ressentir gentiment parce que je pose souvent les mêmes questions, je suis souvent à la bourre, je suis toujours sur du tableau. En théorie on te dit « il faut aborder le projet dans le fond, il faut échanger avec eux, leur tendre l'oreille parce qu'ils n'ont pas forcément l'habitude qu'un contrôleur le fasse. » J'arrive à le faire avec les chefs de projet. Le problème c'est qu'il faut casser une image de contrôleur de gestion telle qu'elle était, c'est-à-dire, et ce n'est pas péjoratif ce que je vais dire, « des comptables qui sont devenus des contrôleurs de gestion », alors*

*que pour moi c'est un nouveau métier pour lequel il y a des enjeux un peu plus stratégiques que la compta pure. Il faut casser dix ans d'image derrière, ce n'est pas évident.*

François, contrôleur de gestion

François, en poste depuis seulement six mois, met ici en lumière une stratégie de légitimation censée permettre de dynamiser l'image de la fonction par le jeu de la transformation des rôles, notamment en souhaitant orienter le métier de contrôleur vers un rôle d'analyste. Les compétences limitées en contrôle de gestion confrontent en effet, assez rapidement, les profils de nouveaux convertis à des activités de construction et de consolidation qu'ils considèrent comme chronophages. Dans cette perspective, et compte tenu de leurs aptitudes à échanger avec les opérationnels, ils tentent de se tourner vers de l'analyse de terrain et de la mise en cohérence des enjeux financiers avec les problématiques opérationnelles. Ils tentent d'apporter de la logique dans la priorisation des choix budgétaires notamment en prêtant l'oreille aux acteurs de terrain.

*Dans ce boulot, il y a une culture du tableau Excel qui est trop forte. Pour certains, construire un arrêté mensuel ça leur prend une journée, pour d'autres comme moi, ça prend quatre à cinq jours. Or c'est une perte de temps énorme. Moi ce que j'aimerais, c'est avoir un outil où j'appuie et qui me sorte mes états automatiquement. Ensuite moi j'aurais tout le temps pour faire l'analyse, pour poser les bonnes questions, les questions que j'aurais aimé que mon ancien contrôleur me pose : « tu as besoin de ça, pourquoi ? Si tu ne l'as pas qu'est-ce qu'il t'arrive ? Si tu l'as plus tard, comment tu vas faire ? » La personne que j'aurais en face pour le coup elle pourra rentrer dans le fond du problème du style : « bin j'ai commandé cette machine parce que la réglementation a changé. Ou bien parce que si on n'a pas cette bécane, on n'aura pas l'agrément et le projet va prendre du retard, etc. » Avec tout ça je ne passerai plus pour le mec chiant qui a les yeux fixé sur des lignes de chiffres. Aller voir les gens et mettre en lien le financier avec l'opérant, c'est censé être ça mon boulot et non pas passer la journée sur Excel.*

*A ce jour, je suis en train de voir pour basculer sur une appli qui me lie les différents fichiers Excel que j'ai et qui permet de construire de manière dynamique des états de reporting. Je n'aurais donc plus à me casser la tête avec tout ça.*

François, contrôleur de gestion

Christiane, quant à elle, ne semble pas chercher à se détacher de la construction de tableaux et d'états de reporting. Au contraire elle tente d'intégrer à ces missions, qu'elle considère indissociables de l'activité de contrôleur, une dimension plus participante en allant notamment chercher l'information auprès des responsables opérationnels, visiblement séduits par son profil atypique de contrôleur. Cette démarche élargie de collecte de l'information lui permet de restituer des formats de reporting en phase avec le terrain et qu'elle peut facilement

rattacher à une vision stratégique. Elle tente ainsi de porter son travail à un niveau supérieur en le rendant pertinent et exploitable dans le processus décisionnel.

*Même si je ne suis pas sûre que ça me serve à chaque fois, je cherche à comprendre la technique au sein du département. Au moins quand on me parle après de tel ou tel achat, je sais à quel programme le rattacher, je sais à peu près à quoi ça correspond. La plupart de mes interlocuteurs sont des chimistes et ils sont assez pointus dans leur domaine. J'essaie d'être à leur écoute pour comprendre leurs besoins. Au moins quand je défends le budget de l'unité je sais à quoi le rattacher.*

*Aujourd'hui, on m'implique de plus en plus sur des aspects techniques. Ils ne se contentent plus forcément à me solliciter uniquement pour avoir tel ou tel relevé budgétaire. Eux il vaut mieux qu'ils se concentrent sur leurs programmes de recherche que sur les aspects budgétaires. Mon rôle c'est d'être un facilitateur. C'est l'avantage d'avoir une formation scientifique. Avec ça tu es plus à même de répondre à leurs attentes. Du moins c'est l'impression qu'ils ont. C'est pareil quand tu veux participer aux réunions. Ils ne sont pas choqués de voir un contrôleur de gestion à leurs réunions techniques.*

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

*C : Quelle est la différence entre les premiers mois d'exercice et aujourd'hui ?*

*En 2011, on m'a remis des tableaux à remplir que j'ai bêtement complétés. Cette année, avec un peu plus de recul, je me suis appropriée ces tableaux et les outils pour les compléter. J'essaie de coupler l'aspect technique de la fonction, Excel, BO, SAP, etc., et l'aspect technique du département. Avec ma formation, je pense être en mesure de comprendre ce qu'ils font et pourquoi ils le font comme ça et pas autrement. Sans ça, je jouerai bêtement le jeu du contrôleur Excel.*

Christiane, contrôleur de gestion

*En 2000, à la création de la fonction dans les départements, le contrôleur était, à mon sens, cette espèce de garde-fou qui devait avoir la connaissance précise au jour le jour de la consommation budgétaire. Je ne trouve pas que la fonction ait énormément évolué. Ici, Christiane s'occupe essentiellement des aspects financiers. Lorsqu'il y a du reporting non financier à faire, ce n'est pas elle qui s'en occupe. Mais malgré ça on sent qu'elle veut parfois aller un peu au-delà du budget. Elle reste sur le financier mais elle ne veut pas forcément rester coincée sur des visions mensuelles. Par exemple Christiane s'occupe du plan d'investissement. C'est financier mais c'est quand même beaucoup plus prospectif. Récemment elle s'est engagée avec le service financier dans l'élaboration d'un nouveau business model et d'un nouveau modèle de coûts d'une installation. Ce type de travail, ça a clairement une portée stratégique. Et puis je sais qu'elle échange beaucoup avec les services et les labos. Elle essaie de comprendre ce qui s'y passe. Je sais que généralement ce qu'elle me remonte est en phase avec eux.*

*Même si ce n'est pas elle qui prend les décisions finales, on sent malgré tout que c'est elle qui a les clefs et les compétences pour nous fournir les bonnes infos au*

*bon moment. Après il ne faut pas s'emballer. Ce n'est pas le contrôleur qui fait la stratégie. Christiane est là pour nous fournir des informations qui ont une portée stratégique. Mais c'est à nous de les porter à ce niveau.*

Jean Philippe, adjoint au chef de département

Christiane semble donc légitimer sa fonction en jouant le jeu de la traduction des enjeux opérationnels. Elle démontre à ses interlocuteurs de terrain qu'elle est en mesure de dialoguer avec eux, de comprendre leurs problématiques, de les restituer dans les tableaux de suivi et donc de construire des données financières plus en phase avec l'opérationnel. Au niveau de la direction du département, elle emporte la confiance des décideurs et accroît la valeur ajoutée de son travail par sa pertinence et sa cohérence. L'adjoint au chef de département reconnaît l'influence que peut avoir le travail du contrôleur sur les décisions final. Il reconnaît également qu'au niveau de la direction de département, l'oreille est de plus en plus tournée vers ce que peut dire le contrôleur et qu'il est désormais force de proposition dans la construction du système de pilotage de l'unité. La confiance qui lui est accordée devient alors à notre sens le symbole d'une fonction capable de s'émanciper progressivement de la relation prestataire-donneur d'ordre dans laquelle son travail reste bien souvent encloué. Il se tourne progressivement vers un rôle de conseiller que son aisance relationnelle et sa sensibilité opérationnelle favorise. Les nouveaux convertis semblent donc bénéficier d'une autonomie et d'une indépendance plus marquée que celle refusée aux jeunes premiers, qui eux restaient tributaires des injonctions de leurs « clients ». Pour ces deux profils, nous observons donc deux stratégies de légitimation presque identiques et déployées au cours des premiers mois d'exercice. En revanche, compte tenu du niveau de légitimité normative plus élevé chez les nouveaux convertis, nous constatons que cette stratégie consistant à apporter plus de valeur ajoutée à la fonction était bien plus efficace.

*Sur le département on a un besoin de plus en plus macroscopique. Dans ce cas-là, Christiane peut être force de proposition. Elle est libre de prendre des initiatives et généralement on est assez preneur. On n'a pas forcément le temps de s'occuper de tout ça. Maintenant si elle construit quelque chose qui n'est pas dans nos besoins on lui dira et puis de toute façon elle s'en rendra vite compte. Je sais qu'elle est en interface fréquente avec les gens des services. Et puis c'est quelqu'un sur qui on peut compter pour aller défendre le budget du département auprès du service financier lors des arbitrages par exemple.*

Jean Philippe, adjoint au chef de département

*Si je ne creuse pas mon analyse budgétaire, le chef de département pourra me demander pourquoi on n'a pas réalisé le budget alors qu'on avait de la marge à tel*

*ou tel endroit. Et là, les chefs de service peuvent te lâcher en disant qu'ils t'avaient filé les billes et qu'au final c'est toi qui as décidé de ne rien faire. Je suis une aide à la décision, pas une influence à la décision.*

Christiane, contrôleuse de gestion

*C'est à moi de bien piloter mon service, ce n'est pas à Christiane de le faire. Elle elle est là pour me rappeler à l'ordre si je dépasse ou si je suis en retard sur mes prévisions. Maintenant j'ai aussi compris qu'elle avait une vision macro du département. Donc quand on construit notre budget, il faut qu'elle soit dans la boucle. Vous pouvez faire le choix de monter ça tout seul dans votre coin sans la tenir au courant et considérer que quoi qu'il arrive elle sera là pour tirer la sonnette d'alarme. Mais le jour où elle fait ça le mal est fait et il ne faut pas venir pleurer après. Elle est preneuse et puis ça ne coûte rien de l'impliquer un peu plus en amont. Elle est capable de faire le lien entre ma préoccupation d'avoir un ETPT (Equivalent Temps Plein Travaillé), l'incidence de cette action sur les jalons prioritaires du département et le budget de l'unité. Moi à mon niveau, je peux juste dire : « si je n'ai pas de bonhomme en plus, je ne vais pas pouvoir faire mes manips et ça va décaler mon projet. » L'incidence macro, je ne l'ai pas en tête. Elle elle l'a, donc elle peut nous aiguiller en nous disant « bon cette année, ça va être serré au niveau du département. » Elle ne prend pas la décision puisque de toute façon ce n'est pas son rôle mais en fonction de son discours, c'est à nous d'ajuster.*

Pierre, chef de service

Le jeu de l'analyse reste cependant fortement conditionné au fait de réussir à s'émanciper de tâches budgétaires routinières. Pour Christiane et François, habitués à exercer des missions à forte valeur ajoutée, intégrer un poste dans lequel les résultats restent difficilement mesurables les pousse donc à rechercher des espaces de reconnaissance supplémentaires. Ils tentent ainsi d'infléchir le jugement que portent les individus qui composent leur environnement et s'intéressent de fait au niveau de légitimité qui est attribué à leur nouvelle fonction. Mais comme toujours, le discours des contrôleurs reste nuancé. Si Lambert et Sponem (2009) nous ont expliqué que les contrôleurs pouvaient parfois embellir leur discours et en ce sens occulter leurs tâches ingrates, force est de constater que les nouveaux convertis que nous avons observés avaient pleinement conscience des tâches routinières à leur charge et qu'ils ne cachaient pas leur désir de s'en éloigner. En revanche, comme François a pu nous le confier, se débarrasser de ce « boulot chiant » reste compliqué et l'effort de légitimation demeure souvent pollué par ces missions, qui rappellent sans cesse à leurs interlocuteurs que le contrôleur reste avant tout un fonctionnel au service d'un idéal bureaucratique persistant. La logique comptable et financière qui domine la fonction devient alors source de délégitimation pour ces contrôleurs qui ne peuvent d'emblée se légitimer en tant qu'expert du contrôle. Nous voyons donc une légitimité normative ainsi qu'une légitimité de proximité se renforcer de jour

en jour qui ne suffisent toutefois pas à infléchir les jugements et les perceptions sur la fonction de contrôleur. La légitimité fonctionnelle reste donc le principal handicap de ces profils atypiques. Nous constatons également que l'orientation des missions vers celle d'analyste ou encore de conseiller reste une stratégie de légitimation assumée par les nouveaux convertis mais qui restent encore assez discrète et complexe à mettre en œuvre. Christiane et François manifestent en effet une volonté de se tourner vers plus de qualitatif dans leurs missions mais ils demeurent relativement lucides quant à la difficulté de se détacher des missions routinières et au chemin restant à parcourir, tant technologiquement qu'humainement, afin de disposer d'outils automatisés les déchargeant de leurs activités de consolidation et de restitution. La transformation des rôles, censée permettre une orientation durable de la fonction vers plus d'analyse, reste donc une stratégie de légitimation embryonnaire dont l'effet ne sera visible que sur une plus longue échelle de temps. Pour ces contrôleurs débutants, la stratégie de valorisation de la fonction semble donc se limiter essentiellement à la création d'affects auprès des opérationnels.

En revanche, parallèlement à cette transformation des rôles, nous avons pu observer que les nouveaux convertis fournissaient un effort de traduction depuis la base opérationnelle vers le service financier ou encore vers la direction du département. Cet effort, fortement apprécié par les responsables opérationnels, place ainsi le contrôleur dans une position d'intermédiaire, comme nous avons pu le constater auprès des jeunes premiers, qui lui permettent de répondre aux attentes exprimées et ainsi de renforcer sa **légitimité de proximité**. Par ailleurs, la capacité à interagir avec le terrain et à exploiter sa sensibilité opérationnelle lui confère un capital confiance de la part de la plupart des responsables, modifiant ainsi les perceptions et les schémas mentaux préexistants à son encontre. D'un simple administratif défendant un système jugé incohérent, il devient cet ex-confrère, ayant basculé de l'autre côté, et sur qui l'on peut s'appuyer pour défendre ses problématiques et ses enjeux techniques. Sans pour autant devenir des *business-partner*, les nouveaux convertis semblent être en passe de réussir leur intégration dans un environnement où les besoins en termes de contrôle restent minces et où la valeur ajoutée de la fonction de contrôleur gagne à être communiquée. Ils rompent avec l'image commune du contrôleur orienté vers la direction et vers le service financier, s'appuient sur leur réputation d'ancien opérationnel et modifient ainsi la plupart des perceptions et des croyances. Ils amorcent en ce sens la conquête d'une **légitimité cognitive** auprès des managers opérationnels et accélèrent le pas en exploitent de manière visible les

différentes opportunités relationnelles qui s'offrent à eux tout en assurant un rôle de traduction (2.3.2).

### 2.3.2. Interagir : La sensibilité opérationnelle au service des liaisons et de la traduction

Même si les nouveaux convertis se doivent avant tout de se convaincre eux-mêmes du bien-fondé des missions qu'ils exercent, ils doivent également porter une attention sur ce qui était fait par leur prédécesseur, sur ce qui n'était pas fait et qui visiblement était indispensable à l'unité, sur ce qui doit être poursuivi et sur ce qui doit être abandonné. Comme pour les jeunes premiers, le comportement dominant reste celui de la transition en douceur. Venant remplacer chacun un contrôleur d'expérience, Christiane et François se sont montrés relativement prudents lors de cette période, en ne transformant pas de manière trop brutale les pratiques et en étant vigilant à être remis dans la boucle lorsque cela était nécessaire.

*Les premiers temps, le chef de département me demandait souvent : Est-ce que Sylvie (ancienne contrôleur de gestion du département) l'a vu, est-ce que tu as rebouclé avec elle ? J'ai appris après coup qu'il y avait certains dossiers sur lesquels il ne m'avait pas impliqué parce qu'il avait monté son truc avec l'ancien contrôleur de gestion. Je pense que le basculement s'est fait dans sa tête lorsque l'on a changé d'exercice budgétaire.*

Christiane, contrôleuse de gestion

Ils vont donc avoir tendance à poursuivre le travail de leur prédécesseur tout en considérant que leur passé d'opérationnel leur offre la possibilité d'ajuster la réalisation de certaines tâches et peut parfois leur ouvrir de nouveaux espaces d'échanges. A contrario, leur profil les bride parfois dans les relations qu'entretenaient les anciens contrôleurs avec les unités de gestion et les pousse à fournir un effort supplémentaire afin de ne pas perdre ces liaisons, indispensables au bon fonctionnement du département dans lequel ils sont affectés.

#### a. Assurer la continuité des échanges avec le service commercial

Au contact des interlocuteurs des contrôleurs, nous avons constaté que la capacité à assurer une interface avec le service commercial était considérée comme une attribution fondamentale dans l'exercice de la fonction. Nous avons donc croisé les discours des responsables avec ceux de Christiane et François qui évoquaient dans leurs entretiens un besoin de maintien du lien avec les acteurs du service commercial pour ne pas *perdre la main sur ce qui constitue le cœur de l'info*. Pour eux en effet, être en mesure de dialoguer avec le service commercial leur permet de savoir où en sont les commandes passées et donc de répondre aux principales préoccupations des opérationnels. La recherche publique dans le domaine du nucléaire

nécessite une politique d'achat relativement lourde consistant à faire appel fréquemment à des fournisseurs ou à des prestataires de service. Allant de la commande régulière de consommables ou d'études d'ingénierie à celle concernant l'achat d'un équipement analytique de plusieurs millions d'euros, la réalisation des actions planifiées demeure largement tributaire d'un carnet de commandes inscrit dans un processus commercial et financier complexe, maîtrisé pour moitié par le contrôleur. De plus, pour le contrôleur, ces achats représentent l'élément le plus volatile et le plus volumineux de l'exercice budgétaire dans lequel il est engagé. Un blocage du service commercial sur des commandes importantes peut en effet avoir des conséquences non négligeables sur l'équilibre de son budget. Tout l'intérêt pour lui est donc de pouvoir recueillir l'ensemble des informations afférentes aux commandes de son unité et de les diffuser ensuite. Il doit également être en mesure d'appuyer un dossier ou un cahier des charges auprès du service commercial afin de fluidifier la partie du processus d'achat dans lequel il n'est pas censé intervenir. En défendant les intérêts de son département de rattachement et en portant assistance aux acteurs de terrain, il vise à renforcer et à pérenniser sa légitimité de dépendance en devenant l'acteur incontournable du processus d'achat.

*Je pense que le travail du contrôleur a clairement des conséquences sur la prise de décision en interne.*

*Je vais prendre un exemple tout bête mais je pourrais en citer des tonnes. En début d'année on avait des opportunités financières liées à un projet qui était bien financé. En fin d'année il a fallu booster les dépenses, ce qui nécessite un suivi bien précis de l'engagement des dépenses, de l'instruction des commandes avec le service commercial, etc. Dans tout ça Christiane est le pivot central des opérations. Et par ailleurs elle tient à jour l'état de ce qui est engagé par rapport à la cible et donc en ce sens c'est elle qui détient toute les clefs du pilotage. Ça c'est fondamental.*

Jean Philippe, adjoint au chef de département

*L'interface entre le contrôleur et le service commercial est indéniable. On fait appel à lui pour ça. Après, je ne pense pas que ce soit en dehors de ses attributions. Son boulot, y'a pas mal de relationnel donc du coup nous on sait qu'il échange souvent avec eux, qu'il sait à qui s'adresser donc si ça peut nous faire gagner du temps. Et puis de toute façon si on ne passe pas par lui, il va nous le faire savoir la fois où on va le voir.*

Barbara, chef de service

*Le dialogue qu'on a avec lui (le contrôleur) porte souvent sur le caractère urgent des choses. Notamment sur les commandes. Il m'arrive de solliciter Christiane, ou auparavant Sylvie, pour savoir où en est telle ou telle commande. Certaines commandes ont un impact important sur la réalisation d'actions. Par conséquent, si elles ne passent pas, on est bloqué. J'essaie donc d'évaluer le caractère urgent*

*de la chose lorsque cela est possible et je lui demande d'accélérer un peu les choses. Après je sais que elle, elle connaît les bonnes personnes au service commercial avec qui discuter.*

Pierre, chef de service

Le discours des managers opérationnels est révélateur des attentes qui peuvent peser sur le contrôleur et qui le pousse à maintenir en permanence une activité relationnelle. Pour Christiane et François, ces attentes pèsent également sur leur légitimité et sur leur capacité à s'intégrer. Ils doivent être en mesure de rapidement reprendre en main le réseau de liaisons vers le service commercial développé et entretenu par l'ancien contrôleur tout en apprenant à dialoguer avec ces interlocuteurs.

Dans cette perspective, nous avons pu constater que les nouveaux convertis veillaient à pérenniser la **légitimité fonctionnelle** du contrôleur d'unité de R&D, pour lequel les échanges avec le service commercial constituent une activité historique au CEA. La recherche de cette forme de légitimité s'illustre à travers un effort de maintien d'une certaine fréquence et d'une certaine qualité dans les échanges avec les interlocuteurs historiques du service commercial en charge des commandes de l'unité.

*Si tu veux, à partir du moment que eux (les managers) ils ont quelqu'un qui peut appuyer sur le bouton à leur place ou faciliter les commandes lorsqu'elles passent au service commercial, ça leur convient. A ce sujet, je pense que Sylvie avait su instaurer de bonnes relations. Toi tu arrives derrière, il n'y a pas de raison pour que ça se dégrade. Elle m'avait un peu briefé en me disant « avec cette personne ça marche comme ça, avec une autre il faut t'y prendre un peu plus à l'avance si tu veux l'info, là il faudra relancer etc. » Voilà, elle m'a donné les infos clefs. Quand tu sais qu'une personne est plus caractérielle, tu y vas plus prudemment, tu ne mets pas les pieds dans le plat, tu amènes la chose calmement.*

*C : Est-ce qu'on peut parler de transmission de réseau*

*C'est un boulot où le relationnel fait 80% des choses. Tant que tout va bien, ça peut changer de contrôleur, il suffit d'être avenant et ils poursuivent les échanges avec le nouveau sans problème. En revanche si ils se braquent avec un contrôleur, le suivant il aura beaucoup de mal à récupérer les choses. Les portes peuvent se fermer définitivement. C'est de la transmission de petits tuyaux qui sont bien utiles le moment voulu.*

Christiane, contrôleuse de gestion

Même si le maintien des relations avec les interlocuteurs du service commercial peut sembler assez naturel, Christiane nous a tout de même rapporté les difficultés qu'elle avait pu rencontrer afin de maîtriser le langage commercial. Pour ces contrôleurs débutants, l'exercice

du maintien des liaisons suppose un exercice d'appropriation assez paradoxal consistant à maîtriser des termes et une logique qui leur était inconnue jusqu'à présent. Le paradoxe réside en effet dans le fait de devoir découvrir le métier de contrôleur alors que l'environnement leur reste accessible et relativement peu hostile (à l'inverse des jeunes premiers).

*Avant même d'arriver, je savais que j'aurais beaucoup d'effort à fournir pour comprendre le langage financier. Quand on est chef de projet, on ne comprend pas forcément le métier de contrôleur surtout parce qu'on le sous-estime. Je ne pensais pas qu'il y avait autant de logique derrière. Il y a tout un tas de termes et de réflexes à connaître. Maintenant je sais que lorsque je vois passer une DA (Demande d'Achats), j'ai le réflexe d'aller voir si elle est inscrite au budget. Je pense que Sylvie, elle maîtrisait tout ça beaucoup plus facilement que moi. Elle était bien plus en phase avec les aspects budgétaires, les échanges avec le service commercial, etc.*

*Très vite, il a donc fallu que je me mette dans le bain pour ne pas perdre la légitimité que Sylvie avait construite.*

Christiane, contrôlease de gestion

Dans le cas de Christiane, le maintien de ces relations devient donc une priorité. Il signifie pour elle l'assurance de ne pas voir sa légitimité fonctionnelle se détériorer encore plus. L'existence d'une légitimité fonctionnelle nous est apparue assez logiquement compte tenu du discours tenu par certains managers qui considéraient logiquement que le contrôleur se devait d'entretenir des relations avec le service commercial. Là où les managers d'unités fortement opérationnelles nous affirmaient que le contrôleur devait se concentrer uniquement sur les missions financières et ne pas se soucier de l'avancement des commandes, les responsables d'unités de recherche ont quant à eux démontré que ce rôle était désormais indispensable dans l'exercice de la fonction de contrôleur de gestion.

*Je n'ai pas l'impression qu'elle ait besoin de se construire un réseau pour être plus légitime. Elle n'agit pas dans l'ombre. Sa liste d'interlocuteurs est assez formalisée au final. Que ce soit les opérationnels, ses interlocuteurs au service financier ou ceux du service commercial, ils sont tous censés échanger avec lui. Il y a une structure relationnelle qui est inhérente à sa fonction et qui est bien claire. Elle a donc un réseau mais qui est formalisé. Un réseau avec beaucoup d'interlocuteurs. Elle n'est pas dans son bureau derrière son ordinateur. Elle doit aller sur le terrain pour chercher l'info et de la qualité de son relationnel dépendra la qualité, la fiabilité et la fraîcheur de l'info qu'elle recueille.*

Patrick, chef de service

L'échange d'informations avec le service commercial est donc devenu au fil des années une activité à part entière du contrôleur. Les responsables opérationnels n'attendent pas une intensification des échanges mais plutôt le maintien, d'un contrôleur à l'autre, d'un niveau de

dialogue de qualité entre la composante financière de leur unité et le service en charge du processus d'achat.

*Dans son rôle de suivi, le contrôleur est l'interface privilégiée avec les autres unités de gestion. Dans le cadre du plan d'investissement que j'évoquais tout à l'heure, c'est Christiane qui fait l'interface avec le service commercial, qui suit le déroulement de chacune des commandes, qui alerte, qui booste. Elle les tient au collier quoi. Et puis elle a la vision d'ensemble alors que les ingénieurs eux, ils peuvent aller toquer à la porte pour une info les concernant mais ils ne pourront pas nous remonter des infos qui concernent tout le département. Le contrôleur a aussi en tête les priorités. Il peut donc dire telle commande doit passer avant une autre etc. Il a donc une forte plus-value dans ce rôle-là.*

*Le lien avec le service commercial, il est clair. Ils parlent le même langage. En revanche avec le service du personnel, c'est moins évident. Ici on prend pas mal de doctorants ou de stagiaires. On passe donc directement par le service du personnel pour avoir les bons candidats et les positionner sur les bons sujets. Le contrôleur est juste là pour nous dire à quel niveau de dépenses en matière de main d'œuvre externe on est. Il n'intervient pas dans nos échanges avec le service du personnel. Nous par rapport à ce qu'on lui demande, à savoir un travail de suivi et un travail prospectif, ou de projection, peu importe comment on l'appelle, on évalue sa performance de manière assez simple. Si les données sont fiables et si elles sont rendues dans les délais, si elles sont de qualité, je dirais que le travail du contrôleur est bon. Moi je n'attends pas d'un contrôleur qu'il en fasse plus, j'attends qu'il fasse bien ce qu'on lui demande.*

*Pour moi le fait d'avoir un contrôleur dans le département, ça fluidifie les échanges et ça rend les choses beaucoup plus simple en terme d'accès. Et puis en étant à trois bureaux du sien, ça me permet de la solliciter beaucoup plus souvent. On gagne en efficacité. Elle est quasiment membre de l'unité. J'ai du mal à voir aujourd'hui quelle est sa part service financier. A mon sens, tout ce qu'elle fait est en lien avec son unité, tout est tourné vers le département.*

Jean Philippe, adjoint au chef de département

Au fil de nos entretiens avec les interlocuteurs de Christiane, nous avons donc constaté que cette dernière ne cherchait pas à accroître sa légitimité en créant de nouvelles interfaces mais plutôt à conserver une légitimité héritée de la contrôleuse précédente. Mais parallèlement à ce défi de la continuité, les deux nouveaux convertis nous ont également démontré qu'ils souhaitaient renforcer des espaces d'échanges trop peu exploités par leurs prédécesseurs, en intensifiant notamment les liaisons avec les opérationnels et en s'adonnant à un exercice de traduction de type bottom-up.

#### b. Interagir avec les opérationnels

Nous avons décelé dans le discours des nouveaux convertis une tendance à se tourner naturellement vers les opérationnels et à prêter attention à leurs problématiques. Pour François comme pour Christiane, nous avons également pu observer une personnalité similaire

consistant à se tourner naturellement vers les autres et à faciliter les échanges. Ce comportement relationnel, couplé à leur expérience passée en tant que manager leur permet d'une part d'approcher leurs interlocuteurs avec une barrière du langage qu'ils arrivent à dépasser, et d'autre part leur offre la possibilité de corriger ce qui à leur sens manquait à la fonction.

*On va dire que depuis que je suis arrivé je n'ai pas connu de situations de blocage. Mais par contre, j'ai souvent l'impression que les gens font ce que je leur demande sans réel conviction. Ils n'y croient pas. S'ils comprenaient ce qu'on leur demande, on y gagnerait parce qu'on sortirait de la logique du CEA. C'est-à-dire que le jour où les gens comprendront qu'il faut parfois raisonner comme-ci on était dans une entreprise privée, et ne pas prendre à la rigolade en se disant « oh c'est bon, si on n'a pas de sous, on les prendra à quelqu'un d'autre. » Il y a derrière une grosse culture à avoir et qui n'est pas forcément portée par la hiérarchie. On s'appuie sur toi pour ça mais on a des moyens limités. Ça revient à ce qu'on disait tout à l'heure. Si je vais dans un laboratoire et que je sais ce que les gens font, que j'ai le temps d'analyser ce qu'ils font alors là je réussirai à instaurer un dialogue qui peut monter en flèche et être beaucoup plus constructif. Et puis moi derrière ça me permet d'appuyer. Si on me dit « François, là on ne peut pas dépenser autant. » j'ai les éléments pour argumenter pourquoi on demande autant.*

François, contrôleur de gestion

*On apprend beaucoup de chose. Moi j'essaie de ne pas perdre sur la technique, de suivre lorsqu'ils présentent de nouveaux sujets. Au moins quand on me parle de telle commande ou tel achat, moi je le raccroche, à des programmes à des aspects techniques, etc. Ça me parle. Après, tout ne me parle pas. C'est des chimistes. Sur certains domaines ils sont assez pointus. Je pense qu'il te faut une année complète pour cerner un peu tous les programmes de recherche. Pour la première année, j'ai la sensation d'avoir plus appris que je n'ai donné. Je me suis contenté de faire l'arrêté, des trucs basiques quoi. Je pense ne pas avoir eu forcément l'esprit critique, je ne suis pas allé vraiment dans le fond des choses. Ces derniers temps, j'ai senti que quand j'allais voir les services, je savais de quoi ils me parlaient et du coup je rattachais plus facilement les choses entre elles : qu'est-ce qu'ils font sur ce programme ? Quels sont les enjeux pour le CEA ? Je pense avoir apporté d'une part l'aspect contrôle de gestion, pour répondre aux demandes budgétaires qu'on attend avec quand même le côté technique... prendre en compte les besoins des chercheurs. Je crois qu'ils commencent à m'associer plus seulement sur les aspects du style... « J'ai besoin de ce relevé-là », « Il me faut un tableau comme-ci ou comme-ca ».*

Christiane, contrôleur de gestion

Il semble cohérent pour ces contrôleurs sans expérience de mettre en avant les compétences dont ils disposent. Dans l'exercice de leur missions, ces compétences se manifestent par une capacité à se tourner vers les opérationnels de manière systématique, d'être capable de sonder les besoins, de les synthétiser dans une vision d'ensemble et de les traduire ensuite en enjeux

financiers. Exerçant auparavant des activités de management technique, Christiane et François gardent en ce sens une capacité de mise en cohérence et de gestion de problématiques multiples et multidimensionnelles. Pour ces derniers, habitués à articuler le triptyque délai/coût/risque dans leurs missions antérieures, la construction de liens forts entre la dimension financière et les managers opérationnels s'est vite imposée comme une priorité fonctionnelle.

Le profil de nouveau converti est assez complexe à étudier, notamment lorsqu'on s'intéresse aux stratégies de légitimation qu'il peut élaborer. Il suppose un aller-retour quasi-permanent entre l'expérience passée de l'individu et son activité présente de contrôleur. De ce fait, nous avons pu constater que les valeurs qu'il prônait pouvaient être différentes de celles qu'il incarnait. Même s'il enfile le costume de contrôleur, l'ancien manager opérationnel conserve malgré tout un certain nombre de repères hérités de sa propre expérience. Il se produit alors une forme d'acculturation qui modifie sensiblement les perceptions et les contours de la fonction. En somme, le nouveau converti fini par s'autolégitimer sur ses propres repères cognitifs.

Au-delà de ce que nous avons pu constater concernant le rôle d'analyste visé par ces profils, nous observons également des stratégies individuelles consistant à porter la fonction vers plus de relationnel et d'interactions avec les acteurs opérationnels.

*Les qualités que j'attends d'un contrôleur c'est avant tout de la rigueur histoire d'avoir des états clairs, à jours et justes. Après je pense que tout le monde vous dira que ça marchera mieux avec quelqu'un qui a un bon relationnel. J'essaie de voir en quoi ça pourrait lui servir au quotidien. Pour son travail j'entends bien. Vu qu'il va chercher les informations au niveau opérationnel, son relationnel doit lui permettre d'établir des relations de confiance. Mais au-delà, lorsqu'il est amené à interagir avec le service commercial, il ne faut pas qu'il discute avec eux et qu'il y ait un bras d'honneur dès qu'il sort. Après le bon relationnel, c'est une caractéristique du bon travail en équipe. C'est vrai que lorsqu'on voit le contrôleur, on a du mal à se dire qu'il travail en équipe puisqu'il est détaché du service financier.*

*C : Quels sont les retours que vous avez sur Christiane à ce niveau-là ?*

*Les retours que j'ai sur Christiane ... c'est d'abord qu'elle s'implique dans ce qu'elle fait et dans ce que les autres font. Elle va un peu plus loin que Sylvie. D'un contrôleur à l'autre ça saute aux yeux. Chacun a ses qualités et ses défauts. Sylvie elle gérait parfaitement les relations avec le service commercial et le service du personnel mais elle ne pouvait pas forcément rentrer dans le détail avec les chercheurs. Elle s'y intéressait c'est sûr. Mais dans les grandes lignes. Christiane,*

*elle, elle a la logique pour comprendre ce qu'ils font dans les labos et cette sensibilité, on le voit bien, la pousse à échanger plus fréquemment avec eux.*

Jean Philippe, adjoint au chef de département

L'interactivité souhaitée par les contrôleurs prend alors forme à partir de deux leviers de légitimation, à savoir le renforcement des liaisons vers le terrain et la traduction de problématiques techniques en enjeux financiers ou budgétaires. Qui de mieux placé qu'un ancien opérationnel, venu de son plein gré, pour assurer ce poste de liaison (Mintzberg, 2010) sans pour autant passer pour l'œil de Moscou ou l'envoyé de la direction.

*Elle ne me traduit pas forcément ce qu'elle fait parce que c'est un peu technique et qu'à vrai dire je n'aurais pas forcément le temps ni l'envie de le comprendre. En revanche je sais qu'elle traduit ce que moi je lui dis dans les termes financiers. On se fait des réunions assez souvent dans lesquelles je mets tout sur la table. De la mine de crayon que j'ai acheté à l'appareil de ventilation à un million d'euros. Je n'ai rien à cacher. A partir du moment où on m'aide et on me simplifie la tâche, je coopère.*

*Avec sa casquette d'ancienne chef de projet, je lui fais confiance. Elle aussi à un moment elle a peut-être dû lutter pour qu'on prenne en compte des demandes budgétaires de son projet. Des demandes que seuls les opérationnels comprenaient et que les financiers, eux, voyaient comme une ligne supplémentaire susceptible de déséquilibrer l'arrêté des comptes.*

Patrick, chef de service

*La traduction c'est un effort qui est à faire des deux côtés. [rires] Que ce soit à mon niveau ou au sien, ça demande une certaine adaptation. Moi j'adapte mon discours à ce qu'elle peut comprendre et je vois bien qu'elle fait des efforts pour arriver à déchiffrer ce que je lui dis. Ce qui est intéressant, c'est de voir qu'en réunion de département, elle ressort tout ce qu'on lui a dit. Ça ne passe pas à travers. Elle sait qu'on a demandé une machine pour cette année et qu'il nous la faut pour qu'on puisse démarrer au plus tôt une phase d'un projet, etc. Elle a noté tout ça et elle l'intègre, du moins à ce que j'en vois, au budget. Pareil lorsqu'on construit le budget, on peut compter sur elle pour aller appuyer des demandes que l'on considère comme prioritaires.*

*Après il faut trouver un mode de communication commun. Dans l'autre sens c'est aussi visible. Quand elle vient me parler avec tous ses termes, je n'y comprends pas grand-chose. Idem quand elle me parle de PMLT (Plan Moyen Long Terme), ça c'est du stratégique ++ donc elle prend le temps d'expliquer la démarche.*

Pierre, chef de service

*La confiance, je l'accorde à la fonction et non pas à l'individu qui incarne la fonction. J'entends par là que quelle que soit la personne, elle va finir par s'intégrer au département. Que le contrôleur soit un pur administratif ou quelqu'un de moins technique, je pense que le service financier s'est construit une sorte de personnalité type à recruter sur ces postes. Ils vont éviter de nommer quelqu'un qui n'est pas ouvert, qui n'est pas capable de se tourner vers les autres. C'est un métier où l'échange est permanent donc si le contrôleur ne va pas vers les*

*autres, il ne fait pas bien son boulot. Il faut accepter de se prendre des baffes parfois, il faut avoir des qualités comportementales pour bien s'intégrer. Si je devais choisir entre un bon technicien discret et un contrôleur moins à l'aise avec les chiffres mais bon communicant, je pense que j'opterais pour le second profil. C'est un peu le profil de François. Lui il débarque du DUSP et il n'y connaît rien à la fonction. Mais les outils sont là pour l'aider. On voit clairement qu'il a été choisi pour ça d'ailleurs. Son job ça va être de remplacer Barbara qui était là depuis des années tout en étant capable de tisser peut être des liens plus forts avec les labos. Barbara était pleinement intégrée mais François lui, peut apporter quelque chose en plus, comme par exemple une capacité à cerner la dimension technique des choses. Je vais donner un exemple : ici on travaille beaucoup pour l'industriel. C'est principalement de la recherche appliquée. Quand on monte nos devis, on aimerait avoir un contrôleur qui ait en tête la valeur réelle de la recherche que l'on vend et non pas forcément le coût budgétaire de cette recherche. Ça peut donc être un gros plus que d'avoir quelqu'un capable de monter les devis avec nous et de faire le lien entre le pieds de page et tout le background qu'il y a derrière. D'ailleurs c'est rigolo de voir qu'il s'intéresse parfois plus à ce que l'on fait nous que ce qu'il doit faire.*

Barbara, chef de service

Les comportements stratégiques adoptés par les deux contrôleurs que nous avons rencontrés semblent avoir une certaine emprise sur les managers. Ils sont d'autant plus légitimant pour ces deux profils dans la mesure où ces comportements apparaissent comme naturels et spontanés. Même si cela était moins visible chez François, pour qui le recul était trop faible, pour l'un comme pour l'autre, la stratégie de légitimation s'est traduite par une aptitude naturelle à être à l'écoute des interlocuteurs et à faciliter la remontée d'informations techniques dans les systèmes budgétaires. A plusieurs reprises nous ont été évoqués des cas où la demande budgétaire avait été défendue par Christiane simplement parce qu'elle avait pu comprendre et retranscrire le besoin de son interlocuteur dans une vision macro.

*Là où je vois que les choses changent, c'est que le contrôleur est de plus en plus impliqué dans le montage budgétaire. Auparavant il n'était impliqué qu'après coup. Il suivait le budget mais ne le montait pas forcément. Aujourd'hui, les services et les labos ont plus tendance à l'impliquer parce qu'ils savent déjà qu'il a accès à certaines infos que eux n'ont pas. C'est vrai. Quand ils se réunissent entre contrôleurs au service financier, ça discute de stratégie budgétaire je suppose. Dès fois, Christiane nous redescend des infos du genre « Sur 2014, ils vont diminuer les frais de missions » ou « Il risque d'y avoir un budget en baisse sur la R&D pour l'an prochain ». Et puis avec des profils comme Christiane, ils savent qu'ils peuvent la mettre dans la boucle parce que ça peut toujours leur servir. Le montage budgétaire, on peut le prévoir plus large de son côté pour être sûr d'avoir au moins ce qu'on demande sauf que là-haut ils ont compris le truc et ils te donnent beaucoup moins. On peut aussi le prévoir au plus juste avec Christiane qui, j'en suis sûr traduira les messages qu'on lui donne dans le budget et surtout, ira le défendre. Par exemple, si je veux deux personnes de plus sur mon projet ou*

*dans un labo parce qu'il y a une grosse échéance en fin d'année pour moi, je prends un gros risque de me les voir passer sous le nez si Christiane n'est pas dans la boucle. En revanche si je lui explique que ça engage la tenue d'un jalon prioritaire, elle, elle va de suite le rattacher à un programme et voir où est-ce qu'on peut réduire la voilure pour que ça passe.*

Pierre, chef de service

Même s'il n'intervient pas dans la structuration de la stratégie d'innovation technologique des départements de R&D, qui reste avant tout du ressort des décideurs, le contrôleur de gestion de ces unités devient en revanche le maillon opérationnel essentiel dans l'estimation et la valorisation de ces innovations. Les contrats de partenariats entre les industriels et les unités de recherche du CEA Marcoule sont bien souvent conclus à un niveau hiérarchique supérieur et ces contrats sont généralement construits autour de problématiques techniques et technologiques avant d'y greffer une dimension financière. Cependant, l'exécution de ces contrats de partenariat et les projets qui y sont associés restent dans le périmètre du contrôleur et impliquent un suivi rigoureux ainsi qu'une interactivité permanente afin de ne pas venir gripper le processus d'innovation. N'oublions pas que le contrôleur est perçu comme le symbole d'une morosité budgétaire grandissante dans les organismes publics et qu'il est susceptible de venir superposer aux controverses technologiques existantes à Marcoule (doit-on plutôt orienter la recherche vers les technologies de stockage des déchets nucléaires à vie longue ou bien vers la transmutation<sup>1</sup> ?) une controverse financière qui consisterait à orienter la recherche non pas en fonction de sa pertinence mais en fonction de son coût initial. En ce sens, des traductions apparaissent assez logiquement pour venir faciliter mais également suivre le processus d'innovation réparti dans les différentes actions du département. Le contrôleur traduit de multiples visions opérationnelles en chiffrages budgétaires consolidés, il tisse donc le lien vers la composante financière. Il restitue ensuite des éléments de ce chiffrage budgétaire sous forme d'indicateurs, venant alimenter d'autres éléments de la stratégie. Le profil atypique de ces contrôleurs offre une perspective assez intéressante de ce que pourrait être un véritable business partner, à savoir un contrôleur sensible aux problématiques de terrain, qui en maîtrise la logique et qui est, de fait, capable de déceler les éventuelles formations de slack. Il manque toutefois à ces contrôleurs une maîtrise complète des systèmes de contrôle et de la logique financière qui leur permettrait de se positionner en tant qu'expert du compromis (Boltanski et Thévenot, 1991) entre la sphère opérationnelle et la structure dirigeante.

---

<sup>1</sup> La transmutation est un procédé chimique consistant à transformer un élément radioactif à vie longue en un autre dont la durée de vie décroît plus rapidement

Envisagé sous cet angle, le jeu de la traduction multiple pourrait s'avérer à terme être un puissant levier de légitimation d'une fonction souvent perçue comme un frein à l'innovation. Toutefois, à ce jour, les nouveaux convertis assurent la construction d'une légitimité cognitive, que l'on observait peu ou pas auprès des jeunes premiers. Ils modifient également sensiblement les perceptions collectives des opérationnels à l'égard de la fonction de contrôleur.

## Conclusion de la section 2

Contrairement aux jeunes premiers qui doivent généralement se soumettre aux desideratas des managers opérationnels afin de pouvoir survivre et ne pas sombrer dans le simple exercice budgétaire, les nouveaux convertis semblent avoir la main sur leurs missions et apparaissent plus indépendants dans leurs actions, du fait notamment de leur maturité.

L'exercice de la légitimation de ces profils se dessine à partir de deux stratégies individuelles qui intervenaient au cours des premiers mois d'intégration et que nous avons pu mettre en lumière à travers nos entretiens. Ces stratégies consistent dans un premier temps à donner un peu de hauteur à une fonction que les nouveaux convertis estiment trop comptable et trop détachée du terrain. Pour ces derniers, accroître la **légitimité fonctionnelle** statique des contrôleurs décentralisés passe logiquement par une transformation des rôles et par une ouverture vers des missions plus qualitatives, orientées vers le conseil et l'analyse. Cette stratégie permet également de renforcer une **légitimité normative**, construite par l'ancien contrôleur, et fortement consolidée compte tenu de la sensibilité opérationnelle de ces ex-managers. Les deux nouveaux convertis nous ont également démontré qu'ils étaient capables de compenser des lacunes évidentes dans la maîtrise des techniques et des outils de contrôle de gestion par la mise en avant de leurs aptitudes relationnelles couplées ici encore à leur sensibilité opérationnelle. Ils parviennent à maintenir les liaisons qui pouvaient exister auparavant entre la fonction de contrôleur et les autres unités de gestion, ils créent également de nouvelles liaisons et libèrent des espaces d'échanges encore mal exploités pour y réaliser une meilleure traduction des enjeux opérationnels en langage financier.

Dans leur exercice de construction identitaire, les nouveaux convertis parviennent ainsi à bâtir des bases solides de leur légitimité en tant que contrôleur. Bénéficiant d'une maturité et d'un vécu dans l'organisation, ils acquièrent assez rapidement une **légitimité de proximité** auprès de leurs interlocuteurs opérationnels, et parviennent à transformer une **légitimité cognitive**

initialement fragilisé, du fait de leur conformisme aux attentes de l'unité et de leur capacité à dépasser le modèle ancré dans les croyances collectives.

# Chapitre 5- Des histoires de contrôleurs confirmés

---

## Introduction

---

Après nous être intéressés aux profils de contrôleurs débutants provenant d'horizons diverses et pour qui le défi de la légitimation se superposait à des tensions préexistantes, nous nous sommes tournés vers des profils plus expérimentés. Notre étude de cas enchâssés nous a en effet révélé une fonction de contrôleur de gestion confirmée, pour laquelle les individus étaient en poste depuis plusieurs années et pleinement intégrés. L'ancienneté de ces profils et le degré d'expérience qu'ils avaient pu acquérir sur le poste nous a donc poussé à considérer que leurs stratégies de légitimation pouvaient différer de celles employées par les contrôleurs débutants. Toutefois, les contrôleurs confirmés ne peuvent faire l'objet d'un regroupement unique compte tenu des disparités en matière d'autorité et de rattachement hiérarchique.

Pour les contrôleurs d'unités opérationnelles, les années de pratique et d'échanges ont permis de construire une fonction pleinement intégrée à l'environnement opérationnel. Pour ces contrôleurs *caméléons* (Section 1), la légitimation passe avant tout par le maintien d'un statut quasi invisible de fonctionnel, garant de l'autorité financière.

Les responsables du service financier quant à eux, exercent une activité de contrôleur essentiellement à destination de la direction de centre en interagissant avec de nombreux décideurs situés à différents niveaux de l'organisation. Le processus de légitimation de ces *conseillers du roi* (Section 2) devient alors différent compte tenu de cette multitude d'interlocuteurs et de la dimension stratégique de la fonction.

# Section 1 – Les caméléons

---

*Quand tu commences à demander des comptes aux gens, c'est dur... Ici il n'y a pas une culture approfondie des budgets. C'était pas la joie au début. Ici on te dit « Mon pauvre, si demain le plafond s'écroule et qu'on n'a pas les ronds pour le faire mais qu'on me dit de le faire, je ferais les travaux. » Après c'est à toi de te débrouiller. En gros c'était ça. Bon là on a réussi à mettre des budgets par groupe en place, donc les gens ont des objectifs, on les rencontre, on fait les révisions budgétaires, on discute. Je pense qu'il y a un dialogue qui s'est mis en place et les gens commencent à comprendre l'importance du budget. Je pense qu'il faut être pédagogue et il ne faut pas prendre les gens de front. Tu as le caractère de chacun, moi j'ai le mien aussi. Si tu commences d'entrée à te mettre face aux gens et à les regarder de haut, ce n'est pas comme ça qu'on peut y arriver. Il ne faut pas avancer de front, il faut se fondre dans la masse. Je pense qu'il faut être un caméléon plutôt qu'un dinosaure.*

Gérard, contrôleur de gestion Service Support Technique et  
Logistique

## 1.1. Présentation des personnes rencontrées

---

### 1.1.1. Les contrôleurs de gestion

La littérature sur la fonction de contrôleur de gestion a tendance à nous représenter des individus aux prises avec leur propre identité et leur intégration. Au-delà de tous les travaux sur les activités des contrôleurs (stratégiques ou non, comptables, budgétaires ou de l'ordre du conseil), les récentes questions soulevées sur l'identité de cet acteur (Lambert, et Sponem, 2009), sur sa légitimité (Bollecker, 2009), sur sa *capacité à incarner un discours sur l'utilité et l'importance que doit avoir son intervention dans l'organisation* (Morales, 2012) poussent à caricaturer un individu en proie à des questions de positionnement organisationnel et de conformisme à son environnement. Si, comme nous le rappellent les travaux de la théorie de la contingence, la performance d'une organisation dépend principalement du conformisme entre sa structure et son environnement, nous constatons que, désormais, les contrôleurs adoptent une logique similaire. Au même titre que les caméléons, ils se fondent dans la masse. Plus ils sont proches des opérationnels, plus ils tentent de dissimuler leur véritable couleur et plus ils semblent échapper aux rapports conflictuels.

La métaphore du caméléon est apparue assez naturellement au fil des entretiens que nous menions auprès de ces contrôleurs que nous qualifions de confirmés et qui évoluaient alors depuis plusieurs années au sein des différentes unités opérationnelles. Nous observions dès lors des profils parfaitement intégrés, que les opérationnels considéraient comme des membres à part entière de l'unité et qui avaient enfin réussi à gommer, pour partie, leur image d'espion. A partir de ces observations et des échanges que nous pouvions avoir avec ces contrôleurs confirmés, nous nous sommes interrogés sur cette capacité à jouer double jeu, sur cette aptitude à être doublement légitime et à réussir là où les jeunes premiers échouaient. En sommes nous voulions comprendre comment ces derniers étaient parvenus à survivre dans un environnement aussi hostile et réfractaire à toute forme de contrôle supplémentaire.

Les six profils que nous avons étudiés ont tous entre 42 et 53 ans et exercent la fonction de contrôleurs depuis plusieurs années. Il s'agit pour la plupart de personnes diplômées en gestion et ayant réalisé l'essentiel de leur carrière au CEA.

#### 1.1.2. Les responsables opérationnels

Comme pour les contrôleurs de gestion débutants, nous souhaitons maintenir la plupart de nos entretiens au niveau de la ligne hiérarchique pour ne pas réduire la pertinence du matériau que nous allions recueillir et également pour maintenir un niveau de discours oscillant entre la dimension technique et la dimension stratégique.

Les managers opérationnels rencontrés ont pour la plupart connu plusieurs contrôleurs au cours de leur carrière. Certains ont même pu nous fournir des éléments d'observation des stratégies de légitimation de plusieurs contrôleurs compte tenu de leur ancienneté sur le site. D'autres en revanche venaient de débiter leur mandat de responsable, suite à une mobilité interne. Nous étions donc en présence de certains interlocuteurs à même de nous éclairer sur l'évolution dans le temps de la légitimité de ces contrôleurs et d'autres, en capacité de nous restituer leurs jugements initiaux lors de leurs premiers mois de mandat.

**Tableau 20 : Les caméléons : profils des personnes rencontrées (contrôleurs de gestion et responsables opérationnels)**

	Age	Années d'expérience CdG	Années d'expérience poste	Années d'ancienneté au CEA	Années d'ancienneté dans l'unité	Volume budgétaire de l'unité.	Formation	Expériences professionnelles	Principaux traits de caractère
<b>Barbara</b>	53 ans	11 ans	11 ans	29 ans	11 ans	24 M€	DUT GEA, Maîtrise en psychologie sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistant administratif (CEA)</li> <li>• Assistante RH (CEA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calme, persuasion, amabilité</li> </ul>
<b>Mathilde</b>	53 ans	7 ans	3 ans	7 ans	3 ans	9 M€	BTS gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptable (COGEMA)</li> <li>• Comptable en cabinet d'expertise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Franc parlé, implication</li> </ul>
<b>Clotilde</b>	53 ans	12 ans	12 ans	NC	12 ans	130 M€	DESS banque et finance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistante de gestion (CEA)</li> <li>• Chef de bureau des achats/ventes (CEA)</li> <li>• Trésorière déléguée (CEA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rigueur, curiosité, précision</li> </ul>
<b>Sylvie</b>	44 ans	6 ans	1 an	12 ans	1 an	130 M€	Maîtrise de mathématiques, DESS en gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de bureau au service du personnel (CEA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tempérance, pédagogie</li> </ul>
<b>Gérard</b>	53 ans	5 ans	5 ans	14 ans	5 ans	67 M€	BTS assistant de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionnaire d'achats (CEA)</li> <li>• Assistant de gestion (BTP)</li> <li>• Assistant logistique et achat (ALSTOM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amabilité, écoute</li> </ul>
<b>François</b>	42 ans	4 ans	4 ans	17 ans	4 ans	24 M€	Licence en droit public, maîtrise et DEA en droit des affaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de bureau des achats (CEA)</li> <li>• Juriste-gestionnaire de contrats (CEA)</li> <li>• Juriste en droit des sociétés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Curiosité, implication</li> </ul>

	Age	Années d'ancienneté poste	Années d'ancienneté au CEA	Années d'ancienneté dans l'unité	Intitulé du poste	Formation	Expériences professionnelles
<b>Bertrand</b>	53 ans	10 ans	30 ans	1 an	Adjoint au chef de département (Assainissement/déma ntèlement)	Ingénieur génie chimique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 ans en tant qu'adjoint au chef de département (CEA)</li> <li>• Chef de service (CEA)</li> <li>• Chef de projet (CEA)</li> </ul>
<b>Olivier</b>	45 ans	3 ans	14 ans	3 ans	Adjoint au chef de service (Support technique)	Ingénieur chimiste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adjoint au chef de service</li> <li>• Responsable sûreté, sécurité nucléaire (CEA)</li> <li>• Ingénieur sûreté, responsable d'équipe opérationnelle (AREVA)</li> </ul>
<b>Barbara</b>	55 ans	1 an	20 ans	1 an	Chef de service (R&D)	Ingénieur industrie chimique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adjoint au chef de service (CEA)</li> <li>• Chef de laboratoire (CEA)</li> <li>• Ingénieur (industrie pétrolière)</li> </ul>
<b>Doriane</b>	NC	2 ans	29 ans	2 ans	Adjoint au chef de département (R&D)	DEUG MAS, Maîtrise AES, DESS en RH, MBA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable d'unité administrative (CEA)</li> <li>• Responsable RH dans l'industrie de la sidérurgie (2 ans)</li> </ul>
<b>Sylvain</b>	55 ans	6 ans	15 ans	10 ans	Adjoint au chef de département (Support en sécurité et protection)	Ingénieur chimiste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adjoint au chef de département (CEA)</li> <li>• Chef de service (CEA)</li> <li>• Assistant sûreté (CEA)</li> <li>• 15 ans en tant qu'ingénieur (AREVA)</li> </ul>
<b>Lauriane</b>	45 ans	2 ans	21 ans	2 ans	Chef de projet de (Assainissement/déma ntèlement)	Ingénieur et docteur en génie chimique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de service (CEA)</li> <li>• Chef de laboratoire (CEA)</li> <li>• Ingénieur de recherche (CEA)</li> </ul>
<b>François</b>	51 ans	7 ans	7 ans	7 ans	Chef de laboratoire (Biologie)	Ingénieur chimiste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef du laboratoire d'analyses environnementales au CEA (7 ans)</li> <li>• Chef de projet à la COGEMA (5 ans)</li> <li>• Chef de laboratoire à la COGEMA (5 ans)</li> <li>• Responsable radioprotection à la COGEMA (7 ans)</li> </ul>
<b>Olivier</b>	52 ans	6 ans	20 ans	20 ans	Chef de laboratoire (Chimie)	Ingénieur matériaux, docteur en chimie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de laboratoire (CEA)</li> <li>• Ingénieur production (MATRA)</li> </ul>

## 1.2. Présentation du contexte d'exercice et état de la légitimité

---

Depuis maintenant une dizaine d'années, le domaine de l'industrie nucléaire s'est largement transformé afin de basculer lentement vers de nouveaux modèles économiques et de nouvelles perspectives de croissance. Ces changements économiques sont venus se superposer aux mutations structurelles multiples qu'ont pu connaître les organisations publiques et sur lesquelles nous avons discuté en première partie. Au cours de cette décennie, le CEA a donc subi la plupart de ces transformations, parfois de manière passive, parfois de manière plus engagée, avec un impact non négligeable sur la culture organisationnelle des différents acteurs.

Epiphénomène parmi tant d'autres, c'est dans ce contexte changeant et incertain qu'est apparue la fonction de contrôleur de gestion décentralisé. Il nous a donc semblé indispensable de revenir en détail sur ces éléments contextuels, qui modélisent l'environnement dans lequel les six contrôleurs *caméléon* ont dû évoluer.

### 1.2.1. Accompagner des changements structurels

Dès 2000, en créant la Direction de l'Energie Nucléaire (DEN), le CEA rattachait l'intégralité des activités du site CEA de Marcoule à ce nouveau pôle, entraînant ainsi une transformation de la structure organisationnelle, en passant d'un modèle hiérarchique à un modèle matriciel, ainsi qu'une profonde mutation des modes de fonctionnement. Dans cette dynamique de changement, le CEA a fait le choix d'une part de renforcer le pouvoir de la ligne opérationnelle, en conférant aux experts et aux ingénieurs-chercheurs la charge de la conduite de projets, et d'autre part, a su créer une couche supplémentaire de contrôle centralisée.

Un peu plus tard, en 2005, suite à la création du groupe AREVA (COGEMA devient AREVA en 2001), le CEA Marcoule est devenu propriétaire de l'ensemble des installations du site, devenant également à cette occasion, le responsable de l'exploitation de ces dernières. Impactant ici encore la structure organisationnelle du CEA Marcoule, ce *swap* est venu créer des cœurs de métier supplémentaires (pilotage des projets d'assainissement et de démantèlement entre autre) ainsi qu'une exigence supplémentaire en terme de contrôle financier et budgétaire.

En parallèle d'une LOLF qui s'est immiscée progressivement dans les modes de gestion, la fonction de contrôleur de gestion décentralisée, créée en 2000 au même moment que la DEN, a donc dû composer avec ces contraintes multiples et trouver sa place dans des unités

opérationnelles confrontées au changement. Pour les individus chargés d'incarner ce nouvel acteur, le défi de l'intégration et de la légitimation s'est semble-t-il posé assez rapidement.

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

François, contrôleur de gestion d'unité de support

*Il existe des facteurs contingents qui peuvent expliquer l'émergence du contrôle de gestion au CEA. La taille des centres implique tout de même un suivi et un pilotage local. L'activité du site a pu également jouer un rôle (problématiques industrielles). Il en est de même concernant la structure même de l'organisation. La logique projet de la DEN a également influencé largement le développement du contrôle de gestion.*

*L'apparition de la fonction de contrôleur de gestion dans les départements dépend à mon sens d'une triple logique :*

*La première c'est une logique de moyens. Le transfert de responsabilité opérationnelle vers la direction de site a rendu possible la mutualisation des groupes administratifs pour créer les unités de support en gestion. Sans ce transfert de responsabilités au niveau local, on serait resté dans un système de « bastions » difficile à piloter. La deuxième logique est une logique d'optimisation. Plus tu démultiplie les groupes, plus tu as besoin de monde donc plus ça te coûte cher. Donc mutualiser ces groupes a permis d'économiser des frais de logistique conséquents. Et enfin, la dernière logique correspond à une volonté de créer une vraie fonction de contrôleur de gestion en découplant les gens qui font du contrôle de gestion, du conseil, de l'aide au pilotage avec les gens qui font de la gestion et de la production administrative.*

*C : Au-delà de cette triple logique, comment l'arrivée des contrôleurs a été vécue dans les départements ?*

*Au début, ça a été assez dur. Certains contrôleurs n'étaient jamais invités aux réunions. On estimait qu'ils n'avaient rien à y faire et que leur boulot c'était de faire de l'administratif. Il a donc fallu intervenir pour affirmer la place du contrôleur. A l'époque moi je n'étais qu'adjoint mais le chef du service contrôle de gestion a rédigé des notes de nomination signées du directeur pour clarifier les choses. Ça a au moins permis de mettre les choses à plat. Ces notes de nomination, c'est une amorce de légitimité mais ensuite c'est au contrôleur de construire sa propre légitimité dans son département.*

Yvan, chef du service financier et contrôle de gestion

Les contrôleurs comme les managers opérationnels que nous avons rencontrés, reviennent assez spontanément sur ces périodes de changement étalées dans le temps. Ils nous expliquent que, même si cela peut sembler absurde, les amalgames entre ces changements et des acteurs incarnant le changement restent fréquents. Les contrôleurs nous expliquent également que ces amalgames leur ont bien souvent été préjudiciables dans la mesure où la fonction permettait

une personnification de la perte d'autonomie des unités opérationnelles. Pour ceux ayant vécu la création de la fonction, la période de changement structurel a largement contribué à la diabolisation du contrôleur, qui était alors perçu comme un envoyé de la direction.

*Quand je suis arrivée dans le département, la DEN venait d'être créée. Le chef de département et son adjoint m'ont regardé et ils m'ont demandé : « vous êtes qui vous ? Vous êtes l'espion ? » Pour eux, le contrôleur de gestion il contrôlait. Alors qu'en fait on est là pour les alerter, pour les aider à piloter. Il avait fallu une réunion avec le chef du service contrôle de gestion pour leur expliquer que je n'étais pas là pour faire le flic et encore moins l'espion.*

Clotilde, contrôleuse de gestion département d'assainissement-démantèlement

*Il y a quelques années, il arrivait que les contrôleurs de gestion soient traités d'espions. Cet amalgame il intervenait dans un contexte bien particulier. La DEN venait d'être créée, on retirait aux départements leurs groupes administratifs qui jusqu'à présent permettaient de faire le suivi financier, commercial et RH au niveau même du département. Du jour au lendemain, tout a été centralisé. Quelques mois plus tard, les contrôleurs de gestion ont fait le chemin inverse et sont retournés dans les départements par une note de nomination. Dès lors, les gens des départements se sont dit « ça y est, lui il est là pour nous surveiller ». Moi j'ai débuté dans ce contexte. Mais je pense qu'aujourd'hui les gens ont compris qu'on savait faire la part des choses entre ce qui est communicable et ce qui ne l'est pas.*

Barbara, contrôleuse de gestion R&D

*Je les plains parce qu'à cette époque, tout le monde les voyaient comme l'œil de Moscou. On avait peur que le moindre truc qu'on leur dise, ça finisse par nous retomber dessus l'année suivante. Vous aviez un décalage sur votre projet, vous essayiez de le garder pour vous ou du moins qu'il ne le sache pas, par crainte que ça ne vienne diminuer votre budget l'année d'après. Un contrôleur pour moi ça me fait penser à un contrôleur des impôts. Même si vous n'avez rien à vous reprocher, le jour où il vient frapper à votre porte, vous hésitez avant de lui ouvrir.*

Sylvain, adjoint au chef de département

*Leur arrivée coïncide avec la création de la DEN. Enfin à quelques mois près. Du coup, comme on était en pleine restructuration et que les choses bougeaient énormément, pas mal de gens n'y ont pas forcément prêté attention. Ce qui fait que le jour où ils ont commencé à nous solliciter pour monter et suivre les budgets, on les a vite rattachés à tous ces changements. Vu que le changement était assez compliqué dans son ensemble et que les gens avaient plein d'autres préoccupations, on a eu tendance à les ignorer.*

Barbara, chef de service

L'étude de profils de contrôleurs ayant connu la création de la fonction nous permet de nous plonger dans les déterminants structurels et contextuels pouvant expliquer tout ou partie de l'état de la légitimité de ces derniers. Dans le cas du CEA, comme dans de nombreuses autres

bureaucraties professionnelles, la fonction de contrôleur est apparue de manière soudaine. Il a fallu pourvoir au plus vite des postes et parachuter les individus qui les occupaient dans des unités qui subissaient déjà de profondes transformations. Mais ces transformations organisationnelles préfiguraient également un changement de mentalité, de culture et de rationalité que le contrôleur se devait également d'accompagner.

### 1.2.2. D'une rationalité technique à une rationalité hybride technico-financière

Traditionnellement, le CEA Marcoule est une organisation où la technicité, la faisabilité et la sécurité restent les maîtres mots et autour desquels la plupart des acteurs sont fédérés. Ces coalitions disposent en effet d'une hégémonie historique qui tend malgré tout à être remise en question depuis les premiers grands chantiers structurels que nous venons d'évoquer. Comme dans la plupart des grandes organisations professionnelles publiques, la rationalité dominante s'est progressivement transformée depuis que la sphère financière ait été invitée de force à la table des débats stratégiques. Même si à ce jour, le poids des experts et de chercheurs reste conséquent, ces derniers se sont engagés dans un rapport de force avec les membres de la technostucture. Dans cette lutte des professions, le contrôleur se retrouve en première ligne pour tenter de diffuser une culture financière, ce qui, pour les opérationnels, est vécu comme une défiance. Tous les managers opérationnels que nous avons rencontrés se sont accordés à nous dire que préoccupations budgétaires gagnaient chaque année du terrain sur les aspects techniques.

*Vous savez ici on fait dans la technique depuis toujours. Quand le site a été créé dans les années 1950, l'objectif était de tout faire pour avoir l'arme atomique dans les plus brefs délais. Il n'y avait même pas de budget. On dépendait directement du budget de l'Etat. Tout était ponctionné là-haut. Autant dire que tout ce qui était contrôle de gestion et tout, ils n'en ont pas entendu parler. Ça a déteint sur la culture d'entreprise qui se formait à ce moment-là. Aujourd'hui, les opérationnels ont conscience qu'on leur demande des comptes mais ils ne sont pas encore prêt à placer ça au même niveau que la technique. Pour eux, il faut d'abord savoir comment faire avant de savoir combien ça coûte. Le problème c'est que petit à petit on en arrive au raisonnement inverse. On précise avant le budget et on adapte la technique en fonction des moyens attribués. Résultat des courses, les gens râlent.*

Sylvain, adjoint au chef de département

*C'est rigolo parce qu'il y a quelques années, il y avait des automatismes que l'on n'avait pas. Aujourd'hui par exemple, les chercheurs ont l'oreille qui traîne pour savoir s'il n'y a pas une thématique de l'ANR<sup>1</sup> qui les intéresse et dans laquelle ils pourraient rattacher une partie de leur projet. Je ne dis pas que tout le monde fait ça, je dis juste que de plus en plus de gens le font. Les mentalités changent.*

---

<sup>1</sup> Agence Nationale de la Recherche

Barbara, chef de service

*Toute relation personnelle mise à part, je pense qu'effectivement le contrôle de gestion a pris un poids important dans les discussions de ces dernières années. C'est un tout. Vous avez la crise qui fait que l'Etat se doit d'éplucher dorénavant les factures, vous avez le système qui fait qu'auparavant les établissements publics étaient moins surveillés, etc. Dans la R&D, la pression doit tout de même être un peu plus faible. Ici on souffre d'être surveillé en permanence. Le démantèlement c'est passé à la loupe par plein d'organismes. On a déjà énormément de contraintes en terme de sûreté, de sécurité, des contraintes de délai, des impératifs techniques. Et par-dessus ça vous avez le contrôle de gestion qu'il faut intégrer en transverse. Ce n'est pas facile. Les choses bougent, il faut le temps de s'y adapter. Autant vous revenez dans dix ans, je ne vous tiendrais pas le même discours parce que j'aurais réussi à intégrer cette contrainte.*

Bertrand, adjoint au chef de département

Conscient des conséquences qu'une telle posture peut avoir sur leur légitimité, les contrôleurs décentralisés sont alors appelés à diffuser cette culture avec toute la pédagogie et la sensibilité que cela comporte. Nous avons pu en effet observer la construction d'une culture hybride qui visiblement ne pouvait pas s'imposer par le haut. Si la direction du CEA peut pousser les membres de l'encadrement intermédiaire à agir, au biais de processus et de formats prédéfinis, le contrôleur, quant à lui, semble être l'un des seuls à pouvoir infléchir en direct les modes de pensée des opérationnels, même si cela reste très complexe. Au quotidien, ils fournissent donc des efforts pour rééquilibrer cette rationalité dominante en y greffant une sensibilité financière.

*Je pense que le contrôleur de gestion doit être le vecteur d'une certaine forme de culture de gestion. Il est présent physiquement dans un département, il participe à toutes les réunions de département et il doit y porter tous les enjeux de gestion et de pilotage, c'est-à-dire conseiller, aider le département à défendre son budget, l'informer du contexte global, l'aider à présenter des chiffres, en ce sens, pour moi il diffuse une certaine forme de culture de gestion. Pour moi c'est vraiment son rôle. En tant que chefs du service financier, on (le chef de service et son adjoint) insiste beaucoup sur la notion de contrôleur de gestion pédagogue. Le but du contrôleur, ce n'est pas de dire : « voilà la règle et voilà comment il faut l'appliquer » mais plutôt de faire en sorte que le département comprenne la logique qu'il y a derrière. Par exemple, lorsqu'un contrôleur arrive à expliquer l'articulation entre un budget annuel, un plan moyen-long terme, un contrat de performance tri-annuel, des scénarios de démantèlement planifiés sur plus de 10 ans, j'estime qu'il inculque et diffuse une forme de culture de gestion. En revanche, est-ce que cela est fait ? Ici aussi je pense que cela dépend de la personnalité de chaque contrôleur de gestion. Est-ce qu'il est un bon communicant ? Est-ce qu'il sait expliquer clairement les choses ? Est-ce qu'il sait diffuser les messages ? Est-ce qu'il sait s'imposer dans les réunions de département ?*

Yvan, chef du service financier et contrôle de gestion

Dans ce rapport de force permanent, le jeu de l'acculturation réciproque est facilement observable. Les opérationnels apprennent autant du contrôleur que lui n'apprend du monde dans lequel il évolue. Il ne fait pas la part belle à sa discipline mais s'il le peut, il tente d'inculquer les règles basiques qui régissent son activité. Du sommet de l'organisation en passant par la direction du service financier, le contrôleur est vu comme un relai descendant à travers lequel peuvent être diffusés des messages clefs mais également sur lequel il faut s'appuyer afin « d'humaniser » la financiarisation des modes de pensée. Le contrôleur demeure en effet l'unique vecteur humain du contrôle de gestion présent au contact du terrain.

*J'ai parfois l'impression qu'on a une vision étriquée du contrôleur de gestion. Dans les postes que j'ai occupés au CEA, les gens le voyaient comme Monsieur ou Madame budget. Cela vient du fait qu'on ne l'associe principalement qu'à ça. Mais si on pousse le diagnostic un peu plus loin, on se rend compte qu'il, ou elle, fait beaucoup plus. Depuis que je suis à Marcoule, je vois des contrôleurs présents dans les départements. Ça c'est intéressant parce que si vous placez quelqu'un dans un département pour qu'il fasse du budget point barre, autant qu'il reste dans un bureau au service financier. Donc forcément il y a cette volonté de venir nous aider sur des sujets sur lesquels tout n'est pas très claire. Alors je suis d'accord, ce n'est pas le directeur de recherche qui va aller passer sa journée avec le contrôleur pour savoir comment saisir une imputation dans SAP. Mais en revanche, le contrôleur peut apprendre à un chercheur comment monter un devis ANR par exemple. Dans les autres départements de Marcoule, il y a une culture de la recherche de budget qui est de plus en plus forte. Au DTEC par exemple, ils ont l'habitude de se tourner vers l'industriel pour faire financer leurs projets. Ici, c'est une culture à acquérir. Cette culture n'est pas encore suffisamment forte. Elle gagne à être diffusée. Certains chefs de labo l'ont parce qu'avant ils étaient dans d'autres départements, d'autres ne l'ont pas.*

*C : A votre avis, à qui incombe la diffusion de cette culture ?*

*J'estime que c'est du ressort des managers et aussi du contrôleur. Mathilde y a sa part également. Par contre, parfois, c'est difficilement accepté ou acceptable. Parce que ça ne paraît pas forcément raisonnable. Ça paraît beaucoup trop lourd par rapport aux objectifs à atteindre, au temps à y consacrer, etc. Rechercher des sources de financement supplémentaires ça prend beaucoup de temps et d'énergie pour parfois quelques K€. Mais le problème c'est que petit à petit on tend vers du financement de moins en moins direct et donc vers plus de recherche de ressources externes. Le jour où presque tout sera financé par l'externe, là le contrôleur aura une énorme valeur ajoutée. En attendant il est là pour aider les gens à s'y préparer.*

Doriane, adjoint au chef de département

Le cas du CEA Marcoule illustre assez bien la révolution culturelle que traversent de nombreux organismes publics de même envergure. Aux prises avec les nouveaux mécanismes

de financement de la recherche publique, soumis à la surveillance indirecte et renforcée de la cour des comptes et des ministères de tutelle, le CEA doit désormais composer avec une logique adjacente à celle qu'il suivait historiquement et se résout à laisser le managerialisme coloniser chacune des strates qui le composent. Pour tous les contrôleurs décentralisés que nous avons rencontrés, la participation à la diffusion de cette nouvelle culture de gestion apparaît souvent en tâche de fond. Il est assez facile pour eux de constater que depuis leur prise de poste, les préoccupations budgétaires et financières ont pris de l'importance, en revanche, ils mesurent assez mal leur contribution au processus d'accountingization. Même s'ils ont conscience d'être une zone tampon à travers laquelle s'exprime un rapport de force, ils ne semblent pas être en mesure de prendre le recul nécessaire afin d'apprécier la dimension pédagogique de leur activité. Ce sont les managers opérationnels qui nous ont décrit la manière dont laquelle leurs contrôleurs usaient de pédagogie afin d'humaniser au mieux cette colonisation et de limiter les résistances.

*Récemment on a acheté un microscope électronique pour lequel on a fait de la multi-imputation. Ça se fait de plus en plus parce que maintenant quand on achète du matériel analytique, il doit être mutualisé pour éviter que deux labos à vingt mètres l'un de l'autre n'achètent le même matériel deux fois. Là Barbara m'a bien aidé parce qu'elle m'a expliqué comment il fallait faire, elle a cherché une solution et a été pédagogue. Nous les chercheurs, il faut nous prendre par la main pour ce genre de chose. Moi tu me montres une fois et ensuite je saurais les étapes qui me concernent et celle qui ne me concernent pas.*

Olivier, chef de laboratoire

*On sent une réelle envie de faire bouger les choses. Elle doit avoir parfois la sensation de mettre des coups d'épée dans l'eau mais elle ne baisse pas les bras. Le langage financier c'est du charabia pour la plupart d'entre nous. Seulement au jour d'aujourd'hui on est obligé de composer avec. Moi un ETPT (Equivalent Temps Plein Travaillé), un OS (Ordre Statistique), un AE (Autorisation d'Engagement) je ne sais pas ce que c'est. S'il n'y a pas quelqu'un pour me guider là-dedans, ça ne va pas me pousser à faire les choses correctement. En revanche si on m'explique bien les choses, je ne suis pas plus bête qu'une autre, je saurais le refaire. On a le chic pour faire d'une chose très simple, une chose très compliquée ici. Du coup pour le contrôle de gestion c'est la même chose.*

Barbara, chef de service

*C : N'y a-t-il pas un sentiment d'ingérence lorsqu'un contrôleur vient vous voir pour vous dire : « attention, il reste trois mois, il va falloir dépenser » ou au contraire « il faut lever le pied » ?*

*Non pas du tout. C'est des rappels à l'ordre. C'est intimement imbriqué et je ne vois pas ça comme de l'ingérence car ça fait partie du pilotage de projet de toute manière. On pilote par rapport à nos objectifs techniques bien évidemment, mais*

*aussi par rapport au fait que l'on a un budget et qu'il va falloir le dépenser, par rapport au fait que l'on s'est engagé à suivre un planning et que si on commence à décaler les échéances, c'est l'argent qui se décale donc ça veut dire qu'au niveau technique y'a un problème aussi. Non sérieusement, moi je n'ai jamais vu ça comme de l'ingérence mais bien comme un aspect de la gestion de projet qui est vraiment important et pour lequel les chefs de projet doivent être aidés.*

*Mais si ce n'est pas de l'ingérence en revanche on peut dire que c'est... enfin on va dire que... nous on veut faire passer nos messages, nos handicaps, on a envie que chacun se les approprient et dans le sens inverse, quand on m'envoie des tableaux de chiffres, moi je ne comprends pas tout forcément. C'est pour ça je suis un peu caricaturale et le service financier je le représente par un tableau Excel. Dès fois ils ont leur langage propre qu'on ne comprend pas bien, quand on nous parle de cessions, etc... moi je n'ai pas pénétré ce domaine-là et du coup ça pose des difficultés de langage, d'appropriation des objectifs des uns et des autres, ça c'est une réalité.*

*Après les contrôleurs sont, un peu comme nous, c'est à dire dans leur jargon. Mais après je vois qu'il y a un effort de simplification de leur part, même si elles n'ont pas beaucoup de temps. Je sais qu'entre les contrôleurs, les couteneurs et la cellule gestion de projets, il y a des interfaces de traduction. Parfois ça peut clasher mais globalement on va les uns vers les autres, ça se fait au fur et à mesure. Et puis je pense que quand on a un contrôleur de gestion dédié quand même, ils s'approprient le système et puis nous même on commence à mieux comprendre les mécanismes budgétaires qu'il y a derrière, aussi toutes les notions de répartition des coûts fixes du site. On se demande comment on peut s'approprier tout ça, comment gagner en compréhension de ce langage, comprendre le détail du montant que l'on a sous les yeux, tous ces éléments-là. Ça dépasse le rôle du contrôleur de gestion. C'est plus une mission transverse au contrôle de gestion mais dans laquelle le contrôleur est l'interface humaine, la personne à qui on peut parler, à qui on peut poser rapidement des questions et avoir rapidement des réponses. Tout ça fait qu'on travaille dans une vision un peu plus intégrée des choses.*

Lauriane, chef de projet

A ce jour, nous ne pouvons pas affirmer de manière absolue que la rationalité dominante ait pu glisser d'une rationalité technique vers une rationalité financière. En revanche, nous avons pu constater l'émergence progressive d'une rationalité hybride qui s'est construite au forceps. C'est dans ce contexte qu'est apparue la fonction de contrôleur et que les individus qui ont incarné cette fonction au cours des premières années d'exercice ont dû se positionner. Les contrôleurs et leurs interlocuteurs nous dépeignent ici un environnement hostile, dans lequel les luttes de professions et les coalitions d'acteurs ont longtemps freiné la construction sociale des contrôleurs. Ces derniers nous démontrent par ailleurs qu'ils sont progressivement parvenus à s'éloigner de ces rapports de force et de ces représentations collectives pour finalement se légitimer auprès de leurs interlocuteurs hiérarchiques et opérationnels.

### 1.3. Les stratégies de légitimation mises en œuvre : devenir un partenaire de l'unité opérationnelle

---

Contrairement aux jeunes premiers et aux nouveaux convertis, l'étude des stratégies de légitimation des contrôleurs décentralisés confirmés s'articule autour d'éléments historiques. Nous ne nous sommes pas intéressés uniquement à la période d'intégration du contrôleur mais bien à son existence, de sa prise de fonction jusqu'au jour de l'entretien. Cette étude réunit donc des éléments longitudinaux qui apparaissent dans les discours des contrôleurs et de leurs interlocuteurs. Elle met en lumière des périodes différentes de la vie du contrôleur et revient sur des événements croisés à partir desquels nous tentons d'extraire des similitudes. Compte tenu de l'ancienneté de certains contrôleurs, nous avons également pu recueillir des éléments concernant la légitimité de ces derniers lors de la création de la fonction.

Nous avons donc rencontrés des contrôleurs de gestion qui ont pu façonner leur fonction et construire leur légitimité sur une période suffisamment longue. A ce propos, nous avons souhaité comprendre comment ces contrôleurs confirmés, initialement dépourvus de légitimité et souvent considérés comme des espions, avaient pu construire un modèle de contrôleur au service du département et des acteurs qui le compose. Comment, de par leurs comportements et leurs stratégies individuelles, ces derniers avaient-ils pu devenir des membres à part entière de ces unités ?

Nous évoquons dans le second chapitre de ce travail, la propension des stratégies de légitimation à lier les différentes composantes de la fonction de contrôleur. Or nous avons pu constater, au travers de nos entretiens et de nos observations, que la construction identitaire de ces contrôleurs les poussait à mettre en œuvre des stratégies de légitimation à partir de leur image (le « paraître ») (1.3.1), de leurs compétences (le « faire ») et de leurs aptitudes relationnelles (« interagir ») (1.3.2) ainsi que de leurs capacités à améliorer les connaissances et guider les choix des décideurs (le « faire-faire ») (1.3.3). Nous avons sous les yeux des contrôleurs engagés, depuis de nombreuses années pour la plupart, dans un cycle de légitimation consistant à bâtir et à maintenir un modèle de contrôleur partenaire (Lambert, 2005) en mobilisant par ailleurs l'ensemble des caractéristiques de leur fonction.

#### 1.3.1. Gommer l'image d'espion et de petite main : le complexe du caméléon

Dans un souci de compréhension et d'interprétation, nous avons abordé avec les contrôleurs leurs premiers mois d'exercice afin de cerner les mécanismes adoptés afin de s'extirper des tensions inhérentes aux changements organisationnels et culturels que nous avons évoqué.

Comme les jeunes premiers ont pu nous le démontrer, durant leurs premiers mois d'exercice, les contrôleurs décentralisés ont, eux aussi, tendance à chercher à maîtriser les rouages du processus de contrôle en priorité et à assurer le positionnement initial de leur fonction, à savoir celui de contrôleur détaché du service financier. De ce fait, ils ne manifestent pas spontanément un intérêt pour leur environnement opérationnel et confirment aux acteurs qui les entourent, qu'ils sont bel et bien rattachés au système de surveillance qui leur est désormais imposé. Ces préjugés les enferment assez spontanément dans une représentation de la fonction autour d'aspects fonctionnels et normatifs qui handicapent largement leur travail et leur intégration.

Le chef du service financier et contrôle de gestion est revenu avec nous sur les premiers mois d'exercice des contrôleurs lorsque lui-même était adjoint du service financier. Il nous a fait part des difficultés rencontrées par les contrôleurs en ce qui concerne leur intégration et les représentations qui pouvaient leur être associées. Il nous confirme également que la hiérarchie directe du contrôleur a dû intervenir afin de clarifier son positionnement dans les unités et ainsi instaurer les prémices d'une légitimité cognitive jusqu'à présent presque inexistante.

*Au fil des années où tu es dans le département il y a une confiance qui s'installe entre toi et les gens qui appartiennent au département. Ce niveau de confiance tu te dois de le maintenir sinon tu perds en légitimité vis-à-vis d'eux. Tu ne dois pas trahir cette confiance-là. C'est toute la difficulté du poste.*

*L'image d'espion je ne sais pas si on l'a encore. Je ne pense pas... enfin j'espère. C'est vrai qu'à la création de l'organisation actuelle, certains se faisaient traiter d'espion mais je pense que les choses ont changé.*

Barbara, contrôleuse de gestion R&D

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

*donc été sursollicités et pas forcément sur leurs vraies missions. Tout le travail des anciens responsables du service contrôle de gestion a donc été de légitimer la fonction auprès des directions de département afin que les contrôleurs soient considérés en tant que tel et de recentrer leurs missions.*

*Je pense qu'à leurs débuts, les contrôleurs personnifiaient tout un système qui se mettait en place. Ils incarnaient dans les départements le contrôle de gestion à eux tout seul. Il a pu arriver que les chefs de département tentent d'en faire leur assistant administratif. C'était le risque encouru. Forcément, le fait d'avoir à leur disposition quelqu'un capable de suivre le budget du département, ça leur convenait. En revanche dès lors qu'il fallait qu'il remonte de l'info au service financier, c'était plus délicat. Là ils le voyaient comme un espion. Cette image c'était à eux de la faire disparaître. Nous, nous avons la responsabilité de faire jouer l'autorité lorsque cela s'imposait.*

*C : Le cas s'est présenté ?*

*Il a fallu envoyer des notes de nomination et parfois faire partir quelques mails pour que les choses soient clarifiées. Pour le contrôleur c'est délicat. S'il joue la carte de l'autorité, il risque de se griller. La légitimité, c'est une question de sensibilité humaine donc si on attaque les gens de front, on perd en crédibilité.*

Yvan, chef du service financier et contrôle de gestion

Face aux difficultés qu'ont pu rencontrer les contrôleurs à la création de la fonction, la tendance de certains est alors de se positionner en tant que facilitateur, de jouer sur la réciprocité en faisant notamment preuve d'attentions personnalisées, en veillant à maintenir un équilibre dans les échanges, et enfin en s'attirant la sympathie des autres acteurs du département.

*Comme je le disais, les débuts n'ont pas été très faciles. Il a fallu des réunions pour leur expliquer qu'on n'était pas là pour faire les flics et encore moins les espions, que si on nous avait placés dans les départements, c'était bel et bien pour les aider à piloter et à construire leur budget. Après ça les choses se sont un peu améliorées. Bon à l'époque, j'étais au premier étage alors que la direction du département était au troisième mais malgré ça ils savaient me solliciter quand il le fallait. Aujourd'hui notre bureau est au troisième en face de celui du chef de département.*

*C : Au-delà de l'appui de la hiérarchie, comment est-ce que tu as pu gommer au quotidien cette image d'espion ?*

*Eh bien, ma façon de faire, c'était de jouer le gagnant-gagnant. Dès qu'ils me sollicitaient je répondais même si c'était à la limite de mes rôles. Je servais de relai. Disons que s'ils avaient besoin de moi, en retour eux répondaient plus facilement et plus rapidement à mes questions. Moi je l'ai toujours joué comme ça, gagnant-gagnant. Voilà. Je n'allais pas non plus faire une commande à la place du service commercial mais bon je mettais de l'huile dans les rouages.*

Clotilde, contrôleur de gestion département d'assainissement-démantèlement

Sylvie confirme cette conquête de l'image positive. Elle souligne l'intérêt de ne pas se présenter en tant qu'empêchement systématique et le besoin d'apporter de la cohérence dans l'exercice. Cette cohérence, elle la rattache au rôle de facilitateur que peut fournir le contrôleur dans son unité et rappelle que l'intégration sociale passe bien souvent par la nécessité de démontrer le bien-fondé de sa présence.

*De toute façon, on doit être facilitateur parce qu'on est quand même le maillon entre les services de gestion qui eux ne sont pas dans le bâtiment et eux. Donc du coup, on sert de liant. Mais après je pense qu'on arrive à faire notre place parce qu'ils voient que ce qu'ils nous demandent, on arrive à y répondre, on est dans les temps, le chiffre il est bon, etc. Ce que je veux dire c'est que c'est un tout quoi. Ce n'est pas en une journée que tu dis, c'est moi le contrôleur, je suis légitime parce que je vais vous faciliter les choses. Ça prend du temps, c'est fragile. S'ils voient que tu les aides, que tu es réactif, tu n'es pas à l'abri que ça ne passe pas si par exemple tu leur dis non une fois, puis deux, à la troisième, ils ne pensent plus à toi et tu n'as plus l'info.*

*L'image elle est dure à construire mais elle n'est pas compliquée à détruire. C'est la contrainte de ce métier.*

Sylvie, contrôleur de gestion département d'assainissement-démantèlement

Mathilde, quant à elle, précise qu'il est nécessaire d'imposer ses propres méthodes de travail pourvu que ces dernières soient en phase avec les besoins du département. Elle souligne également l'intérêt de devoir positionner, dès les premiers mois, la fonction sur des missions valorisantes et d'affirmer ce positionnement pour ne pas tomber dans une forme de servitude. Pour elle, le contrôleur doit être au service de l'unité mais doit conserver son rang. La fonction, jugée initialement comme envahissante, peut en effet être récupérée et repositionnée sur des missions de suivi administratif fastidieux et sans réelle valeur ajoutée. Mathilde illustre ici l'affirmation identitaire des contrôleurs décentralisés qui, bien souvent, voient leurs interlocuteurs tenter de récupérer leur disponibilité pour se décharger de tâches qui leur incombent initialement. Ces tentatives d'asservissement, censées atténuer l'autorité incarnée par le contrôleur semblent en ce sens, être combattues lorsque ce dernier arrive à trouver des espaces de légitimation supplémentaires susceptibles de démontrer tout l'étendu de son potentiel.

*Quand j'ai commencé j'ai créé le poste. Avant moi il y avait un contrôleur de gestion mais qui n'était pas géographiquement situé dans l'unité. Ce qui est rigolo c'est que depuis le début de mon parcours professionnel, je crée toujours les postes sur lesquels je suis. Quand j'étais à la COGEMA j'ai commencé sur un poste de contrôleur qui existait mais qui était centralisé. Ensuite au DUSP, ici aussi je participais à la création du poste de contrôleur de département. J'essayais*

*de m'inspirer de ce que j'avais vu à la COGEMA, qui est aujourd'hui AREVA mais je me suis vite fait renvoyer dans les cordes. On m'a fait comprendre qu'on ne travaillait pas comme ça ici. Il a donc fallu repartir de zéro et faire un peu profil bas.*

*C'est une culture tellement particulière, tellement hiérarchique ici, qu'un contrôleur ne dispose que de très peu de liberté. Les marges de manœuvre sont étroites. Malgré tout lorsqu'on crée un poste, on crée aussi les méthodes de travail qui y sont associées et ça ça peut être amené à renforcer ta légitimité. Les gens n'ont pas de point de repère. Ils te prennent pour un parachuté du service financier mais ne savent pas ce que ça aurait pu donner si c'était fait par une autre personne. L'image qu'ils ont de toi est floue du coup ils se réfugient dans des stéréotypes. Certains ont l'image des contrôleurs centralisés en tête, d'autres ne savent même pas à quoi tu sers, d'autres confondent contrôleur et contrôle de gestion. Il y'en a même qui t'appellent « le contrôle de gestion ».*

*C'est à toi ensuite à trouver les méthodes de travail qui collent le mieux au département dans lequel tu es. Je ne vais pas te cacher qu'à ce jour, je ne suis pas complètement arrivée à faire ce que je voulais en matière de contrôle de gestion. Je fais encore beaucoup de tâches que je considère comme beaucoup trop administratives. Ça c'est lié à la culture qu'il y a ici. Pour eux, un contrôleur ça leur fait peur. Du coup, ils te renvoient vers des tâches un peu plus larges et si tu ne fais pas attention, tu te retrouves à faire le boulot d'un assistant administratif. Il te faut donc changer les perceptions des gens.*

*C : Comment t'y prends-tu ?*

*On va dire que je me suis mis sur des créneaux particuliers et porteurs. Notamment le créneau vente avec le suivi des contrats de recherche européens ou des contrats de recherche nationaux. C'est comme ça que je me démarque de l'image de flic et d'administratif parce que pour eux c'est porteur, ça leur facilite le travail et moi ça me confère un peu plus de valeur. Pour se faire une place, il faut se démarquer et ce genre de missions ça me le permet. J'ai de suite été légitime sur ce créneau. Tout d'abord parce que j'ai pu répondre à la demande rapidement et me rendre disponible. Pour eux c'est hyper important. Et puis aussi parce qu'il n'y avait personne d'autre capable et motivé pour le faire.*

Mathilde, contrôlease de gestion R&D

Mathilde donne ici l'exemple d'une stratégie de légitimation par l'image, en imposant notamment le modèle de contrôleur qu'elle souhaite mettre en place. En devant lutter contre des stratégies déployées afin de limiter son pouvoir de contrôle, elle donne de la hauteur à sa fonction en la positionnant sur des créneaux qu'elle estime porteur pour son unité. Elle affirme également sa position ainsi que ses compétences dans le suivi des ventes et du montage financier des dossiers de crédits incitatifs.

Pour Doriane, adjoint au chef du département responsable des aspects administratifs et financier, le positionnement de Mathilde dans cette entité de recherche est le bon. Elle

reconnait également que Mathilde sait mettre en avant son professionnalisme ainsi que la valeur ajoutée qu'elle peut apporter.

*Ici c'est une unité mixte de recherche donc avec plusieurs partenaires. Mathilde, elle, a en charge la partie CEA mais lorsqu'elle donne un coup de main pour l'élaboration d'un devis par exemple, ça concerne l'unité dans son ensemble. On peut donc clairement dire qu'elle est la contrôleur de l'unité.*

*Ce que j'observe ici, c'est un problème d'ordre organisationnel. La DEN, par manque de confiance, a multiplié les contrôles et les niveaux de contrôle. Le contrôle et la confiance ça pourrait aller ensemble mais là je vois qu'on a fait des couches successives. Ça pose donc problème pour Mathilde. Les gens voient du contrôle partout donc Mathilde, on pourrait très vite avoir tendance à la catégoriser comme un niveau de contrôle supplémentaire. Ces couches successives de contrôle, ce n'est pas ça qui va apporter une valeur ajoutée. Aujourd'hui avec un système tel que SAP, les infos on peut les avoirs si on veut.*

*C : Dans ce cas, quelle est pour vous la valeur ajoutée de votre contrôleur de gestion ?*

*Alors avant tout, la valeur ajoutée, il y en a une en termes de compétence de métier, ça c'est clair. Quand Mathilde se positionne sur un sujet, elle essaie de le faire avec un maximum de professionnalisme et on le voit. Ensuite il y a la connaissance des modes de fonctionnement de la DEN et des processus de contrôle. Les apports de Mathilde, ça va être sur les aspects budgétaires liés aux achats mais ça j'ai envie de dire, c'est très rébarbatif. Elle de son côté, elle recherche d'autres moyens pour se valoriser et ne pas rester dans un rôle de contrôleur purement axé sur le budget. Je pense que ça lui permet de ne plus être perçu comme quelqu'un de bloquant. Enfin moi c'est comme cela que je le perçois. Le contrôleur apporte au quotidien un service dont on a besoin, c'est évident. Par contre, le contrôleur de gestion observé avec tout le système qu'il y a autour de lui, peut être perçu comme une contrainte.*

*Je ne pense pas que ce soit les personnes qui soient mises en cause. Ce ne sont jamais les personnes*

Doriane, adjoint au chef de département

D'autres managers opérationnels constatent le travail identitaire des contrôleurs. Ils décrivent pour la plupart des comportements consistant à se mettre en avant sur des missions valorisantes. Ils conçoivent que ces derniers sont toujours *partants* dès lors qu'il s'agit pour eux de sortir de leurs missions traditionnelles et récurrentes de suivi budgétaire. Ils nous décrivent des contrôleurs tentant d'échapper à un processus budgétaire qui trop souvent les rattrape et les ramène vers le cœur de leur fonction. Certains contrôleurs semblent toutefois réussir à assouplir l'image rigide que leur confère le système de contrôle dont ils sont le garant. Ils participent à des missions ponctuelles, bâtissent des états de reporting sur mesure, démontrent le bien-fondé de leur présence en rendant leur travail indispensable. Même s'ils

peinent à s'extirper de la procédure budgétaire, ils offrent à leurs interlocuteurs opérationnels une alternative à l'image de contrôleur en renforçant l'équité et la réciprocité de leurs échanges.

*C'est un boulot assez intrigant tout de même. Même pour eux ça doit faire la girouette dans leur tête. Entre le service financier et le département, difficile de s'y retrouver. C'est sûr qu'au tout début, il n'y avait pas grand monde qui se précipitait pour leur donner des billes. Maintenant avec le temps, les gens se sont habitués à eux. Et puis de toute façon dès qu'il y a du changement il faut toujours s'attendre à ce que ça bloque. C'est tout de même intéressant de voir qu'aujourd'hui, ils sont totalement intégrés. Je veux dire... sur le plan humain. Si vous allez demander à toutes les personnes du service, elles vous diront que le contrôleur est chez lui ici. Ce n'était pas gagné. Dans un service comme celui-ci, les aspects financiers ne sont pas forcément la priorité. C'est donc lui qui petit à petit a su convaincre de son efficacité et surtout de sa disponibilité. Même s'il fait partie du service, on le voit parfois comme un prestataire sauf que lui fait tout pour ne pas apparaître comme ça. Et puis quand il s'agit de remonter des tableaux de chiffres interminables, les gens ont un peu de méfiance. Ils se disent « où est-ce que ça va atterrir tout ça ? ».*

*C : Les gens ont la sensation qu'il travaille au service de la direction ?*

*C'est un peu le cas non ? S'il est au service de son unité, il est aussi et surtout au service du service financier qui lui travaille pour la direction. Mais les relations avec le service financier sont bonnes. Et puis comme je vous le disais, il sait se rendre disponible pour ici donc moi ça me va.*

Olivier, adjoint au chef de service

*Là je parle pour Clotilde. Depuis le temps qu'elle est dans le département, je pense qu'elle a fait ses preuves. Je n'étais pas là lorsqu'elle a commencé mais je sais qu'elle a su construire sa place et sa fonction au fur et à mesure des années. Je pense qu'aujourd'hui vous trouverez difficilement quelqu'un capable de remettre en question sa légitimité. On peut ne pas être d'accord avec le contrôle de gestion, c'est dur de ne pas être d'accord avec le personnage. Elle s'investit énormément pour le pilotage du département. Elle est méticuleuse, parfois même un peu trop (rires), disponible.*

*La seule chose qui la freine, c'est l'incohérence du système. Là il y a un réel problème. Même si elle y met toute la meilleure volonté du monde, il y a un moment où elle va être bloquée à son niveau. Elle manque de fluidité sur certaines tâches comme par exemple l'ouverture de lignes budgétaires. Quand on construit les budgets en début ou en milieu d'année pour l'année suivante, je vais dire « j'ai besoin de ressources pour ceci ou pour cela ». Moi de mon côté le chef d'unité et d'accord, le chef de programme l'est aussi et au moment où il faut ouvrir une ligne budgétaire, ça prend trois plombes et résultat au moment du rendu de l'arbitrage, la ligne n'a pas pu être créée faute de fluidité dans le système. Et là je dirais qu'elles n'ont pas de légitimité à cause d'un système qui se situe à un autre niveau et qui n'est pas du tout fluide. Autant elle comprend notre besoin et elle est prête à inscrire tout ça dans leur budget mais elle ne peut pas parce que l'outil dont elle se*

*sert est bloquant, la procédure sur laquelle elle s'appuie est mal faite, etc. La volonté ne lui suffit pas pour donner entière satisfaction.*

Lauriane, chef de projet

A l'instar de ce que nous avons pu observer chez les jeunes premiers au cours de leurs premiers mois d'exercice, il existe bien une phase d'apprentissage de la fonction durant laquelle les contrôleurs décentralisés tentent de se légitimer vis-à-vis du contrôle de gestion et de la direction. L'effort consiste alors à démontrer leurs connaissances et leurs compétences en réalisant un premier exercice budgétaire. Mais très vite, cette **légitimité de compétence** les pénalise vis-à-vis des managers opérationnels qui se représentent alors le contrôleur comme un envoyé de la direction, en charge de la surveillance. Dès lors, nous avons pu constater que les contrôleurs réorientent très vite leurs efforts de légitimation vers leurs interlocuteurs opérationnels afin de transformer cette image. Ces efforts consistent généralement à dissimuler de manière durable des perceptions qui se sont construites à l'ombre d'un amalgame entre la fonction et le contrôle, mais également autour de schémas cognitifs réducteurs. Il est donc indispensable pour eux de proposer une alternative à ces perceptions et de définir les bases d'une nouvelle **légitimité cognitive**.

Les discours croisés des contrôleurs et de leurs interlocuteurs mettent en lumière des luttes quotidiennes dans lesquelles sont engagés les contrôleurs de gestion afin d'atténuer la dimension centrale de leur fonction. Dans le cas de Mathilde, de Clotilde ou de Sylvie, ce travail identitaire s'effectue de manière discrète mais permet sur le long terme de se détacher complètement de la fonction et de sa perception. Le contrôleur confirmé semble être en mesure d'effectuer un dédoublement d'identité, contrairement aux contrôleurs débutants, et plus particulièrement aux jeunes premiers, relativement maladroit dans cet exercice. Ce dédoublement d'identité leur confère la possibilité d'osciller d'une couleur à une autre pour finalement être pleinement intégré, de se positionner en tant qu'acteur du compromis et de faire émerger des affects à même de lui conférer une **légitimité de proximité**. Le contrôleur caméléon comprend que sa **légitimité cognitive** réductrice vient en permanence pénaliser son travail et que son existence à travers les croyances collectives attribuées au contrôle le freine au quotidien. Il trouve par conséquent dans ce dédoublement d'image un moyen complémentaire pour se légitimer et faire oublier qu'il est au service de la direction et d'un processus de contrôle, perçu comme incohérent.

Cette stratégie de transformation de l'image peut également donner l'occasion à certains contrôleurs d'affirmer leur autorité informelle au sein de leur département. Pour François,

l'effort de mise en avant de son image de partenaire est pour lui l'occasion de démontrer le caractère indispensable de sa fonction et ainsi d'affirmer plus ou moins formellement le degré de dépendance dans lequel se trouvent ses interlocuteurs vis-à-vis de son travail. Contrairement au travail discret de Mathilde, Sylvie et Clotilde, visant à s'écarter de l'aspect centralisateur de la fonction, François semble au contraire s'appuyer sur son appartenance au processus de gestion afin d'accroître sa **légitimité de dépendance** et mettre en avant sa capacité à porter assistance.

*S'ils ne me voient pas comme un espion ici, c'est bien parce que je tâche de leur montrer en permanence que je peux être un relai vers la direction, quelqu'un qui fait avancer des dossiers, qui facilite des processus. S'ils savent qu'ils ont à y gagner, je me dois de leur montrer qu'ils ont aussi à y perdre. Il faut pour cela aller au-delà des gens. Eux ils ne t'attendent pas. Ils sont dans leur routine. Il faut donc être attentif aux éventuels besoins, aux choses sur lesquelles ils ne penseraient pas forcément à t'impliquer. Il faut aussi casser cette image de contrôleur réactif. Un contrôleur pour eux, il faut venir le voir quand il y a un problème mais c'est souvent trop tard. Si tu leur montres que de toi même tu peux être proactif, alors au fur et à mesure, ils vont t'impliquer plus en amont. Ça j'ai pu le constater.*

François, contrôleur de gestion

La stratégie mise en œuvre par François est révélatrice d'une **légitimité fonctionnelle** qui handicape l'exercice des contrôleurs et qui les enferme progressivement dans un stéréotype réducteur. De par sa personnalité, François réfute cette image plutôt que de tenter de la dissimuler. Il se tourne cependant vers une voie de légitimation, similaire à celle empruntée par Sylvie, Clotilde et Mathilde, consistant à transformer les perceptions à l'encontre de sa fonction. Pour certains responsables opérationnels du département auquel il est rattaché, les tentatives afin de s'extraire de son image de contrôleur rigide ont été rendues visibles par la manifestation quasi-quotidienne de son utilité. Ils reconnaissent également la proactivité de ses démarches ainsi que son engagement, lui permettant de ne pas apparaître comme l'envoyé du service financier.

*Quand on est contrôleur de gestion dans un département, on ne fait pas du contrôle de gestion pour la science de la gestion. On fait du contrôle de gestion pour accompagner un fonctionnement opérationnel. Il est donc nécessaire qu'un contrôleur de gestion « fasse l'effort » pour comprendre l'originalité, la spécificité, le métier, de la même façon que, et ça je tiens à le compléter, pour exercer son métier, le chef de service, qui a une responsabilité en terme de gestion financière de son unité, a le devoir et l'obligation de comprendre ce que fait le contrôleur de gestion, ce qu'il peut lui apporter et ce qu'il lui doit aussi. Que doit le service au contrôle de gestion et vice-versa. Il faut donc impérativement que ce soit quelqu'un de curieux, intéressé, capable d'aller discuter avec les autres, pas trop enfermé, etc. Le métier de contrôleur est un métier support, de fait il ne peut pas rester dans*

*son coin. Il a obligation, ne serait-ce que pour bien faire son travail. C'est un jeu de compréhension mutuel. Chacun a un boulot à faire mais il faut comprendre l'autre avant tout. Il faut quelqu'un d'ouvert parce que sinon il va se retrouver avec des feuilles vides ou dénuées de sens. Parce que quand vous avez une analyse à rendre, il ne faut pas dire de conneries sur la réalité technique.*

*Fred à son niveau il dispose de cette capacité à se projeter avec les gens, à interagir avec eux mais aussi à faire interagir le département tout entier. Je pense que la dessus il s'appuie sur son passé en tant que chef de groupe au service commercial pour nous faciliter les choses lorsqu'on échange avec eux.*

*C : Est-ce que cela vous pousse à avoir une meilleure image de la fonction ?*

*Je vous l'ai dit, pour moi un contrôleur c'est quelqu'un qui doit utiliser toutes les cartes qu'il a en sa possession et qui doit être tourné vers son unité. Il se trouve que Fred fait tout cela. S'il ne le faisait pas, aussi sympa qu'il soit, je ne lui accorderai pas de légitimité. Aujourd'hui, avec le boulot qu'il nous facilite, ce serait difficile de se passer de lui. Je veux dire, on peut compter sur lui pour accélérer les choses quand il le faut. Ce n'est pas le messie non plus mais en ce qui concerne la gestion, c'est une courroie de transmission. Je pense qu'il cherche malgré tout à faire autre chose que ce que lui confère sa fonction. Même si nous ici on est preneur et demandeur d'analyses et d'études ponctuelles, on ne va pas se cacher que l'essentiel du contrôle de gestion ça reste de la procédure budgétaire. On suit les engagements sur l'année et à la fin on essaie de poser le 747 sur le tarmac. Fred a donc besoin d'exister en dehors de tout ça parce que sinon on va le prendre pour un comptable amélioré. Moi je le vois plus comme un assistant avec un niveau d'analyse poussé.*

Sylvain, adjoint au chef de département

*Le problème pour Frédéric, c'est qu'il n'a pas eu à assoir une légitimité scientifique. C'est-à-dire que lorsque tu arrives en radioprotection, si tu n'as pas une formation en radioprotection ou que tu n'as pas fait d'études là-dedans, on te met vite dans une case. Donc il était LE contrôleur de gestion. Il a donc eu à lutter durant les trois premières années pour qu'on lui enlève le mot contrôleur. Contrôleur, inspecteur, ... voilà, il va m'emmerder avec ces questions celui-là. Moi je le voyais comme ça. J'ai passé deux ans à essayer de le bananer, à facturer l'essence de mon labo sur le labo d'à côté et en disant ensuite « t'as vu le contrôleur de gestion il n'a rien vu alors que c'est un contrôleur. » Voilà c'était ça quoi.*

*C : Comment est venu le déclic afin de l'accepter ?*

*Le déclic il est venu le jour où j'ai eu un gros blocage. Je ne vais pas rentrer dans les détails mais en résumé, si je restais coincé ça pouvait être catastrophique. Je lui ai fait savoir. Il m'a dit « je viens de voir ton chef en réunion de département et il m'a fait comprendre que vous alliez vous débrouiller tout seul ». Je lui ai dit « non on ne pourra pas s'en sortir, viens voir. » Et il est venu. Depuis ce jour je sais que je peux compter sur lui. Je sais qu'il sait éteindre les incendies.*

François, chef de laboratoire

Le témoignage de François et des managers avec lesquels il travaille renforce l'idée selon laquelle les contrôleurs décentralisés cherchent à s'éloigner de leur appartenance au domaine budgétaire et de leur participation au processus de contrôle de gestion, qui les enferme dans une caricature administrative. Pour cela, ils affirment de manière visible leur engagement dans l'unité en étant réactif voire proactif et en se rendant disponible sur des missions propres au département ou sur des études ponctuelles qu'ils s'approprient. François semble prendre part activement à la construction d'une **légitimité de dépendance** en rappelant notamment son utilité ainsi que son engagement dans l'assistantat local. Malgré tout, cette prise de distance avec le processus de contrôle les renvoie dans le meilleur des cas vers un rôle de partenaire mais peut également les faire glisser vers un rôle d'assistant en gestion, que les départements avaient historiquement à leur disposition<sup>1</sup>.

Contraint d'affirmer leur place dans leur unité et de transformer leur image, les contrôleurs, même s'ils empruntent des voies différentes en fonction de leur personnalité, mettent en œuvre des stratégies de légitimation essentiellement tournées vers leurs interlocuteurs opérationnels. Ils tentent d'assouplir les croyances collectives et réunissent pour cela les conditions nécessaires à leur acceptation. La légitimité acquise à l'égard de leur hiérarchie ne leur semble pas menacée. Les questions identitaires qu'ils sont amenés à se poser concernent alors principalement la place qu'ils occupent dans leur environnement opérationnel. Les efforts qu'ils fournissent afin de transformer les représentations dont ils souffrent concernent l'étendue de leur travail et leur permettent ainsi d'accroître leur légitimité vis-à-vis de ces interlocuteurs. Principalement axée sur le discours et sur les rôles vers lesquels ils s'orientent, nous avons pu constater que ce travail identitaire conférait aux contrôleurs une légitimité de **réciprocité**, d'**équité**, de **dépendance** leur permettant d'infléchir les schémas mentaux des managers opérationnels. Ils transforment ainsi progressivement leur **légitimité cognitive** qui se fondait auparavant sur un périmètre de rôle restreint et donc réducteur.

### 1.3.2. Construire un contrôleur sur mesure au service de l'unité

Au-delà de cette stratégie de légitimation par la transformation des représentations collectives, se dessinent également des stratégies complémentaires consistant pour ces contrôleurs décentralisés à agir conformément à l'image qu'ils renvoient.

#### a. Orienter ses rôles et assurer des liaisons pour le compte du département

---

<sup>1</sup> Avant 2000, la plupart des départements disposaient de groupes administratifs composés d'assistants dans les différents domaines de la gestion.

La légitimité vis-à-vis des opérationnels se construit bien souvent par la transformation des représentations collectives mais suppose également une orientation des pratiques des contrôleurs en fonction des besoins de l'unité dans laquelle ils se trouvent. En quelque sorte, le contrôleur va démontrer qu'au-delà de son discours, il est en capacité d'assurer des rôles qui viendront confirmer sa place de partenaire. Ainsi, en complément des aspects comportementaux consistant à tenir un discours engagé, à se mettre avant, à démontrer son implication, sa disponibilité et son utilité, les contrôleurs caméléons vont avoir tendance à orienter leurs rôles vers les attentes de leurs interlocuteurs. Face aux exigences multiples et fluctuantes des opérationnels les contrôleurs peuvent cependant faire le choix de se conformer à ces exigences ou bien d'adopter un comportement plus proactif consistant à sonder les besoins naissants et à entreprendre de fait, des conduites innovantes.

Pour chaque contrôleur que nous avons rencontré, nous avons pu identifier un ou plusieurs rôles déterminés directement par les spécificités du département opérationnel. Ces rôles diffèrent donc d'un département à l'autre et peuvent parfois même varier d'un interlocuteur à l'autre, symbole de l'instabilité de la fonction de contrôleur. Affectés physiquement à leur unité, les contrôleurs sont souvent vus comme étant modelables et polyvalents et sont donc attendus sur des missions propres. Ils trouvent donc dans la réponse à ces exigences et dans la mise en conformité un moyen supplémentaire de se légitimer et de démontrer que leurs actes suivent l'image de partenaire qu'ils avancent.

Pour certains managers, les départements émettent chacun des besoins différents qui poussent les contrôleurs à devoir adapter leur travail ou à mobiliser leurs capacités relationnelles.

*Le groupe administratif ce n'était pas du contrôle de gestion à mon sens. C'était du suivi budgétaire stricto sensu.*

*C : Que 'est-ce qui a changé avec la création des contrôleurs de gestion ?*

*Alors avant tout, il faut savoir qu'on a évolué nous aussi. Les contraintes sont différentes, les demandes et les attentes le sont aussi. Résultat des courses, avec le recul que j'ai aujourd'hui sur le département, je trouve qu'on est un peu plus demandeur d'un certain nombre d'analyses. Des analyses sur les équilibres, sur les perspectives, sur nos capacités d'arbitrage, sur les réserves qu'on doit constituer afin de maintenir un bon niveau de réaction ou du moins d'adaptation. Et tout ça François nous le fait volontiers. Je pense que le besoin il est né dans la contrainte permanente qu'on nous impose. Il y a de moins en moins d'argent pouvant être dépensé n'importe comment. Et là je pèse mes mots. Je ne dis pas qu'il y a de moins en moins d'argent, je dis bien que désormais, chaque euro dépensé doit être dépensé judicieusement, utilement. Après le besoin d'analyse dont je viens de parler, il est propre au DUSP. Si vous allez voir le DPAD ou les départements de*

*R&D, ce ne sera pas forcément le même besoin. Il n'y a pas une volonté commune à standardiser l'ensemble des analyses donc du coup François doit s'adapter aux demandes qu'on formule. C'est souvent de l'analyse ponctuelle. Maintenant les standards c'est le taux d'avancement, les CP (Crédits de Paiement) sur les CP Prev (Crédits de Paiement Prévisionnels), les états budgétaires en différente nature, etc.*

Sylvain, adjoint au chef de département

*A l'époque, je suis chef de laboratoire, c'est-à-dire une personne qui n'est pas censé intervenir avec le contrôleur ou du moins de manière très sommaire. Quand François prend le poste de contrôleur, il descend dans les labos voir ce qu'il s'y passe. C'est quelqu'un de curieux et en plus il a la chance d'avoir les laboratoires dans le même bâtiment que son bureau. Pour moi ça a été un outil de management formidable. Les quarante personnes que j'avais à charge écoutaient ce que disait le contrôleur. Ils prenaient conscience que lorsque l'on passait une commande, il fallait la réceptionner pour que lui ensuite puisse savoir que la marchandise avait été livrée et qu'il pouvait clôturer la commande, que quand on faisait un cahier des charges il fallait faire attention, etc. Il y a eu un fort dynamisme simplement parce qu'il se tournait vers nous et parce qu'on attendait ça de lui. Moi il venait me voir en me disant, pour faire ça, tu peux le faire comme ça, si tu as besoin d'un coup de main ou que j'accélère un truc, tu me demandes, je suis là. Moi à ce moment-là, les clefs, je ne les ai pas. Si j'ai un problème, j'appelle un collègue. Ma seule façon de m'en sortir avant de travailler avec lui c'était par copinage et ça ne fonctionnait pas toujours.*

*Je me suis appuyé sur lui pour remonter des messages ne serait-ce qu'au niveau du chef de service. Dans mon domaine à l'époque, à savoir l'environnement, j'endossai les responsabilités pour les cinquante ans à venir. Les autorisations de rejets, c'était moi qui les signalais. J'étais donc relativement autonome. Fred m'a aidé pour appuyer des projets de 300, 400, 500 000€, pour les faire passer. Avec François j'ai fait passer un projet de 150K€ à la direction en 15 minutes simplement parce qu'il m'avait filé un coup de main sur les transparents. C'était l'achat d'un logiciel pour traiter les résultats d'analyses et de prélèvements environnementaux. Il m'a monté un dossier béton pour le service commercial. Après ça il était adoré parce que la personne qui s'occupait de ça le faisait à la main. Du jour au lendemain ça lui a changé la vie. Après ça je savais que quand j'allais en réunion, s'il était là, je savais que mes messages allaient passer. J'avais juste à lui communiquer une fois mes besoins et je savais que c'était bon.*

François, chef de laboratoire

François nous explique qu'il sait parfois s'appuyer sur son expérience passée en tant de chef de groupe au service commercial et sur ses capacités à mobiliser son réseau afin d'outrepasser ses fonctions de base. Il nous explique comment, en faisant accélérer les choses et en donnant l'impression de l'exclusivité dans le traitement de certaines problématiques, il arrive à se légitimer en tant que contrôleur partenaire.

*Je ne suis pas là pour bloquer les gens bien au contraire. Je dirais même que je suis là pour débloquer certaines personnes et certaines situations. Parfois il arrive que j'explique aux gens pourquoi ça bloque, quels efforts ils doivent fournir pour s'en sortir et bizarrement ça se décoince juste après. Je leur dit « ton dossier il est bloqué à cause de ça et ça. », « ces éléments là c'est toi qui les détient ». Avec le temps j'ai aussi appris à cerner les problèmes relationnels qui pouvaient exister et ce parfois longtemps avant que j'arrive. Y'en a certains qui se replient sur des positions. C'est tout bête mais ces questions relationnelles elles interviennent avec d'autres acteurs présents dans le processus de gestion. Ils vont me dire « ça fait dix fois que je lui dis ça, il ne comprend pas, je vais m'énerver. » Donc moi j'essaie d'expliquer comment ils en sont arrivés là et parfois je m'aperçois que c'est un dialogue de sourd. Si tu poursuis des enjeux qui sont diamétralement opposés, il faut un médiateur au milieu. Tu as d'un côté le service achat qui lui doit garantir une procédure de mise en concurrence ou assurer la déclinaison d'une politique commerciale vis-à-vis de sa direction par exemple et de l'autre côté, tu as l'unité qui elle doit choisir un fournisseur avec qui ils travaillent très bien et avec qui tout se passe bien. Donc forcément les enjeux sont diamétralement opposés. Donc après tu as le service commercial qui va te dire « il me faut quinze jours de plus, ou six mois de plus, pour valider tel document, telle autorisation ». Et ensuite tu as l'unité qui te dit « tel document on n'en a pas besoin, ça fait six ans qu'on travaille avec eux, ils connaissent tout par cœur. La mise en concurrence on n'en a pas besoin parce qu'ils sont super et on veut les garder ». Voilà quoi.*

*C : Donc toi dans tout ça, quel est ton rôle ?*

*Et bien mon rôle il est de faire appliquer la politique commerciale et la politique de gestion. Je dois leur faire comprendre qu'ils ne pourront pas contourner le problème, et que s'ils veulent faire accélérer les choses moi je peux leur filer un coup de main. Ça peut aller pour moi jusqu'à la relecture de cahier des charges avec eux. Même si j'interviens normalement en amont des décisions techniques, il arrive qu'ils viennent vers moi pour me demander « ça tu penses qu'il faut le mettre ou pas ? », « le service commercial, vis-à-vis de la prestation comment tu penses que ça va se passer ». Je joue un peu le médiateur. Alors qu'en soit, ce n'est pas mon rôle, ce n'est pas le rôle d'un contrôleur de gestion d'écrire un cahier des charges. Après si je peux apporter mon aide en sachant que si telle ou telle info risque de bloquer ensuite au niveau du service commercial, je le fais. Ça me sort un peu de mon côté économique et financier et ça me permet de renforcer ma légitimité aux yeux de personnes pour lesquelles, avouons-le, je ne suis pas légitime.*

François, contrôleur de gestion

Au-delà de ses attributions initiales, François démontre qu'il est capable de faire un peu plus pour son unité, de se tourner vers des missions à plus forte valeur sociale. Ces missions, François semble en avoir mesuré la portée et y associe des gains en termes de légitimité. Il poursuit ainsi son effort de légitimation autour de ses capacités à porter assistance, en démontrant, par ses actes et ses relations, qu'il est à même de leur porter assistance, une **légitimité de compétences** appuyée par son expérience passée, mais également une **légitimité**

**d'équité**, confirmant ainsi qu'il n'est pas ce contrôleur froid et procédurier que les opérationnels ont à l'esprit mais qu'il assure au contraire le SAV social d'un processus de gestion impersonnel et unilatéral.

François n'est pas le seul à devoir sortir de ses rôles initiaux afin de répondre aux attentes du département. Clotilde et Sylvie nous ont également confié le besoin d'adapter la fonction à l'environnement de travail et en ce sens à assurer des rôles supplémentaires.

*Ce qu'ils nous demandent c'est dans le cadre de notre travail mais après dès fois il faut savoir en faire un peu plus ou en dehors pour qu'après tu aies plus de matière à travailler ou pour qu'ils pensent à t'inviter à une revue de projet ou des trucs comme ça. C'est un peu le donnant-donnant dont parlait Clotilde tout à l'heure.*

Sylvie, contrôleuse de gestion département d'assainissement-démantèlement

*Cet aspect-là, il est indispensable surtout quand comme Sylvie, ou moi à l'époque quand je m'occupais des mêmes projets qu'elle, tes interlocuteurs se trouvent à l'autre bout de la France. Il y a un besoin d'exister aux yeux de ces personnes parce qu'elles t'oublient vite. Tu ne les vois pas tous les jours du coup pour qu'ils pensent à te mettre dans la boucle, il faut exister dans leur esprit et pour ça tu te dois de répondre à leurs demandes même si ça te donne parfois l'impression de sortir de ton rôle.*

*C : Tu as des exemples ?*

*Je trouve qu'on fait beaucoup trop de reporting. Mais si on fait trop de reporting c'est aussi parce qu'on le veut bien. Moi si on me demande un tableau de suivi de telle ou telle nature budgétaire, je sais que ça ne va pas forcément me sortir de mon rôle mais en revanche ça multiplie les formats de reporting alors qu'on essaie de les limiter. Et puis ça prend beaucoup de temps pour un retour qui n'est pas forcément visible immédiatement. Mais par contre, je sais que ça va me permettre d'avoir accès à de l'info, ça me permet de répondre à un besoin d'un chef de projet et du coup d'exister à ses yeux, d'être légitime. Si je ne lui réponds pas, quoi qu'il arrive les chiffres il les aura, ça ne sera pas les bons et je serais grillée auprès de lui.*

Clotilde, contrôleuse de gestion département d'assainissement-démantèlement

Le cas de Clotilde et de Sylvie révèle une orientation des rôles dans une perspective de légitimation à l'égard de managers opérationnels avec toutefois une contrepartie négative sur l'organisation de leur travail. Afin de lutter contre un risque de perte total de légitimité, ces dernières vont venir surcharger leur travail, réaliser des tâches chronophages afin d'entretenir une **réciprocité** qui a leur sens les rend légitime. Clotilde et Sylvie démontrent ainsi qu'elles sont capable d'adapter leur travail aux besoins immédiats et urgents de leurs interlocuteurs même si cela perturbe la politique déclinée par le service financier. En multipliant les formats

de reporting, elles reconnaissent renoncer aux directives qui leurs sont imposées par la direction du service financier, demandant des formats de reporting standards et limités, pour s'assurer finalement le maintien de réseaux et de flux d'informations, gages d'une **légitimité de proximité** difficile à entretenir mais néanmoins indispensable à leur travail.

Mathilde, quant à elle, nous explique que sa présence dans une unité de recherche fondamentale la conduit généralement à orienter ses activités de manière plus visible vers des domaines connus par ses interlocuteurs. Elle nous explique qu'au quotidien, les chercheurs qui l'entourent ne prêtent attention qu'à certains aspects de sa fonction sur lesquels elle va donc s'appuyer afin de se légitimer.

*Je ne suis pas sûre qu'ils aient vraiment compris mon rôle mais comme je me suis un peu engagée du côté de tout ce qui est ressources et financements, pour l'instant ils m'associent à ça. J'ai renoncé à leur expliquer ce qu'était vraiment mon métier. Pour eux on reste principalement des gestionnaires. Après, étant donné que le monde de la recherche, ou plutôt son mode de financement, est en train de changer, j'observe qu'ils en viennent à prendre pas mal de chose à leur compte. Ils ne reportent pas ce côté administratif sur moi. Moi je m'occupe de les aider à monter le projet de financement. C'est principalement à ça qu'ils m'associent. Quand il y a un appel à projet de l'Europe ou de l'ANR, je les aide. Je m'occupe de monter le devis, de voir avec eux le chiffrage technique, de savoir la quote part qui ne sera pas financée et qu'il faudra mettre au budget. Le côté suivi administratif, il y a des gestionnaires pour ça. Même s'ils me rangent dans la catégorie des gestionnaires, ils ont compris que j'étais un peu plus que ça.*

*C : Comment as-tu fait pour les convaincre de cela ?*

*Pour moi ce sont mes clients. Si j'arrive à satisfaire leurs demandes, j'ai tout gagné. Je ne travaille que pour des clients. Et clients, ça veut dire demandes. Si je n'ai pas de demandes, je ne le fais pas. J'adapte mon emploi du temps, mes priorités et mes activités en fonction de ces demandes.*

Mathilde, contrôleur de gestion R&D

*Mathilde peut, peut-être, être perçue comme une administrative, au sens négatif du terme, sauf que j'ai souvent pu expérimenter que ce sont les administratifs comme elle, à savoir au service et au contact du terrain, qui arrivent à démontrer toute leur utilité aux chercheurs ou aux ingénieurs et techniciens. C'est cette capacité, cette réactivité à trouver des réponses aux problèmes soulevés qui lui donne sa légitimité. Il y a un temps de présence nécessaire et une écoute à avoir qui est indéniable. Le fait d'être au contact, ça lui donne la possibilité de savoir comment se positionner, savoir ce qu'elle doit faire en priorité, pourquoi elle le fait, pour qui, avec qui. Chose que je la vois faire chaque jour.*

Doriane, adjoint au chef de département

Afin de s'assurer que leurs activités correspondent à l'image qu'ils renvoient, les contrôleurs de gestion sont donc en mesure d'orienter leurs rôles et de dessiner un modèle sur mesure, calqué sur les desideratas et les attentes des responsables opérationnels. Par l'orientation de leurs rôles, ils illustrent à ces derniers qu'ils sont en mesure de comprendre leur environnement (compréhensibilité) et de retenir ce qui est indispensable et attendu de la fonction de contrôleur (caractère convenu de la démarche de légitimation ou « taken for granted »). Ils réunissent ainsi les éléments nécessaires à la pérennisation de leur **légitimité cognitive**. C'est au contact de ces profils que nous avons pu clairement distinguer le processus d'institutionnalisation dans lequel le contrôle de gestion était engagé. A eux seuls, les contrôleurs brisent les stéréotypes du contrôle et diffusent une dimension interactive que beaucoup d'opérationnels n'avaient pas cerné auparavant.

Les situations décrites par les contrôleurs illustrent par ailleurs la nécessaire mise en adéquation d'une stratégie de transformation des perceptions et d'une stratégie d'orientations des pratiques de la fonction de contrôleur. A travers ces stratégies de légitimation, les contrôleurs caméléons parviennent à s'intégrer pleinement dans leur environnement et à démontrer que leurs actes suivent leur discours. Ils enracinent en ce sens leur travail dans leur « écosystème » de gestion et l'adaptent aux spécificités contextuelles. De cette manière, ils démontrent qu'ils sont parvenus à adopter les valeurs propres à leur département et qu'ils ont su ancrer leurs pratiques à ces valeurs, s'ouvrant ainsi la voie de la **légitimité normative**.

b. Le développement de conduites proactives : le contrôleur maïeuticien

D'autres contrôleurs, au-delà du conformisme et de la réactivité, manifestent leur engagement et leur proximité en adoptant un comportement proactif dans la manière de traiter certains sujets. Pour Barbara, cette capacité à être à l'écoute des besoins naissants doit être partie intégrante de la fonction. Elle n'envisage pas pouvoir occuper un poste de contrôleur en étant en permanence dans le traitement de problèmes *a posteriori* et de demandes urgentes. Pour elle, un bon contrôleur doit être en mesure de sonder son environnement afin d'y déceler des « bruits » qui conduiront à orienter son travail dans un sens plutôt que dans l'autre. Cette stratégie s'inscrit à la suite d'une critique récurrente que nous avons pu constater et qui, de manière générale, anime le quotidien de la plupart des contrôleurs, à savoir le travail dans l'urgence. A de nombreuses reprises, les contrôleurs nous ont manifesté leur volonté de s'orienter vers plus de proactivité dans leurs rôles avec toutefois une limite liée à l'ancrage cognitif de leur fonction qui a tendance à trop souvent freiner les initiatives de proaction.

*Au début tu es un peu bousculée parce que tu as en face de toi des chefs de service qui peuvent contester tes chiffres et qui, limite, ont la légitimité pour le faire. Ça peut paraître drôle mais ici, les chefs de service ont la voix qui porte du coup, au-delà de leurs compétences techniques, ils peuvent venir marcher sur tes plates-bandes. Maintenant ta légitimité à toi, je dirais qu'elle se trouve à mi-chemin entre un niveau de confiance et un niveau de compétence. J'entends par là que tu défends une procédure de gestion normée et tu as un équilibre budgétaire à respecter tout en essayant de ne pas les brimer. Tu es là pour les assister, les accompagner. Mais tu dois aussi savoir comprendre leurs besoins et parfois même créer le besoin.*

*C : C'est-à-dire ?*

*Ma position, à mi-chemin entre le service financier et le DTEC fait que j'ai des messages qui m'arrivent de partout. Si j'ai le temps, et dieu sait que ce n'est pas évident de le prendre parfois, je ne vais pas attendre qu'on me dise « Barbara, tu pourrais nous donner le suivi de la nature 60 parce que là ils risquent de bloquer les dépenses là-dessus ». Si tout va bien, le blocage de la nature 60 je l'aurais anticipé parce qu'à la réunion service financier de la semaine d'avant, on m'aura communiqué l'info. On travaille contre le temps quand on est contrôleur. Moi ma légitimité je la puise de la satisfaction de mes interlocuteurs. Bon le problème c'est que quand ça va, ils ne pensent pas toujours à te remercier en revanche dès que ça dérape, ne serait-ce qu'une seule fois, là on te le fait savoir. A chaque fois qu'il y a eu un coup dur ou une réponse à apporter par chance j'ai été là. Donc ça ça te donne du crédit, de la légitimité. Mais ce côté passif, il ne me plait pas forcément. Je n'aime pas être là à attendre que les problèmes tombent. Ici c'est de la R&D donc des sujets nouveaux il y en a plein. Quand en réunion de département, je comprends qu'ils vont commencer tel ou tel projet, je vais essayer d'aller au-devant des choses, de creuser un peu plus pour pouvoir adapter mes formats de reporting par exemple. Là je viens de leur sortir un tableau de suivi qu'ils n'attendaient pas forcément, résultat des courses, désormais ils s'en servent.*

Barbara, contrôleur de gestion R&D

*C : Vous-est-il arrivé de solliciter le contrôleur pour l'élaboration de formats de reporting particulier ?*

*Oui. C'est d'ailleurs là-dessus que je la sollicite assez fréquemment.*

*C : Et quels étaient les délais de réactivité du contrôleur ?*

*Rapide. Je dirais même qu'elle était demandeur. Il est même arrivé que je me tourne vers elle pour un format bien spécifique et qu'elle m'ait dit « je ne t'ai pas attendu. Je sentais qu'après ce qui avait été dit en réunion la dernière fois, tu en aurais besoin. » Et là elle me sortait un tableau qui a deux ou trois lignes prêt collait à ce que je voulais. Bon ça ne se passe pas comme ça à chaque fois mais on sent une réelle volonté chez elle d'anticiper un peu les choses.*

*C : Qu'est-ce qui peut bien la pousser à faire cela à votre avis ?*

*Je pense qu'ils considèrent que ça fait partie de leur travail... Je pense aussi que pour eux c'est un bon moyen de se valoriser. Ils voient et savent que ce qu'ils font c'est utile à la hiérarchie*

Barbara, chef de service

*On sent que l'implication et la curiosité de Barbara lui permet d'aller un peu au-delà des choses. C'est d'abord indispensable d'être curieux lorsque l'on fait ce genre de travail parce que sinon la personne n'arrivera pas à suivre et ça se ressentira sur son travail. Non mais à part ça je peux voir qu'elle sait utiliser cette curiosité pour pouvoir avoir l'oreille et sentir le sens du vent. Elle n'est pas voyante non plus mais avec ce qu'elle entend au service financier et ce qu'elle voit ici, elle est capable d'en faire la synthèse.*

Olivier, chef de laboratoire

*A notre niveau, les contrôleurs, nous nous devons de faciliter les flux. Que ce soit les flux d'informations, les flux de décisions, de préparation, etc. Nous on est apprécié quand on facilite le travail de ces gens-là, les chefs de service, les adjoints, les chefs de projet, etc. Quand on prépare, quand on anticipe, quand on a des réunions pour le budget initial, les fiches d'avancement projet, etc., si toi en amont tu anticipes, tu prépares les réunions, tu cadres les sujets, pour eux, je pense que tu fais 80% du boulot quoi. Donc moi perso je me sens plus dans ce rôle-là. Dans les unités de support, des sujets tu en as tous les jours si tu veux. Ici tous les jours, il y a une tôle qui s'envole, une canalisation qui se bouche, un serveur à faire réparer. Du boulot ils en ont. Après nous on ne participe pas à ce niveau-là de discussion. On est censé avoir plus de recul sur la réalité opérationnelle. Et c'est à partir de ce recul là que tu arrives à anticiper les choses. Tu as l'expérience aussi qui y joue, je te l'accorde. Je vais te prendre un exemple. Ici on gère 20 millions de contrats de maintenance. Ces contrats il y en a un qui change environ tous les trois mois. Parfois il s'agit de contrats assez lourds financièrement. Si t'es en veille et que tu te tiens au courant, tu sais un peu à l'avance si l'ancien prestataire va être reconduit. Du coup avec cette info, tu sais que le forfait va sans doute rester le même, tu intègres ça dans ton budget et à la réunion suivante, ton budget il est carré avant même qu'on t'ait demandé d'y intégrer le nouveau contrat de maintenance.*

Gérard, contrôleur de gestion support technique

Toutefois, aux dires des contrôleurs, ces pratiques proactives et cette volonté d'aller vers une maïeutique du contrôle de gestion reste relativement complexe à articuler et à intégrer au quotidien. L'exercice nécessite d'être en mesure de prendre du recul sur les besoins naissants, de dialoguer avec les opérationnels de problématiques dont ils ne soupçonnent pas forcément l'existence alors que pour la plupart, l'horizon court-termiste reste privilégié.

Les contrôleurs nous ont avoué souligner à ce moment-là de l'entretien un comportement idéal qu'ils souhaiteraient adopter plus souvent mais qui demeurerait malgré tout exceptionnel. Le quotidien des contrôleurs est en effet caractérisé par un travail de l'urgence ne permettant

pas de s'offrir le luxe de l'anticipation permanente. Les parties prenantes à l'activité des départements sont nombreuses et imposent des contraintes qu'il est bien souvent difficile de voir venir. Même s'il fait le maximum pour en limiter les effets, le contrôleur pâtit de rôles qui le confrontent souvent aux situations d'urgence.

Cependant, managers et contrôleurs nous ont confiés l'importance de ces comportements proactifs, de cette capacité à se projeter, offrant aux contrôleurs la possibilité de se légitimer sur leurs **compétences** propres. La proactivité offre également la possibilité de démontrer qu'ils disposent d'un capital relationnel en permanence au service de l'unité. Ils mettent en avant ce potentiel d'interaction et la plus-value qui en ressort dès qu'ils le peuvent avec toutefois la contrepartie de devoir assurer ces interfaces même lorsque leur emploi du temps ne leur permet pas.

### 1.3.3. Devenir l'expert du contrôle de gestion et structurer une démarche d'apprentissage organisationnel

De l'aveu de certains managers, la légitimité cognitive des contrôleurs, même si elle reste fragile, s'est renforcé au cours de ces dernières années. Cette évolution semble ainsi concrétiser des efforts incessants de positionnement et de mise en perspective du travail des contrôleurs. Ces efforts fournis sont désormais complétés par une dimension qui a déjà été abordée dans la littérature, à savoir la capacité à favoriser l'apprentissage organisationnel au sein des couches opérationnelles.

*Les contrôleurs ont toujours été sollicités par les opérationnels. Simplement, la sollicitation est en train d'évoluer. Ils étaient sollicités fortement sur des tâches à très faible valeur ajoutée, « Tu peux signer ma demande d'achat ? » « Quelle est l'imputation de tel truc ? etc. » aujourd'hui ils les incluent dans les réunions d'arbitrage, dans les réunions de construction et de demandes budgétaires, dans les analyses qu'ils souhaitent faire, la demande a changé mais on ne peut pas considérer qu'ils n'étaient pas sollicités, ils l'ont toujours été. C'est la qualité de la sollicitation qui a changé.*

Patrick, adjoint au service financier et contrôle de gestion

Dans leurs activités quotidiennes et dans les missions qui leurs sont confiées, les contrôleurs sont amenés à construire un certain nombre d'outils de suivi et de reporting standards et à participer à certaines démarches de contrôle désormais normalisées. Nous avons ainsi référencé plusieurs outils de contrôle à disposition et à la charge des contrôleurs, sur lesquels les décideurs s'appuient afin d'orienter leurs décisions. Hormis leur stratégie d'orientation des

rôles, nous avons également pu constater que le déploiement et l'utilisation des outils de contrôle permettaient généralement aux contrôleurs d'accroître leur **légitimité de compétences**, leur **légitimité de dépendance** et leur **légitimité fonctionnelle**, notamment par la mise en perspective de leur expertise, par la construction de nouveaux repères cognitifs et par la participation à un processus d'apprentissage organisationnel.

a. Le cas des FAP (Fiche d'Avancement Projet)

Depuis 2010, le CEA Marcoule s'est engagé dans la mise en place d'une procédure de reporting financier et technique de l'ensemble de ses projets. Les Fiches d'Avancement Projet (désormais FAP dans le texte) permettent un suivi semestriel de chaque projet avec un zoom sur les opérations techniques majeures des six mois antérieurs et des six mois à venir ainsi qu'un point budgétaire permettant d'apprécier l'intégralité du projet. Dans cet exercice, une grande messe est organisée deux fois par an, réunissant la direction de centre, les responsables du service financier et la direction d'objectif, afin que chaque chef de projet, assisté par le contrôleur de gestion de département, puisse présenter l'état d'avancement de son projet. L'objectif, même s'il ne reste qu'à moitié affirmé, est de s'assurer d'une justification en cas d'écart et, si toutefois ces écarts sont anormaux, d'envisager des mesures correctives. Dans le processus des FAP, le contrôleur de gestion reste totalement neutre vis-à-vis des décisions qui sont rendues. Il participe cependant à la phase préparatoire du document final et assiste les chefs de projet dans la construction et la diffusion de l'outil.

De manière générale, les FAP sont souvent l'occasion de mettre en évidence des problèmes de coordination entre différentes composantes des projets. L'exemple le plus significatif auquel nous avons pu assister portait sur les projets d'assainissement-démantèlement qui combinent à la fois une conduite d'opérations et une articulation avec les scénarios d'exploitation des installations nucléaires. En résumé, lorsqu'une opération de démantèlement est amorcée, elle doit impérativement tenir compte d'impératifs d'exploitation consistant par exemple à maintenir une ventilation en l'état. Les tensions et les rapports de force entre ces deux composantes du projet, incarnées d'une part par les chargés d'opérations et d'autre part par les responsables des contrats de maintenance, s'exprime bien souvent à travers les états financiers et les différents tableaux composant la FAP. Dans ce climat, le contrôleur est amené à jouer le rôle de traducteur et de coordinateur d'ensemble. Il se positionne en tant que conseiller et référant neutre de ce système de reporting dans lequel peuvent s'exprimer des messages clefs à destination de la direction de centre et de la direction d'objectif.

*La FAP, elle est problématique. Dedans, on va essayer d'y retranscrire une vision technique et une vision financière. J'estime que de mon côté, je dois garder les yeux sur mon projet. Malgré tout, c'est à moi de la préparer. Du coup je dois gérer un reporting des aspects techniques, ça je sais faire, et un reporting financier. Pour le budget, c'est au contrôleur de me donner les bonnes infos. Mais malgré tout, à travers la FAP, comme à travers les tableaux de reporting dans leur ensemble d'ailleurs, on exprime des choses qui vont et d'autres qui ne vont pas.*

*Les FAP, j'ai vraiment du mal avec. Je trouve qu'il y a trop d'infos financières dedans. Il y a une page avec un diagramme temps/temps sur l'avancement physique et ensuite il y a 5 à 6 pages de tableaux de budgets. Moi c'est rapide, je n'ai pas le temps de faire ça à mon niveau. Et puis le coup des CP (Crédits de Paiement) en euros de 2008 moi je n'y comprends pas grand-chose. Malgré tout, ça nous est demandé par les DOB et la direction de la gestion. C'est très voire trop normalisé. Moi à mon niveau j'ai une assistance pour les aspects financiers qui va échanger avec Clotilde pour construire la FAP et pour être sûr qu'on va y mettre la bonne info.*

*Quand on s'est engagé à dépenser 10 millions et qu'on en a dépensé que 7, ça montre qu'on a un problème de ressources ou bien des problèmes techniques majeurs, donc les chiffres sont parlant par rapport à ça. Alors par contre il faut savoir qu'il y a différents niveaux d'interlocuteurs. Dans le cadre des réunions de département, je sais que c'est Clotilde ou Sylvie qui vont remonter l'info au chef de département. Par contre au niveau de la direction de centre ou de la direction d'objectif, là c'est le service financier qui se charge de ça. Clotilde ou Sylvie, elles ne s'occupent que de transmettre l'info au service financier. Le contrôleur m'aide à valoriser l'ensemble de mes difficultés. Si l'on n'avait pas cette possibilité de valorisation, je pense qu'on ne serait pas entendu.*

Lauriane, chef de projet assainissement-démantèlement

Les FAP sont également l'occasion pour les chefs de projets de consolider à leur niveau l'ensemble des informations financières détenus par leur assistance projet. Cette assistance projet, composée de couteneurs en contrat de sous-traitance, va alors faire remonter la plus petite maille d'information technico-financière. Ici aussi, les contrôleurs de gestion vont venir coordonner cette consolidation en aiguillant notamment les couteneurs sur la finalité de la démarche et sur les informations devant être remontées dans le document. Clotilde et Sylvie s'inscrivent donc dans un double schéma de coordination à la fois ascendant et descendant. Dans un premier temps et afin de s'assurer de la qualité des informations inscrites dans la FAP, elles fournissent une aide aux différents couteneurs, et dans un second temps, elles veillent à la communication vis-à-vis des différentes directions stratégiques.

*Le principe c'est que normalement on ne devrait pas avoir de lien direct avec les couteneurs. C'est une assistance projet qui travaille pour le projet. Nous on travaille pour le département. Mais quand tu as de la perte en ligne parce que le couteneur s'adresse à son chef de projet, qui s'adresse à son supérieur, qui s'adresse au département, qui s'adresse à nous ensuite, je veux dire que c'est le*

*téléphone arabe quoi. Tu n'as plus aucune information pertinente. Quand on construit les FAP, ils s'adressent à nous pour avoir des infos qu'ils devraient avoir à leur niveau. Donc moi ça ne me dérange pas d'échanger avec eux dès lors que c'est validé par le chef de projet. Après je connais mes gens, je connais les couteneurs, je connais les chefs de projet. Il y a certains couteneurs, je vais plus les écouter que le chef de projet. Alors que dans d'autres situations, j'écouterais plus le chef de projet.*

Clotilde, contrôleur de gestion assainissement-démantèlement

*(Sylvie prend la parole immédiatement) Par défaut on n'envoie pas de messages directement aux couteneurs. C'est toujours chef de projet en copie a minima. Après il y a des situations particulière. Si le couteneur m'appelle en urgence, je ne vais pas lui dire « Ce n'est pas à toi de me parler mais à ton chef de projet ». Il ne faut pas non plus être bête. Le but c'est d'avancer. C'est un climat de confiance qui doit s'installer des deux côtés. Si il ou elle fait comme tu voudrais qu'il ou elle fasse, tu y gagnes, tu vois ce que je veux dire ?*

Sylvie, contrôleur de gestion assainissement-démantèlement

*Il arrive aussi que les couteneurs nous appellent aussi pour des conseils. Par exemple pour la mise en forme des FAP, ils nous sollicitent assez souvent donc du coup on leur répond comment faire. On peut leur conseiller ce qu'ils doivent mettre dedans, comment faire en sorte qu'on voit mieux tel ou tel élément. Normalement on est censé l'avoir dit au chef de projet mais eux reste le nez dans le guidon et n'ont peut-être pas su le retranscrire au couteneur. C'est eux qui font la base donc...*

*Dans le cas des FAP, on explique aussi aux couteneurs le vocabulaire. CP, CP Prev, etc. pour quelqu'un qui vient d'un autre univers ce n'est pas évident. On forme d'abord les chefs de projet et par ricochet les couteneurs.*

Clotilde, contrôleur de gestion assainissement-démantèlement

Nous constatons dans l'exemple fournit par Clotilde et Sylvie que la participation au processus organisationnel à travers ce type d'outil de reporting standard intervient principalement au niveau local. Sylvie et Clotilde prennent part indirectement au processus de construction des FAP, qui incombe malgré tout aux chefs de projet ainsi qu'à leur assistance. Leur rôle consiste alors à exercer des activités pédagogiques en participant à la construction d'un savoir diffusable et compréhensible par la direction de centre ainsi que la direction opérationnelle, facilitant ainsi le dialogue entre une base opérationnelle et sa propre hiérarchie. Elles veillent à la qualité et à la pertinence des informations remontées et coordonnent des acteurs en charge d'une partie du processus de contrôle de gestion. Ce rôle de pédagogue-conseiller offre ainsi l'opportunité aux contrôleurs de se légitimer sur leurs **compétences**, en se positionnant en tant qu'expert du contrôle, ainsi que sur leur capacité à **porter assistance** à la ligne opérationnelle. Il fait intervenir le savoir-faire du contrôleur

et permet de dépasser les résistances éventuelles qui se manifestent à l'encontre de ces systèmes de reporting impersonnels et normalisés.

Au-delà de ce mécanisme standardisé de reporting hiérarchique que sont les FAP, les contrôleurs décentralisés interviennent également sur une forme plus locale de diffusion de connaissances. Ces derniers construisent en permanence des outils ponctuels ou périodiques de reporting et vont ainsi fournir à nouveau des espaces de traduction de la réalité organisationnelle avec toutefois certaines limites.

b. Le contrôle de gestion décentralisé au service de l'apprentissage local

*La proportion du financier dans l'activité des opérationnels a évolué, la répartition entre le financier et le technique a beaucoup changé. On était très centré sur la technique jusqu'il y a 10 ans on va dire. C'est à dire que les gens disaient « moi je vais faire telle et telle action et puis c'est tout »... et puis après il y avait un budget. Aujourd'hui il y a une corrélation entre les activités qui se sont développées dans le service, dans l'unité on va dire et le budget mis en place. Aujourd'hui quand les gens justifient leur demande ils le font avec des chiffres, ce qui n'était pas le cas autrefois. N'exagérons pas, ce n'est pas 100%. Mais on va dire que maintenant, 60% des demandes sont accompagnées d'une analyse technique et d'un chiffre. 70% en gros. On a une très forte proportion de quadrillage du budget et des activités associées. Ce n'est pas facile de répondre à la question telle quelle mais on va dire que ça évolue très fortement. Avant, d'un côté il y avait un budget et d'un côté les projets mais il n'y avait pas de corrélation entre les 2.*

*Quand un opérationnel va justifier quelque chose auprès d'un chef de département, s'il s'appuie sur des documents qui ont été initiés par le contrôle de gestion ou des outils qui lui permettent de le justifier, il y aura beaucoup plus de poids évidemment. La crédibilité de la personne est tout de suite mise en avant. Elle n'est pas discutée, ce qui ne serait pas le cas si il y allait tel quel.*

*Du coup, ça renforce fortement la demande vers le contrôleur, c'est sûr. Un chef de département a déjà un contrôleur de gestion qui est proche de lui. Si quelqu'un vient lui demander quelque chose en disant moi j'ai le formalisme, il m'a été donné par le contrôle de gestion, c'est un outil qui m'a été transmis par le contrôleur, je suis en phase avec le contrôleur de gestion..., ça a beaucoup plus de poids qu'un tir de sniper dans la demande, c'est évident.*

Patrick, adjoint au service financier et contrôle de gestion

Au même titre que les nouveaux convertis, les contrôleurs caméléons tentent de rendre audible la plupart des préoccupations techniques de leurs interlocuteurs opérationnels. A ceci près que les contrôleurs caméléons disposent d'une certaine maîtrise des rouages du contrôle de gestion, que ces derniers ont su appréhender au fil du temps. Ils ont su construire un système de contrôle local sur mesure, adapter leurs rôles aux besoins du département et surtout structurer des réseaux d'interlocuteurs à l'intérieur comme à l'extérieur de leur entité.

Pour François, la transformation de données techniques en connaissances explicites s'illustre par la mise en perspective de problématiques terrain en demandes financières et budgétaires. Les croyances des opérationnels avec lesquels il travaille ont longtemps été orientées vers la faisabilité technique. Son rôle est alors d'accompagner ces derniers dans la compréhension de problématiques technico-financières, de rendre leurs besoins compréhensibles par la direction. Il aide ces acteurs dans la compréhension des mécanismes de contrôle flous et éloigné des problématiques opérationnelles et participe à la socialisation des connaissances que ces derniers détiennent.

*Dans un département assurant la radioprotection et la protection physique des personnes, tu as du mal à dire aux gens qu'il faut du 50/50 entre la technique et le financier. Pour eux, la sécurité est prioritaire et ça, même moi je le conçois. Je suis dans un département où la technique est sanctuarisée et où le financier n'est que secondaire. Malgré cela, il faut essayer de convaincre que les investissements et les demandes de financement structurent la base de leurs opérations. C'est une pratique de contorsion difficile.*

*Mon rôle c'est donc d'aller voir les gens, de les convaincre qu'ils ne pourront pas passer à côté mais que je suis là pour leur filer un coup de main si eux me donnent les bonnes infos. Je dois surtout mettre en avant la valeur ajoutée de mon travail de remontée d'infos pour que eux n'aient pas la sensation d'avoir du boulot en plus pour rien.*

François, contrôleur de gestion département support

*L'avantage dans ce département c'est que l'on a un budget qui est relativement stable d'une année sur l'autre. La structure de notre département elle est faite d'incontournables et d'une part ajustable, variable, sur laquelle on a pris la décision de laisser une partie à la main des chefs de service et une autre partie à notre main. Ce qui veut dire qu'au budget initial, il nous faut une analyse assez précise de l'évolution de ces incontournables, il nous faut une analyse assez fine des perspectives, à 3 ou 5 ans, d'achats de matériels qui sont du ressort du fonctionnement habituel, sachant qu'à l'intérieur de cette analyse des matériels un peu lourds, une partie concernera le chef de service et une autre sera dans notre champ d'arbitrage. Nous on va arbitrer sur la totalité du delta de notre département et dire si oui ou non, il faut par exemple acheter un nouveau camion pour la sécurité incendie. Si je reprends cet exemple du camion incendie, on va être nous en capacité, à partir des analyses que François aura monté, de dire « bon cette année on met en priorité l'achat du camion incendie et l'an prochain on mettra en priorité, je ne sais pas moi, un nouveau détecteur pour les analyses radiologiques, qui coûte aussi très cher ».*

*Pour arriver à faire tout ça, il faut avoir une vision des perspectives globales du département, il faut avoir une analyse de l'exécuté sur plusieurs années, il faut arriver à en tirer quelque chose qui représente une part de la vérité et qui soit acceptable par tous les services du département et puis ensuite il faut avoir une analyse sur les priorités. Il faut donc avoir toute une série d'éléments. François jusqu'à présent il a réussi à construire tout ça. Lui est là pour mettre en*

*perspective ce qui est fait et ce qui se dit au niveau le plus petit du département. Ça c'est un vrai apport par rapport aux groupes administratifs qu'on avait autrefois.*

*C : Sur quels aspects est-ce que vous observez cet apport de la part de François ?*

*Au quotidien. Sur tout ce qu'il fait pour le département je veux dire. Quand il nous aide à construire le budget c'est pour mettre en évidence, pour réussir à traduire, dans ses termes à lui, un peu barbares et un peu administratifs, ce que nous on lui communique depuis les services. Le budget initial, c'est une prévision de ce que nous on sait faire mais qu'on ne sait pas dire. Lui il sait le dire et l'écrire mais il ne sait pas le faire.*

*Après Fred il a toute une structure derrière sur laquelle il s'appuie aussi. Une structure de contrôle de gestion qui autrefois a pu conduire, et conduit même encore aujourd'hui, un certain nombre d'analyses nécessaires au pilotage du département. Le service financier, en réalisant une analyse ABC, nous a permis d'identifier un certain nombre d'activités stratégiques sur lesquelles François s'appuie aujourd'hui afin de construire ses propres analyses. Il y a un background bien entendu.*

Sylvain, adjoint au chef de département

Dans d'autres unités, nous avons pu observer des comportements relativement similaires où les contrôleurs se légitimaient par cette faculté à remonter dans les différents outils de contrôle, une réalité traduite en indicateurs ou en lignes budgétaires. Même si elles se rapprochent de celles exercées par les nouveaux convertis, les activités de traduction des contrôleurs caméléons sont dépendantes d'une certaine maturité de la fonction. Là où les nouveaux convertis, guidés par leur sensibilité opérationnelle, se précipitaient sur ces activités, les contrôleurs décentralisés d'expérience parviennent quant à eux à prendre plus de recul. Ils ne vont pas mettre en avant une sensibilité opérationnelle qu'ils n'ont visiblement pas, mais plutôt leur connaissance des rouages des systèmes de contrôle et de la procédure budgétaire pour finalement offrir à leurs opérationnels l'exclusivité de leurs services et de leur temps. Ils modifient les schémas mentaux des opérationnels qui savent désormais que les contrôleurs sont en mesure de remonter leur problématiques contextuelles dans des formats uniformes, synthétiques et autour desquels le dialogue pourra se dérouler. En somme, le contrôleur semble être mature une fois que celui-ci a acquis le langage opérationnel de l'environnement dans lequel il se trouve et que ses interlocuteurs se rendent compte qu'ils ne maîtrisent absolument pas le sien. Le rapport de force semble alors s'inverser de façon à ce que les managers deviennent dépendant du contrôleur et tributaires de ses capacités de traduction.

En devenant incontournable sur cet exercice de traduction, ils acquièrent progressivement une **légitimité de compétence** et redéfinissent les contours de leur propre fonction. Une fois ce

statut atteint, ils peuvent même se permettre de déléguer tout ou partie de la phase amont de leur analyse.

*On doit mettre en place des outils pour qu'eux ne soient pas alertés six mois plus tard qu'ils sont en écart. Avec ces outils, nous on se débrouille pour qu'ils soient alertés en temps quasi-réel, pour qu'eux ensuite puissent communiquer sur leur plan d'action. Dès qu'on voit que le premier mois ils sont en écart, soit on essaie de rectifier avec eux, soit on communique qu'on ne va pas le faire. On sait que de toute manière, les gens vont s'appuyer sur ces tableaux pour ensuite aller évoquer leurs problèmes techniques en réunion de département. Ce qui parle aujourd'hui ce sont les chiffres. Moi ça légitime mon travail puisque ces outils sont repris. Et puis globalement lorsqu'un chef de projet ou un chef de cellule a besoin d'un tableau d'écarts de manière récurrente, ça le pousse à me fournir fréquemment des infos en contrepartie. A terme, je peux même lui montrer comment calculer l'écart et basta, après ça sera à lui de le faire.*

Sylvie, contrôleuse de gestion assainissement-démantèlement

*Si tu construis les bons outils, adaptés aux besoins du département, tu n'auras plus de problème pour avoir accès à l'info. Généralement c'est le chef de département qui impose son format standard du coup ensuite, lorsque tu te tournes vers les chefs de service, eux on fait tout le nécessaire avec leur adjoint pour récupérer les bonnes informations. Parfois même tu en as qui ont déjà calculé leurs indicateurs puisqu'ils veulent avoir les données avant d'aller les présenter en réunion de département. Et puis s'ils ne le font pas, ils remettent en question les demandes du chef de département.*

Barbara, contrôleuse de gestion R&D

Gérard, quant à lui, confirme que sa légitimité s'entretient désormais par son positionnement à cheval entre les opérateurs de son unité et l'échelon de direction ainsi que par sa contribution à la mise en œuvre d'actions de corrections. Il estime également que le fait de ne pas être associé directement au processus décisionnel lui confère une neutralité sur laquelle il s'appuie afin de faire valoir son expérience ainsi que son expertise dans l'exercice d'aide à la décision.

*Au niveau des décisions moi je suis en retrait. Je suis plus là pour structurer les discussions qui vont précéder la décision. Par exemple lorsque l'on a une dérive sur un projet ou lorsque l'on sent que l'atterrissage va être compliqué, moi je suis là pour expliquer quelles sont les différentes options. Maintenant ces options elles tiennent compte de tout ce que je vois et ce qu'on me dit au quotidien sur le terrain. C'est là qu'est ma valorisation dans l'unité. Etre à l'interface de plusieurs maisons ça t'ouvre des portes et les gens viennent vers toi du coup. Quand il y a une décision à prendre, on me demande généralement de construire un petit tableau ou une petite simulation. Ils appellent ça les crash-test. D'ailleurs si on était payé au nombre de tableaux que l'on fait, je serais très riche, crois-moi. Ensuite je sais qu'ils s'appuient là-dessus en réunion pour prendre ou non la décision. Moi je prépare la décision. Le choix, il ne m'appartient pas et tant mieux d'ailleurs. Je pense que c'est ce qui fait que le métier de contrôleur est stable tandis que celui de*

*chef est instable. Sur le site, tu as des contrôleurs comme Barbara par exemple qui ont connu 3 ou 4 chefs de départements. Les chefs on les bouge souvent parce qu'après tout c'est eux qui prennent les décisions. Et pour éviter qu'ils prennent trop souvent les mêmes décisions, on les bouge. En revanche, en intervenant de loin dans ce processus de décision, tu es à l'abri et surtout tu te forges une expérience dans le domaine de la préparation des décisions. Quand un nouveau chef débarque, il se tourne logiquement vers toi parce que tu étais là avant et que logiquement tu faisais bien ton boulot.*

Gérard, contrôleur de gestion support

L'adjoint au chef d'unité dans laquelle Gérard est en poste confirme l'existence de ce rôle de coordinateur qu'il considère comme étant à la base de la légitimité du poste de contrôleur de gestion. Il reconnaît également que la fonction de contrôleur permet de bénéficier d'un effet d'apprentissage quasi permanent consistant à ne pas reproduire deux fois les mêmes erreurs ou encore à cerner les subtilités et les perversités du système.

*Avant tout, je considère que c'est un membre à part entière de l'unité et ce malgré le fait qu'il soit rattaché hiérarchiquement au service financier. Même lui, on sent qu'il est plus impliqué par ce qu'il fait ici que par ce qu'il fait au niveau de la direction du SF. Au quotidien il a tissé des liens d'amitié avec beaucoup de personnes ici et de ce fait, je le sens très impliqué dans la vie du service. Au-delà de ces aspects personnels, si je prends un peu de recul et que je considère la fonction en dehors de l'homme, je dirais qu'il a su dépasser l'image initiale que l'on pouvait avoir de cette fonction. Moi je voyais la fonction de contrôleur comme une fonction très prise par le système, aux marges de manœuvre très limitées. Mais si je regarde tous les intérêts de la centralisation des éléments financiers, je dirais que la fonction apporte la possibilité de disposer d'une vision globale de toutes nos activités, de connaître tous les jeux de taquin que l'on peut avoir d'un exercice sur un autre ou d'une thématique sur une autre. C'est pour moi le gros intérêt. L'exemple de la réunion que l'on a fait hier me l'a encore démontrée. C'est à dire qu'on a beau avoir les chargés d'affaires, les chefs de projet, les chefs de bureau, etc. dans la même pièce, quand il faut remonter au-dessus, notamment au niveau de la DEN, il leur faut une vision transverse et c'est là à mon avis que leur rôle est fondamental.*

Olivier, adjoint au chef d'unité

Par ailleurs, les contrôleurs ont également développé une capacité à exceller dans l'exercice de contorsion budgétaire lors des phases de révisions et d'atterrissage. Deux fois par an, le budget initial donne lieu à une révision permettant de réajuster au mieux l'engagé et le prévisionnel pour tenter de ne pas rater la cible lors de l'atterrissage de fin d'année. A ce petit jeu-là, les contrôleurs sont devenus des experts du colmatage, limitant ainsi le risque de voir se dégrader la légitimité de la direction de département et de celle du service financier en cas d'atterrissage non contrôlé. Les contrôleurs d'unités opérationnelles privilégient alors le

« kiss-landing<sup>1</sup> », nécessitant de ne pas dépasser la cible dans un sens (surconsommation du budget) comme dans l'autre (sous-consommation). Pour cela, ils se chargent de diffuser des messages on ne peut plus clairs auprès des responsables opérationnels de tous les niveaux expliquant clairement les conséquences qu'auraient un atterrissage hors-piste. Les messages se veulent alors pédagogiques mais également alerteurs, avec notamment un rappel des risques encourus. La crainte permanente que nous avons pu observer lors des périodes précédant l'arrêté des comptes est celle de la sous-consommation budgétaire. Le fait de devoir « rendre de l'argent » est vécu par les contrôleurs comme un échec, illustrant leur incapacité à remonter dans le budget initial des prévisions cadrées. Pour éviter cela, ils accélèrent de manière significative la procédure budgétaire en fin d'année afin de remonter dans les systèmes toutes les « entrées marchandises » qui n'auraient pas été comptabilisées. Les entrées marchandises correspondent aux documents de constatation du service fait. Elles permettent au contrôleur d'intégrer au budget les éléments de réalité opérationnelle (travaux effectués, équipement livrés, etc.) et déclenchent le paiement des fournisseurs. Chaque chef de service est ainsi mis à contribution pour que le budget global du département ne soit pas pénalisé l'année suivante. Par ce mécanisme, le contrôleur devient tantôt coordinateur de la procédure d'atterrissage mais également le traducteur d'une réalité opérationnelle qui, à un instant T diffère de la réalité budgétaire associée. L'exemple de l'atterrissage budgétaire confirme ici le rôle du contrôleur en tant que tierce personne intervenant dans la levée d'obstacles (Bollecker, 2002) et dans la compréhension d'éléments à destination des décideurs. En mobilisant les membres du département dans la remontée de ces formulaires d'entrées marchandises, les contrôleurs mobilisent leurs capacités à faire-faire le contrôle dans cet exercice de suivi des réalisations.

Même si le rôle d'animateur de réunion incombe principalement au chef de département ou à son adjoint, les contrôleurs d'unité assurent une interface et une expertise suffisante pour créer des conditions de dialogue optimales au sein de l'unité. Aux dires des contrôleurs, les débats peuvent parfois être houleux mais les éléments qui en ressortent ont le mérite de porter sur une compréhension réciproque de la réalité. Le fait de ne pas prendre part aux décisions finales les légitime un peu plus sur leurs compétences et renforce de manière visible leur valeur ajoutée. Ils sont ceux qui survivent à plusieurs décideurs et qui s'affirment un peu plus en tant que conseiller au fil du temps. Ceux qui sont capables de s'appuyer sur un système,

---

<sup>1</sup> Atterrissage en douceur

auquel ils ne voulaient plus être assimilés au départ, et qui leur fourni aujourd'hui les clefs de la construction de leur légitimité de **compétence** et de leur **légitimité fonctionnelle**.

#### Conclusion de la section 1

Le cas des contrôleurs de gestion décentralisés du CEA soulève une multitude de perspectives d'étude de la légitimation. Ces contrôleurs ont participé à la construction sociale de la fonction dans son intégralité. Contrairement aux contrôleurs débutants qui se contentent essentiellement d'assurer leur intégration dans l'organisation, ces profils nous ont permis d'observer des stratégies de légitimation déployées sur le long terme et dont l'emprise ou l'inefficacité avait pu être mesurée. La métaphore du caméléon nous a servi de repère tout au long de notre étude afin de mettre en lumière des contrôleurs confrontés à un effort de légitimation essentiellement tourné vers les managers opérationnels. Pour ces contrôleurs engagés depuis plusieurs années dans la construction d'un modèle partenarial, les stratégies de légitimation se manifestaient autour de trois grandes étapes mobilisant à chaque fois le triptyque propre à la fonction, également corolaires de la maturité de l'individu dans l'organisation.

En faisant intervenir leurs capacités relationnelles, leurs savoirs faire, leurs savoirs faire-faire ou bien leurs savoirs-être, les contrôleurs parviennent visiblement à construire un modèle sur mesure essentiellement orienté vers les attentes des opérationnels. Ils témoignent également de l'engagement social indispensable dans la construction d'un modèle partenarial, rappelant ainsi l'enchaînement cohérent et logique des étapes de socialisation d'un contrôleur : il faut visiblement apprendre à « être » (voire à ne pas « être ») avant d'être en capacité de faire-faire.

Par le jeu de la proximité, de la réciprocité, de l'assistance et de la réactivité, les contrôleurs infléchissent les jugements et les perceptions de leurs interlocuteurs afin, dans un premier temps, de ne plus apparaître comme l'espion de la direction ou « l'œil de Moscou ». Ils bâtissent ainsi de nouveaux repères pour leurs interlocuteurs. Ils parviennent à transformer leur image et fondent un nouveau modèle d'action et de comportement autour duquel se construit progressivement une nouvelle **légitimité cognitive**. Le contrôleur assure les managers opérationnels de son dévouement à l'égard de l'unité, de la **réciprocité** et de l'**équité** dont il peut faire preuve dans les échanges et de sa capacité à leur porter assistance. Par la suite, afin de confirmer cette identité en construction et de s'assurer l'octroi d'une

**légitimité de proximité** et d'une **légitimité normative**, il va avoir tendance à pérenniser cette orientation des rôles vers les besoins et les attentes de ses interlocuteurs.

Disposant d'une légitimité multidimensionnelle auprès des managers (réciprocité, équité, dépendance, proximité, conformité), les contrôleurs caméléons atteignent un niveau de maturité suffisamment élevé dans l'organisation pour s'engager dans une nouvelle stratégie de légitimation impliquant la mobilisation de leur expertise ainsi qu'un engagement dans un processus d'apprentissage collectif. Au CEA Marcoule, les relations entre les contrôleurs et la ligne hiérarchique du département opérationnel sont assez fréquentes et la contribution de ces contrôleurs expérimentés semble être appréciée et valorisée. Bien souvent le savoir qu'ils génèrent est exploité dans le cadre de décisions politiques ou stratégiques, renforçant ainsi leur **légitimité de compétence**.

Sur une durée suffisamment longue et autour d'activités pertinemment orientées, les contrôleurs de gestion décentralisés parviennent à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de légitimation, essentiellement destinées aux managers opérationnels qui les entourent, les cheminant progressivement vers un modèle de contrôleur partenaire ou de conseiller. Toutefois, nous avons pu constater en filigrane de nos observations que la stabilité et la durée de leur présence dans l'unité étaient la pierre angulaire de leur légitimité et que sans ces conditions, la fonction n'avait que très peu de chance de devenir légitime au-delà de l'individu qui l'incarne.

## Section 2 – Les conseillers du roi

---



Buste de Jean Baptiste Colbert  
par Antoine Coysevox

*« On mesure mal sa part dans les grandes décisions du règne – dont il couvrit 40% de la durée -, mais on imagine facilement que, sans un tel ministre à ses côtés, Louis XIV n’aurait pas eu un début de règne aussi glorieux et le grand Siècle sa grandeur et son rayonnement. »*

Extrait de *Colbert, la vertu usurpée* de François d’Aubert

### 2.1. Présentation des personnes rencontrées

---

#### 2.1.1. Les contrôleurs de gestion

Durant notre immersion au sein du CEA Marcoule, nous avons passé la grande majorité de notre temps auprès des deux responsables du service financier et contrôle de gestion, observant ainsi les pratiques de ces managers dont la mission principale consistait à exercer une fonction de contrôleur au service de la direction de centre. Leur fonction reste toutefois difficile à catégoriser et relativement ambiguë. Elle oscille sensiblement entre celle du contrôleur de groupe et celle de contrôleur de division, décrites par Bollecker (2003). Ces contrôleurs sont au service de la direction de centre de Marcoule, qui demeure avant tout être un site parmi les dix que compte le CEA. De ce fait, ils sont subordonnés structurellement à

des contrôleurs situés à un niveau supérieur. Cependant, sur un plan hiérarchique, ces derniers sont rattachés à la direction du centre de Marcoule. Ils assistent l'entité de direction dans la définition des objectifs et dans le pilotage du budget. Ils consolident les budgets des différents départements opérationnels dont ils assurent également la coordination d'ensemble en phase de suivi des réalisations. Ils sont également en charge de la déclinaison de la stratégie au sein des différentes unités opérationnelles du site. Ils s'appuient pour cela sur un plan moyen long terme (PMLT) qui détermine les moyens humains et financiers qui seront répartis par domaine d'activité et par centre au cours des dix prochaines années. Enfin, ils conseillent la direction dans ses choix, notamment par la réalisation d'études économique-financières et par l'interprétation des résultats qui en ressortent.

Très vite, nous avons pu constater que ces contrôleurs étaient donc très proches des décisions pouvant être prises par la direction du centre, ce qui nous conduit à considérer que leur fonction était fortement centralisée. C'est cette proximité et cette capacité à intervenir dans le processus décisionnel qui nous ont poussées à rapprocher la fonction de contrôleur de celle de conseiller du roi. Nous empruntons ainsi une terminologie légèrement différente de celle employées par Löning et Pesqueux (1998) lorsque ces derniers évoquent les contrôleurs *fous du roi* capables de remettre en question les choix des décideurs. La terminologie de *fou* nous est apparue en effet quelque peu péjorative vis-à-vis des profils que nous avons pu observer. Toutefois, nous étions en présence d'individus qui disposaient d'une légitimité suffisante afin de formuler une opinion à destination de la direction et par conséquent d'imposer leur point de vue.

Pour Yvan comme pour Patrick, l'exercice de légitimation diffère fortement de celui des contrôleurs décentralisés. Leur légitimité vis-à-vis de leurs interlocuteurs directs dépend en effet de critères bien moins affectifs que ceux développés par les contrôleurs décentralisés. Cette légitimité devient pour eux la seule contrepartie d'une relation unilatérale qu'ils entretiennent avec la direction de centre. Yvan et Patrick nous ont avoué et démontré à plusieurs reprises travailler dans l'urgence, privilégiant des interventions de type « one-shot » sur lesquelles reposait parfois l'intégralité de leur légitimité.

Yvan et Patrick sont tous les deux diplômés en contrôle de gestion. Ils sont en poste au CEA depuis plus de dix ans et n'ont jamais exercé ailleurs que dans le domaine de la finance et du contrôle de gestion. Ils sont en charge du SCGA (Service Contrôle de Gestion Administration)

depuis 2007 et du service financier depuis 2010, suite à la fusion du service financier et du SCGA.

### 2.1.2. Les interlocuteurs

Dans le cas des contrôleurs centraux, les personnes que nous avons rencontrées appartiennent à la ligne hiérarchique du centre de Marcoule. Il s'agit du directeur de centre, d'un directeur adjoint en charge de la sûreté, de la sécurité et des programmes, d'un directeur délégué à la supervision des projets, au support technique et au support de gestion et de chefs de départements opérationnels.

De manière générale, ces responsables hiérarchiques interagissent avec les contrôleurs centraux lors de réunions formelles auxquelles ces derniers participent avec parfois une certaine insistance. Il arrive également que ces échanges portent sur des analyses plus ponctuelles, détachées du processus budgétaire, pour lesquelles les membres du top-management sollicitent les compétences économique-financières et la vision intégrée des contrôleurs de gestion. Même si ces derniers délèguent généralement la construction de l'étude ou de l'analyse au niveau du service financier, ils assurent tout de même la maîtrise d'œuvre et l'interface avec les demandeurs.

Les contrôleurs échangent également avec la direction de centre. Pour l'essentiel, ces échanges ont lieu dans le cadre de réunions informelles où l'intérêt pour la direction est de recueillir des informations issues du terrain et de prévoir les actions à mener à court terme.

**Tableau 21 : Les conseillers du roi : profils des personnes rencontrées (contrôleurs de gestion et responsables opérationnels)**

	Age	Années d'expérience CdG	Années d'expérience poste	Années d'ancienneté au CEA	Années d'ancienneté dans l'unité	Formation	Expériences professionnelles	Principaux traits de caractère
<b>Yvan</b>	42 ans	15 ans	6 ans	18 ans	12 ans	Diplôme d'école de commerce, spécialité contrôle de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de service (6 ans)</li> <li>• Adjoint au chef de service (7 ans)</li> <li>• Contrôleur de gestion (2 ans)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créatif, curieux, ouvert</li> <li>• Inventif, distrait, persévérant</li> </ul>
<b>Patrick</b>	40 ans	7 ans	6 ans	15 ans	6 ans	DESS en contrôle de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adjoint au chef de service (6 ans)</li> <li>• Assistant financier et administratif (8 ans)</li> <li>• Contrôleur de gestion (1 an)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouvert, pédagogue, objectif</li> </ul>

	Age	Années d'ancienneté poste	Années d'ancienneté au CEA	Années d'ancienneté dans l'unité	Intitulé du poste	Formation	Expériences professionnelles
<b>Charles</b>	60 ans	5 ans	23 ans	5 ans	Directeur	Ecole Centrale de Paris (spécialité matériaux)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur de centre</li> <li>• Directeur adjoint</li> <li>• Chef de département</li> </ul>
<b>Gérard</b>	NR	5 ans	25 ans	5 ans	Directeur adjoint	NR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur adjoint</li> <li>• Chef de département</li> </ul>
<b>Jean</b>	NR	5 ans	23 ans	5 ans	Directeur délégué	Diplôme d'ingénieur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur délégué</li> <li>• Directeur adjoint</li> <li>• Chef de département</li> </ul>
<b>Christophe</b>	44 ans	2 ans	12 ans	2 ans	Chef de département	Doctorat en sciences des matériaux Ecole Normale Supérieure de Paris	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de département</li> <li>• Adjoint au chef de département</li> <li>• Chef de service</li> <li>• Chef de laboratoire</li> </ul>
<b>Michel</b>	59 ans	5 ans	24 ans	5 ans	Chef de département	Doctorat en chimie appliquée Ecole Nationale Supérieure de Chimie Paris	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de département</li> <li>• Adjoint au chef de département</li> <li>• Chef de service</li> <li>• Chef de laboratoire</li> </ul>

## 2.2. Présentation du contexte d'exercice et état de la légitimité

---

### 2.2.1. Savoir composer avec l'instabilité politique

Comme de nombreuses autres organisations professionnelles publiques, le CEA est caractérisé par un système de nomination, fortement politisé, au niveau des instances dirigeantes. Ainsi, que ce soit au niveau de la direction de centre, des directions de départements opérationnels, des directions d'objectifs ou encore des directions fonctionnelles, le jeu des chaises musicales assure aux contrôleurs centraux un changement fréquent d'interlocuteurs. Nous avons ainsi pu assister, au cours de notre période d'immersion, à une mobilité quasi incessante de ces cadres supérieurs, à laquelle les contrôleurs centraux doivent s'adapter. A chacune de ces mobilités, les contrôleurs centraux doivent en effet recréer le climat de confiance qu'ils avaient pu instaurer avec le prédécesseur et de fait, rebâtir un niveau de légitimité équivalent. Ils reconnaissent que cet effort est d'autant plus lourd dès lors que le responsable hiérarchique est haut placé dans l'organigramme.

*Le problème avec les changements de directeurs c'est qu'il faut tout recommencer à zéro. Il y a plein de sujets sur lesquels on est légitime avec le directeur actuel et pour lesquels on pourrait être écartés avec un autre. Mais lorsque ça tourne c'est aussi le moyen de te mettre sur de nouveaux sujets. Quand le nouveau arrive, il a dix mille sujets qui lui tombent dessus et il croule sous les demandes. A ce moment-là, si tu es malin, tu mets la main sur des nouveaux sujets qui vont le débarrasser.*

*Il faut bien souvent composer avec la personnalité du directeur. Moi personnellement j'en ai connu deux différents en étant chef de service et je peux te dire que ce n'était pas du tout la même façon de travailler ni la même façon de réagir. Là il y en a un nouveau qui arrive de Saclay (Site CEA situé en région parisienne) mais heureusement il nous connaît un peu avec Patrick et il sait ce qu'on fait. Maintenant reste à savoir quelles sont les consignes qu'il a reçues et quelles sont ses intentions. Vu qu'ils sont là pour une durée déterminée, ils aiment généralement marquer leur mandat. Du coup, ils vont consacrer une partie de leur temps à un projet en particulier et ils peuvent assez rapidement te mettre dans la boucle. C'est à double tranchant. Soit ça te prend du temps et ça t'écarte d'autres sujets peut être plus important, soit ça t'ouvre des portes.*

*Quoiqu'il arrive, un changement de directeur modifie une partie de ton travail. Il va de soi que lorsqu'un chef de département change, ça n'est pas la même. Là on est plus proche, la relation de confiance elle peut s'établir assez vite car les sujets que l'on va traiter avec lui sont plus limités.*

Yvan, Chef du service financier

Cette relative instabilité politique pousse donc Yvan et Patrick à s'engager de manière assez fréquente dans des stratégies de légitimation. Durant notre présence, nous avons donc pu

identifier des comportements différents en fonction du niveau d'interlocuteur mais également en fonction de la personnalité de ces interlocuteurs. Les contrôleurs centraux s'adaptent en effet assez naturellement à cet environnement politique instable. Ils savent pertinemment quels sont les « prétendants » à la succession d'un directeur ou d'un chef de département et peuvent en ce sens anticiper les missions qui leurs seront confiées.

### 2.2.2. Une rationalité financière qui progresse

#### a. Les aspects conjoncturels

Dans leur rôle de conseiller du roi, Yvan et Patrick disposent d'un poids de plus en plus considérable. Leur rôle dans les décisions finales s'était accru avant notre arrivée et n'a cessé de s'accroître durant notre période d'observation. Les différents rapports de force que nous avons pu observer jusqu'à présent entre les contrôleurs décentralisés et leur environnement opérationnel étaient bien moins visibles à ce niveau organisationnel. Au niveau des différentes directions avec lesquelles les contrôleurs centraux interagissent, les aspects financiers sont devenus en quelques années des enjeux de plus en plus prioritaires. L'hybridation que nous avons observée dans la section précédente entre la rationalité technique et la rationalité financière se retrouvait à une plus grande échelle et de manière bien plus visible à ce niveau stratégique qu'à proximité du terrain.

Comme beaucoup d'autres établissements publics, le CEA est engagé, depuis 1995, dans un contrat qu'Antoine a signé avec l'Etat. Initialement dénommé Contrat d'Objectif Etat-CEA, ce document de contractualisation a été rebaptisé Contrat d'Objectifs et de Performance Etat-CEA à l'occasion de la signature de la version couvrant la période 2010-2013. Il intègre en effet, en complément des différentes orientations de la stratégie de recherche et de la stratégie industrielle, un certain nombre de prérogatives en matière de rationalisation des dépenses et d'optimisation des ressources. Au cours d'une lecture comparative entre ce contrat et la version antérieure (couvrant la période 2006-2009), nous avons pu constater que ces thématiques s'étaient progressivement immiscées dans la stratégie du CEA pour finalement en constituer un objectif stratégique à part entière.

Au cours de notre immersion, nous avons pu assister à deux reprises à des allocutions de l'administrateur général du CEA. Ces allocutions, qui ont lieu chaque année depuis 2011, ont comme objectif de partager, avec l'ensemble des salariés, la vision stratégique du CEA. C'est donc au cours de ces discours que sont données les grandes orientations ainsi que les grands défis à venir. Même si ces discours restent empreints d'un certain corporatisme, ils ont le

mérite de mettre en lumière les attentes de la plupart des parties prenantes à l'activité du CEA, au premier rang desquelles se trouvent les ministères de tutelle. La dernière allocution à laquelle nous avons pu assister nous a ainsi permis de constater que la stratégie du CEA s'inscrivait désormais, de manière visible dans la politique de rigueur de la majorité politique alors en place.

*Il ne s'agit pas d'un interstice. Nous nous inscrivons dans un contexte de contrainte budgétaire durable.*

*La première valeur partagée par l'ensemble des salariés du CEA est le respect de l'intérêt commun. Nous nous devons donc de respecter cette valeur en participant activement à la maîtrise de la dépense budgétaire publique et de la réduction de la dette. Nous devons également continuer à participer à l'effort d'innovation et au transfert des technologies vers l'industrie.*

Bertrand Bigot, administrateur général du CEA, discours du 19 décembre 2013 sur le partage de la vision stratégique du CEA

Le discours de l'administrateur général laisse donc entrevoir une stratégie orientée pour l'essentiel vers des problématiques de rationalisation et de maîtrise des ressources publiques. L'extrait que nous avons choisi est révélateur des priorités qui sont désormais communiquées. Les efforts d'innovation et de transfert technologique apparaissent clairement au second plan par rapport à ces nouvelles préoccupations que Bertrand Bigot s'efforce à ancrer dans la durée.

De ce fait, par le jeu des contractualisations en cascade, ces prérogatives se retrouvent rapidement à chaque niveau de l'organisation, et viennent peser sur les épaules des contrôleurs de gestion. Pour Yvan et Patrick la modification des priorités stratégiques vient élargir sensiblement leur champ d'action. Leur travail est désormais soumis aux jugements de nombreuses parties prenantes au contrôle et se retrouve sous les feux des projecteurs.

Outre ces nouvelles orientations stratégiques, les contrôleurs de gestion centraux ont dû s'adapter aux trajectoires politiques et conjoncturelles qui, depuis l'incident de Fukushima sont venues bouleverser la plupart des programmes du CEA. La période d'attentisme et d'hésitation qui a suivi cet incident a en effet plongé la plupart des acteurs industriels et institutionnels du secteur nucléaire dans un flou prospectif difficile à contourner. Au CEA, certains chantiers ont été figés voire décalés et les financements qui leur étaient associés ont été réaffectés à d'autres programmes.

Quelques mois après la catastrophe de Fukushima, Patrick nous faisait part de ses inquiétudes quant aux contre-effets potentiels d'un tel événement sur l'activité du site, ne négligeant pas l'impact que cela pourrait avoir, à terme, sur le financement des programmes.

*On sent globalement un effet post-Fukushima. Ça ne nous a pas aidé. Déjà qu'ici les nouveaux projets tu n'en as pas tous les jours, tu penses qu'avec un site orienté à 100% vers le nucléaire, le contre coup risque d'être lourd. Avec toutes les réévaluations de sûreté qu'il va y avoir, ça risque de décaler certains chantiers et ça risque de bouger un peu les couts à terminaison. Là on est parti pour quelques années sans grandes nouveautés. En plus avec les élections présidentielles qui approchent, ça va être compliqué. Il va falloir justifier le moindre euro que tu dépenses dans le nucléaire.*

*C : Tu penses que ça va avoir une incidence sur votre travail ?*

*Automatiquement. Ils risquent de passer des consignes ministérielles comme quoi il faut booster les recherches sur les nanotechnologies, les énergies alternatives genre panneaux solaires et tout, et que sur le nucléaire, on freine un peu. L'incidence c'est que derrière tu as des gars qui bossent dans des labos sur des technologies qui ne seront opérationnelles que d'ici 20 ou 30 ans. Si là-haut ils ne savent pas où ils en seront d'ici 5 ans, ils ne vont pas continuer à les financer, ils seront redéployés ailleurs. Pareil pour les recrutements. Déjà que c'était pas folichon, ça risque d'être de plus en plus dur.*

Patrick, adjoint au chef du service financier

Même si la prédominance des problématiques techniques reste de mise, le CEA a amorcé au cours de ces dernières années une profonde mutation culturelle. Soumis à une pression de plus en plus forte de la part des instances de tutelle, le CEA répercute le poids de ces injonctions jusqu'au plus bas niveau opérationnel.

#### b. L'impact sur le travail des contrôleurs de gestion

A l'échelle des contrôleurs centraux, la plupart de ces changements ont un impact visible. La pression hiérarchique et politique qui descend progressivement jusqu'à eux structure complètement leurs missions ainsi que les priorités qu'ils doivent respecter.

Ainsi, compte tenu de l'éloignement physique des directions d'objectifs et des pôles de pilotage, les contrôleurs doivent régulièrement accueillir des commissaires aux comptes, mandatés par la direction générale du CEA ou par les directions fonctionnelles, afin de démontrer la cohérence des systèmes de contrôle déployés sur le terrain. Bien souvent, un audit intervient lorsqu'un poste de dépense attire l'attention de ces directions ou bien lorsqu'une décision stratégique d'envergure se précise. Il s'agit pour la direction générale d'accéder directement à l'information et de s'épargner ainsi le long schéma de remontée

d'information multi-interlocuteurs. Cet exercice, souvent mal vécu par les contrôleurs centraux, les mobilise durant plusieurs journées et met sensiblement à mal la qualité de leur travail. Un audit se déroule généralement en quelques jours durant lesquels Yvan et Patrick doivent être à la disposition des commissaires aux comptes, qui vont alors juger de la pertinence des méthodes de comptabilisation et de budgétisation d'une dépense globale. Les commissaires aux comptes peuvent ensuite solliciter les contrôleurs de gestion pour disposer d'informations complémentaires, d'explications techniques ou encore pour récupérer des données particulière dans les systèmes. Ces périodes d'audit, qui traditionnellement succèdent à la période d'arrêté des comptes, interviennent depuis maintenant quelques années de manière beaucoup plus irrégulières.

*Le temps que l'on peut passer avec les commissaires aux comptes a été multiplié par trois ou quatre au cours de ces deux dernières années. On sent une frilosité de la DF (Direction Financière) à l'idée de ne plus justifier avec un avis externe des grosses dépenses ou encore des dérives de projets. Il y a un manque de confiance évident. Mais à tous les niveaux. Cette défiance, elle nous retombe sur la figure.*

*Quand un CAC est là, on doit être à sa disposition. Il ne faut pas qu'il y ait de couacs ou de contradictions. Du coup, on est les mieux placé pour leur donner une vision d'ensemble. Et vu que généralement ce qu'ils viennent auditer, on s'est assuré plusieurs mois auparavant, quand on avait le nez dans le sujet, que tout soit cohérent, on n'a pas trop de mal à dialoguer avec eux. Généralement ça se passe très bien à la fin. Mais tout le processus d'audit est éreintant. Ça te pompe de l'énergie. Quand tu sors d'une semaine d'audit, tu rentres chez toi pour dormir.*

Yvan, Chef du service financier

Outre le travail avec les commissaires aux comptes, les contrôleurs centraux participent également à de plus en plus de réunions. En tant que représentants de l'autorité financière et du contrôle de gestion, ils sont généralement sollicités par la direction de centre pour assister à des réunions tantôt d'ordre technique, tantôt axées sur des questions stratégiques. Contrairement aux contrôleurs décentralisés, ces derniers assument pleinement leur rôle de porte-parole et d'envoyé de la direction. Ils assistent à ces instances avec un double objectif : celui de défendre les intérêts de la direction auprès d'acteurs appartenant à des bastions opérationnels mais également celui d'assurer une « présence financière ».

*Les ¾ des réunions auxquelles j'assiste, j'y vais seulement pour rappeler que le contrôle de gestion doit être dans la boucle. Sur 3 heures de réunions, il peut y avoir 10 minutes qui concernent les aspects financiers. C'est de la « réunionite aigüe ». Le problème c'est que des réunions comme celle-ci tu en as 3 ou 4 par jour. Ça te fait des journées bien remplies et au final tu te mets derrière ton bureau qu'après 17 heures. Et plus ça va, plus on a de réunions. On doit assister*

*aux réunions internes du type CODIR, COMOP, COPIL, COMEX, aux réunions avec les organisations syndicales, les COMET, les réunions spontanées qui se montent pour faire un point global sur un sujet stratégique précis. Mais aussi aux réunions de négociations avec des partenaires ou des clients externes.*

*Quand on monte un contrat sur 10 ans avec un partenaire, il y a une phase de négociation qui dure parfois plusieurs mois. Pareil lorsqu'on négocie des gros devis, c'est nous qu'on envoie en première ligne.*

*Des fois, il arrive aussi que tu reçoives un coup de téléphone de la Dir qui te dit « Bon je n'ai pas le temps pour y aller » ou « j'ai une autre réunion qui tombe à ce moment donc il faut que tu me remplace ». Mais globalement le peu d'info que tu récupères par rapport au temps et à l'investissement personnel, elle est indispensable, c'est comme ça que tu sens des tendances qui se dessinent et que tu peux prévoir les choses.*

Yvan, Chef du service financier

La participation aux réunions reste à ce jour l'activité la plus chronophage des contrôleurs centraux, symbole de la dimension centrale de la fonction et de sa dépendance par rapport à la direction de centre. Même si leur présence dans les principales réunions leur offre une visibilité élargie, elle reste conditionnée à la volonté des directeurs, qui souhaitent maintenir un pied et une oreille dans chacune de ces instances décisionnelles. Sur le site de Marcoule, il existe en effet différentes hiérarchies, formelles et informelles, que la direction tente de faire cohabiter. Afin de s'assurer qu'aucune information ne leur échappe et qu'aucun acteur ne transgresse au système hiérarchique, les directeurs n'hésitent cependant pas à mobiliser les contrôleurs sur ces missions de surveillance. Les contrôleurs centraux restent donc les bras armés d'une direction qui tente de maintenir sa propre légitimité dans une organisation bureaucratique où les schémas décisionnels sont démultipliés et où les risques de dilution de responsabilité sont de plus en plus grands.

Toutefois, ce rôle leur offre également la possibilité de se mettre en avant sur des sujets stratégiques, de prendre part aux décisions finales et d'élargir de manière assez fréquente leur réseau d'interlocuteurs. Cette opportunité compense à leurs yeux le surplus de travail que peut représenter la participation à ces réunions. Elle représente également un espace d'interaction et de communication sur lequel, nous allons le voir, les contrôleurs centraux s'appuient fortement afin d'entretenir leur légitimité.

Enfin, dans un contexte où les préoccupations budgétaires deviennent de plus en plus fortes, les contrôleurs centraux sont souvent sollicités pour la réalisation d'études ponctuelles. Compte tenu des impératifs d'optimisation des coûts, le CEA s'est engagé dans un certain

nombre de chantiers de mutualisations. La stratégie d'investissement s'oriente désormais vers un modèle partenarial, permettant de ne pas assumer seul l'intégralité des charges de construction et d'exploitation futures. La création de l'Institut de Chimie Séparative de Marcoule est l'exemple même de cette dynamique de mutualisation. Inaugurée en 2009, cette unité mixte de recherche (UMR) réunit à la fois le CNRS, l'Université de Montpellier et le CEA. Elle est la résultante d'un partenariat scientifique mais également d'un partenariat financier permettant de limiter pour chacun des partenaires les coûts de fonctionnement de cette infrastructure. La phase amont du projet a donc nécessité un certain nombre d'études et de simulations financière. La direction s'est donc fortement appuyée sur l'expertise des contrôleurs centraux afin de bâtir des modèles d'équilibre et un certain nombre de simulations financières. Dès 2010, le CEA s'est également engagé dans un partenariat avec l'opérateur industriel AREVA afin de mutualiser les dépenses d'exploitation de certaines installations du site. Deux laboratoires communs ont ainsi été créés à partir ici aussi d'un modèle partenarial avec à chaque fois une participation des contrôleurs de gestion centraux dans l'élaboration des business-plan et des modèles économiques.

Nous constatons donc que la fonction de contrôleur de gestion au service de la direction est tributaire d'un contexte dans lequel s'expriment des préoccupations budgétaires de plus en plus importantes. Nous avons donc pu observer une fonction centralisée se détachant sensiblement des modèles de contrôleurs observés jusqu'à présent. Plus expérimentés et visiblement plus orientés sur la dimension conseil, ils restent néanmoins eux-aussi soumis aux jugements d'acteurs de plus en plus nombreux et contraints à un effort de légitimation permanent.

### 2.3. Les stratégies de légitimation mises en œuvre : devenir incontournable

Contrairement aux contrôleurs décentralisés, les contrôleurs centraux ont vu leurs sources de légitimité se démultiplier au cours de ces dernières années. Passant d'une légitimation principalement orientée vers la direction de centre à une légitimité multi-sources, leurs stratégies sont désormais multilatérales. Elles consistent à devenir incontournable, c'est-à-dire omnipotent (Lambert, 2005) dans l'organisation et omniprésent dans la plupart des échanges. Nous allons donc revenir sur la construction progressive de ces stratégies qui sont désormais orientées vers plusieurs catégories d'acteurs et avec lesquels les contrôleurs ont dû intensifier leurs échanges.

### 2.3.1. Etre le conseiller du roi : l'expertise, l'orientation des rôles et la personnalité du contrôleur

En matière de légitimation, l'effort historique et formel des contrôleurs centraux reste essentiellement orienté vers la direction de centre. Même si l'instabilité politique joue parfois contre leurs stratégies, la priorité reste pour eux de se conformer aux attentes et aux besoins immédiats de la direction et d'assurer ce rôle de « conseiller du roi ». Contrairement aux contrôleurs décentralisés qui perdent progressivement de vue leur rattachement vis-à-vis de leur hiérarchie, les contrôleurs centraux que nous observons restent, quant à eux, profondément attachés à ce lien hiérarchique avec toutefois une certaine liberté de parole et d'opinion. La notion de conseiller du roi reprend donc la vision de contrôleur *fou du roi* avancée par Löning et Pesqueux (1998) qui définissaient des profils de contrôleurs au service de la direction dont le travail s'inscrivait en priorité dans l'intérêt de l'organisation avant de s'inscrire dans celui des décideurs. Dans cette perspective, les *fous du roi* sont en mesure d'interpréter et de discuter les choix émis par les décideurs. En revanche cette dénomination nous apparaissait trop péjorative, nous renvoyant vers l'image de *bouffon*, occultant de fait la dimension stratégique du comportement des contrôleurs. Nous avons donc préféré nous inspirer du modèle de conseiller du roi qu'offrent certains personnages historiques ayant su jouer un rôle déterminant tout au long du règne de certains monarques et ayant su préserver un certain degré de liberté dans leurs choix et dans leurs discours. A ce titre, nous sommes allés parcourir succinctement la littérature consacrée à Colbert, qui incarnait à notre sens l'exemple même du conseiller en mesure d'infléchir avec subtilité et discrétion les choix du roi.

En ce sens, nous souhaitons observer les pratiques de ces contrôleurs, qui au contact d'une direction fortement politisée finissent par adhérer au discours des décideurs, manifestent une forme d'allégeance à la structure dirigeante, assurent la collecte et la remontée d'information, mais se permettent également d'interroger les « *possibles* » et « *impossibles* » qui s'offrent à la direction, qui sont en mesure de dialoguer et de fournir une opinion ou encore qui sont en capacité de convaincre un décideur. Progressivement, et au moyen de leviers de légitimation tels que leur expertise, l'orientation de leurs rôles et leur personnalité, nous allons voir que Yvan et Patrick parviennent à gagner la confiance de la direction.

*Notre position est assez complexe à gérer. On doit assurer notre rôle de chef de service, c'est-à-dire gérer des hommes et de femmes, gérer des contrôleurs de gestion qui sont sur le terrain et qui constitue notre réseau, et assurer également notre rôle de contrôleur de gestion au service de la direction. Je dirais que les*

*deux rôles peuvent être complémentaires à condition de savoir s'appuyer sur l'un pour alimenter l'autre et vice-versa. Moi je travaille pour la direction de centre. Je suis là pour les convaincre que telle décision est la bonne et je dois fournir les bons arguments pour ça. Ces arguments, ce sont des études, des scénarios, des simulations, des crash-test que l'on construit ici. C'est ponctuel mais ça représente 100% de notre temps passé derrière un écran.*

*Il peut arriver aussi de travailler dans l'autre sens, c'est-à-dire que la direction sait quelle décision elle va prendre et qu'elle nous demande des chiffres pour appuyer ça, pour l'étoffer quoi. Le directeur ou le directeur délégué je passe au minimum 30 minutes par jour avec eux. Lors de ces petites réunions, on parle de tout. Eux veulent être informés de tout ce qui se passe dans les unités mais ils veulent aussi un avis sur certains sujets.*

Yvan, chef du service financier et contrôle de gestion

Pour les contrôleurs que nous observions, le maintien de ce statut de « conseiller du roi » est le moyen le plus efficace de conserver une légitimité qu'ils ont su construire depuis maintenant plus de six ans et d'ancrer à terme leur fonction dans le « paysage décisionnel ». Nous allons donc revenir, comme pour les contrôleurs décentralisés, sur les différentes phases de d'existence de ces derniers afin de mettre en lumière les différentes stratégies de légitimation qu'ils emploient et afin de démontrer comment ils sont parvenus à ancrer ce modèle de conseiller.

Même si Yvan et Patrick sont les « héritiers » de chefs de service successifs ayant occupé auparavant la fonction de contrôleur de gestion au service de la direction, c'est sous leur mandat que les préoccupations budgétaires se sont accrues et que la diffusion de la culture financière s'est intensifiée. Mais outre ces éléments contextuels, la fonction de contrôleur de gestion central, telle que Yvan et Patrick l'incarnent, s'est également façonnée à partir du travail qu'ils se sont appliqués à effectuer depuis leur prise de fonction. Ce travail de légitimation, inscrit dans la durée et dans le quotidien des contrôleurs, consiste avant tout à se mettre au service d'une direction, dont les attentes varient assez fréquemment.

Dans ce climat incertain, les contrôleurs ont donc fait le choix de l'orientation de leurs rôles avec d'une part, une mise en conformité à ces attentes, et d'autre part, le développement permanent de conduites innovantes consistant à anticiper ou à créer certains besoins chez les directeurs.

a. Le choix du conformisme : stabiliser la fonction

Le choix de la légitimation par conformisme revêt ici une double intention dans la stratégie employée par les contrôleurs. D'une part, le conformisme va leur permettre de s'ancrer dans

le modèle attendu par la direction, d'autre part, cela va leur permettre d'acquérir une expertise dans les domaines traditionnels du contrôle.

Avant tout, il faut savoir qu'un directeur à l'habitude de travailler avec un ou plusieurs contrôleurs. Les membres de la direction ont en effet réalisé l'essentiel de leur carrière au CEA. Au cours de cette carrière, ils ont été amenés à exercer un certain nombre de responsabilités financières et ont pu fréquenter à plusieurs reprises des contrôleurs de gestion. Ils ont ainsi en tête ce à quoi correspond la fonction de contrôleur et ce à quoi elle doit correspondre au niveau d'une direction de centre. Ils connaissent également les procédures dans lesquelles les contrôleurs sont engagés. Ils définissent ainsi un cadre formel dans lequel ces derniers doivent rentrer. Ces schémas cognitifs poussent les contrôleurs à se conformer au caractère convenu de leur fonction, à ne pas « sortir du rang ». Ils s'insèrent dans les représentations mentales qui les définissent et qui ont généralement tendance à déterminer les contours de leur fonction. Un contrôleur de centre est en effet essentiellement attendu sur sa capacité fournir dans les bons délais et avec une certaine qualité, des éléments consolidés sur des périmètres macroscopiques.

*Dans une entreprise, il y en a qui seront toujours précisément justes et globalement faux et d'autres qui seront précisément faux et globalement justes. Nous on se situe dans le second cas de figure. Un directeur s'en fichera si une dépense de 20K€ n'a pas été comptabilisée correctement au mois de mars. En revanche, il va attendre de toi que le budget initial colle parfaitement aux cibles données par la DEN.*

*Je pense qu'un bon contrôleur, à ce niveau, doit connaître parfaitement la procédure budgétaire. D'abord parce qu'on encadre une équipe de contrôleurs ensuite parce qu'on s'occupe d'un budget consolidé. Quand ton budget est consolidé, tu dois connaître les marges de manœuvre à ta disposition pour réajuster. Ça devient du stratégique parce qu'ensuite c'est repris par la dir.*

Yvan, Chef du service financier

Patrick nous rappelle également que l'exercice de consolidation et de pilotage budgétaire, même s'il pèse sur son temps de travail, reste une compétence historique de sa fonction et qu'elle lui permet de répondre à une grande partie des attentes de la direction. Il reconnaît que le budget demeure une fonction régaliennne sur laquelle lui et Yvan ne peuvent transgresser. Le budget leur sert généralement à se légitimer sur un plan **fonctionnel** auprès des directeurs mais représente également le point de départ de nombreuses analyses ponctuelles que leurs confient les directeurs. A plusieurs reprises, nous avons en effet pu participer à ces études ponctuelles pour lesquelles les bases budgétaires sont largement sollicitées.

*Tu as des aspects incontournables de ta fonction sur lesquels tu ne peux pas te dérober. Le budget à choisir, j'en sortirai bien de temps en temps. Mais après tout, ça reste notre cœur de métier, ce sur quoi on est sans doute le plus légitime. Quand les gens pensent aux contrôleurs, ils pensent automatiquement à leur budget. Du coup, on doit assurer. On est attendu de toute part avec le budget : par la direction, par la DEN, par les départements. A leurs yeux, tu es le mieux placé pour ça et en plus c'est dans tes attributions. Si tu négliges la partie budgétaire, tu risques de te griller pour toutes les autres choses.*

*Il y a énormément de d'études que nous confie la direction qui sont basées sur le budget. Quand tu dois faire une simulation sur l'évolution des moyens de R&D sur le site, tu puises dans le budget, quand on te demande de faire un plan d'investissement, tu puises dans le budget. Pour nous c'est hyper important. Dans les départements, les contrôleurs doivent construire et suivre un budget mais ils sont moins sollicités pour réaliser des analyses transverses. En R&D par exemple, on a besoin de contrôleurs qui connaissent le terrain pour réussir à construire un bon budget. Nous ici, on a besoin d'avoir un budget le plus juste possible pour que les directeurs puissent préparer le terrain de demain. A notre niveau, je dirais que c'est la colonne vertébrale de notre métier.*

Patrick, adjoint au chef du service financier

Le budget est également une « arme politique » puissante que les contrôleurs mettent à disposition des directeurs. L'envoi de signaux ou de messages forts se fait généralement à travers les budgets. Que ce soit de manière descendante (de la Direction de l'Energie Nucléaire vers les centres) ou de manière ascendante (d'un centre vers la DEN), de nombreux rapports de force se matérialisent à travers les systèmes budgétaires. L'une des préoccupations majeures de la direction est bien évidemment de ne pas rendre d'argent en fin d'année, ce qui laisserait sous-entendre une incapacité à atteindre dans les temps les principaux jalons techniques. La légitimité de la direction de centre devient alors étroitement liée à l'équilibre budgétaire, il est donc indispensable pour les contrôleurs centraux de maîtriser cette procédure ne serait-ce que pour s'assurer de la fiabilité des informations transmises à la direction.

*Ce qui est gage de performance chez un contrôleur, c'est son exacte capacité à fournir des informations incontestables. Ça serait réducteur de considérer le métier comme maître d'œuvre du budget. Il ne fait pas que ça. Mais malgré tout, avec un budget solide et un pilotage cohérent, on en fait des choses.*

Charles, directeur de centre

*Moi à mon niveau, je m'occupe de tout ce qui est support technique et support en gestion. Le support technique sur un site pareil, ça coûte excessivement cher et ça fait travailler beaucoup de personnes, en direct comme en indirect. On ne va pas se le cacher. Le budget on a l'œil dessus. C'est une des grandes préoccupations. Les échanges avec le service financier sont fréquents là-dessus, très fréquents. La compétence elle est chez eux, elle n'est pas ici. Mais ils sont très réactifs. Ils savent décaler certaines priorités pour des sujets comme ceux-là.*

Jean, directeur délégué

Pour des directeurs qui ont avant tout une vision très fonctionnaliste du métier de contrôleur, la maîtrise de compétences techniques demeurent le facteur clef dans l'attribution d'une légitimité. Les contrôleurs vont donc structurer leur stratégie de légitimation essentiellement à partir de leurs activités d'utilisation (Bollecker, 2003) et notamment de leurs activités budgétaires. Ils vont principalement jouer le rôle de coordinateur dans la phase de planification en s'assurant notamment que les objectifs locaux sont cohérents avec la politique budgétaire globale du CEA. Ils vont également veiller à ce que les délais et le déroulement de la procédure budgétaire soient respectés. En somme, les contrôleurs centraux n'assurent pas la construction du budget des unités, qui reste à la charge des contrôleurs de département. Ils doivent cependant s'assurer que l'architecture du budget entre dans le cadrage décrit par le plan moyen long terme du CEA. C'est ce rôle de mise en cohérence et de cadrage rigoureux qui intéresse principalement la direction de centre. Le besoin budgétaire des directeurs s'exprime essentiellement en termes de finalité. Ils font abstraction du respect de la procédure qui doit logiquement être maîtrisée par les contrôleurs. C'est pourquoi, à de nombreuses reprises, nous avons pu observer des pratiques d'ajustement en fonction du cadrage visé. Le contrôleur de gestion fait alors parler tout son talent afin de respecter les consignes qui lui sont données. Il devient cet artisan du budget, dont le savoir-faire est indéniable. Il met à profit sa vision intégrée de l'organisation pour effectuer des transferts d'un poste à un autre, d'un périmètre vers un autre. Lors d'un de nos entretiens, un adjoint au chef de département, nous a confié surnommer Yvan et Patrick « les magiciens ». Cet impératif du « pied de page » qui incombe aux contrôleurs les conduit donc à devoir faire preuve d'une certaine forme d'expertise dans la coordination de cette procédure budgétaire. Ils savent également que chaque année, le respect de cette procédure est audité par des commissaires aux comptes. De ce fait, tout en restant dans le cadre légal, ils réussissent à tenir à la fois les délais ainsi que la forme imposée par la direction. Cet exercice de contorsion nous démontre donc comment, par conformisme aux attentes de la direction et par la recherche d'une **légitimité cognitive**, ces derniers parviennent également à se construire une **légitimité de compétence**.

Cette légitimité de compétence, les contrôleurs la bâtissent également à partir des besoins polyvalents que la direction leur formule « au fil du temps ». Ces activités polyvalentes échappent aux schémas cognitifs des directeurs puisqu'eux même n'ont pas en tête une définition précise de ce que peuvent être ces missions. Toutefois, elles permettent à Yvan et Patrick de mettre en avant leur expertise dans le domaine du contrôle et leur capacité à

valoriser leur savoir-faire technique en dehors des processus linéaires de contrôle. Il s'agit généralement de missions ponctuelles portant sur des sujets très précis et très techniques (le chiffrage d'un contrat décennal de sous-traitance, la simulation de l'évolution des coûts de support pour les trois années à venir).

*Quand on a travaillé sur le contrat post 2010, ça nous a complètement épuisé mais aussi complètement légitimé auprès de la direction. On a démontré qu'on était capable de mobiliser tous les travaux qui avaient pu être fait auparavant dans le service, toutes les compétences à notre disposition pour mener des négociations musclées. Ça nous a mobilisé pendant plus de quatre mois quasi non-stop. C'est un peu le travail de l'ombre parce que quand un directeur signe le contrat, il se doute qu'il y a eu du boulot derrière mais lui il ne regarde qu'une chose : le bénéfice qu'il en tire. Ce genre de contrat, ça l'engage lui sur les cinq années à venir. C'est-à-dire que si le cadrage n'est pas bon, ça peut avoir un impact sur lui et sur son prédécesseur. Si le boulot est bien fait au contraire et qu'il colle parfaitement aux prérogatives qu'il t'avait fourni, lui ça le cautionne auprès de la DEN et de l'AG (administrateur général).*

Yvan, Chef du service financier

En faisant le choix du conformisme, les contrôleurs centraux démontrent qu'ils préfèrent se légitimer en priorité auprès de leur direction, dans des domaines valorisant essentiellement leur savoir-faire et leur technicité. Ils parviennent ainsi assez rapidement à construire une **légitimité fonctionnelle** ainsi qu'une **légitimité de compétence** qu'ils vont toutefois devoir défendre lors de chaque exercice budgétaire. Cette stratégie de légitimation leur permet également de se légitimer sur le plan **cognitif**. En s'inscrivant dans les représentations culturelles formelles et informelles de la direction, les contrôleurs démontrent qu'ils sont bien au service de leur hiérarchie et qu'ils respectent le cadre de référence et les valeurs de leur environnement de travail.

#### b. Le développement de conduites innovantes

Au-delà du conformisme aux attentes, les contrôleurs centraux développent également des conduites innovantes dans leurs pratiques ainsi que dans les outils qu'ils construisent. Ils fournissent ici un effort visible consistant à élargir l'appréciation cognitive de leur fonction par la direction. Toujours dans une stratégie d'orientation, voire d'élargissement des rôles, ces derniers s'engagent dans une phase de compréhension de leurs rôles. L'évolution du sens du rôle repose généralement sur le principe réflexivité (Jaujard, 2011). Yvan et Patrick sont en effet capable d'évaluer ce qu'ils ont su faire jusqu'à présent, ce pourquoi ils l'ont fait, et ce qu'ils sont en mesure de faire. Cette première démarche de réflexion les aide à s'approprier certains rôles qu'ils n'avaient pas forcément, à développer certains outils autrefois inexistants,

et à persuader la direction de l'intérêt stratégique de ces outils. Ce jeu de conviction constitue la seconde démarche d'évolution des rôles des contrôleurs. En prenant part à des activités nouvelles et en développant des outils innovants, ils doivent également en démontrer le bien-fondé. Ce jeu de conviction s'inscrit toutefois dans la recherche d'un intérêt commun avec à la clef pour le contrôleur une nouvelle source de valorisation, d'influence et de légitimité. Nous sommes donc en présence d'une stratégie de légitimation dont la portée s'inscrit clairement dans un processus cognitif visant à élargir la perception qu'ont les directeurs de la fonction de contrôleur.

Assez fréquemment, Yvan et Patrick s'engagent dans des chantiers de déploiement d'innovations technologiques. Au cours de notre période d'observation, nous avons pu participer à l'une d'entre elle, ce qui nous a permis d'apprécier cette stratégie de légitimation au plus près. Nous nous sommes cependant interrogés sur le poids de la personnalité du contrôleur dans cet effort d'innovation et de réinvention de la fonction. Pour Yvan, passionné d'innovation, les critères personnels pouvaient sensiblement expliquer une certaine aversion au changement continu. Cependant, nous avons pu constater que la proximité des contrôleurs avec la sphère dirigeante les poussait bien souvent à rechercher de nouveaux espaces d'expression et de nouveaux outils au service de l'aide à la décision. Le prédécesseur de Yvan était également engagé de manière fréquente dans des démarches de déploiement de nouveaux outils et de nouvelles méthodes de contrôle. Ce dernier a par exemple développé dès 2001, une méthode de calcul de coût, inspirée de la méthode ABC, permettant de ventiler les activités de support de manière plus pertinente entre les différentes installations du site. Initialement la démarche était expérimentale et ne concernait qu'une seule installation. Cependant, au fil du temps, la méthode ABC, portée par le prédécesseur de Yvan et par Yvan lui-même, a fini par s'imposer à l'ensemble des installations du site. La recherche d'intérêts communs entre les responsables des unités opérationnelles en charge de ces installations, la direction et les contrôleurs a donc fini par aboutir à une forme de consensus autour duquel les acteurs redéfinissent leurs propres rôles et y attribuent une légitimité. Dans le cas de la méthode ABC, le contrôleur devient l'instigateur et l'architecte de la démarche, le responsable d'installation occupe le rôle à la fois de client et de fournisseur (il alimente le contrôleur en données techniques permettant notamment de construire des clefs de répartition et des inducteurs de coûts) et la direction, quant à elle, devient l'utilisateur final de la méthode.

*La méthode ABC, c'est André qui l'a mise en place. A l'époque, je n'étais qu'adjoint du service contrôle de gestion. On a commencé sur une seule installation. Et très vite, on s'est rendu compte que l'on n'avait pas du tout la même répartition des coûts. Le déclic, ça a été sur ATALANTE<sup>1</sup>. Là on s'est aperçu qu'avec une telle méthode, on était en mesure d'affecter les coûts par environnement. Auparavant, une manipulation qui était effectuée sous sorbonne supportait les mêmes coûts que les manipulations effectuées dans les enceintes blindées. Aujourd'hui ce n'est plus le cas. Quand tu mets ça sous les yeux d'un directeur, lui il y trouve vite un intérêt. Il sait que la R&D qui est faite dans l'installation sera vendue à un prix bien plus cohérent.*

Yvan, Chef du service financier

Patrick nous explique que la méthode ABC est devenue pour de nombreux managers opérationnels un outil de justification auprès de la direction. Les analyses fournies par le service financier créent de nouveaux espaces de dialogue entre les départements et la direction de centre qui garde la main sur les éventuelles réorganisations structurelles. Dans un contexte budgétaire fortement resserré, la direction garde en effet un œil sur la rationalisation des dépenses d'exploitation et des lourds frais de structure propres à chacune des installations. Chaque département doit désormais démontrer qu'il est en mesure d'assurer un plan de charge suffisamment dynamique afin de couvrir ces frais. Les analyses ABC sont l'occasion pour eux de calculer des coûts d'unité d'œuvre afférent à leur activité. Elle permet ainsi de connaître, avec une certaine finesse, le coût d'un chercheur à temps plein et de valoriser ce dernier au sein de devis ou de contrats de partenariat. Ce coût devient alors dépendant du plan de charge de l'installation et fait basculer les départements dans une logique managériale et dans une culture de la rationalisation (le terme rentabilité reste tabou au CEA). L'existence d'une installation devient discutable lorsque cette dernière supporte des coûts de plus en plus importants et lorsque l'activité d'un ou de plusieurs départements n'est plus à même d'absorber ces coûts. Les analyses ABC restent donc avant tout un excellent moyen pour la direction de bénéficier d'une visibilité et d'une transparence supplémentaire sur la composition de ces coûts.

*Les analyses ABC, les opérationnels s'en servent tout le temps. Ils s'en servent pour utiliser leurs coûts, pour les justifier. .. aussi bien au niveau des dépenses en interne que sur le prix de vente à l'externe. Une fois qu'on leur a expliqué et qu'ils ont apprivoisé la technique et ce qu'il y a dedans, ils s'en servent.*

*On va dire qu'étant donné qu'on leur demande beaucoup de choses (des résultats, des reportings, etc.), aujourd'hui ils se sont sensibilisés aux outils qu'on leur a apportés. Les outils qu'on leur donne, ce sont des solutions à toutes les questions*

---

<sup>1</sup> ATALANTE (ATelier Alpha et Laboratoires pour Analyses Transuraniens et Etudes de retraitement) est un laboratoire de renommée mondiale en matière de R&D sur la chimie des actinides.

*qu'ils ont, ou une partie des solutions aux questions qu'ils ont. Donc, c'est simple, quelqu'un qui est très sollicité par sa direction d'objectif, par son chef de département, par son directeur de centre, a plusieurs questions, et si on fournit les outils qui lui permettent de répondre à certaines de ces questions, on peut considérer qu'ils se les approprient rapidement. Et c'est ce qui est le cas aujourd'hui. Aujourd'hui, petit à petit, ils s'approprient les outils parce qu'ils en ont fortement besoin. C'est un peu par défaut malheureusement mais ils en ont besoin pour fonctionner. Sinon ils sont toujours en train de faire le travail de justification, et ils ne sont pas très bons pour ça.*

*Pour les directeurs, la méthode ABC, même si je doute qu'ils sachent comment ça se goupille, c'est un moyen uniforme de connaître les coûts des installations qu'ils ont à charge. Si chaque chef de département cherche à remplir son plan de charge, ce n'est pas pour rien. La dir a le doigt sur le bouton et ça ils le savent. Ce n'est pas pour rien que désormais, les analyses ABC s'insèrent dans les schémas directeurs d'installations<sup>1</sup>.*

Patrick, adjoint au chef du service financier

Le développement d'innovations managériales reste l'un des leviers de légitimation les plus plébiscités par les contrôleurs de gestion centraux. Ces derniers tutoient en effet le pouvoir. Ils conçoivent les clefs de ce pouvoir mais ne peuvent pas s'en servir. L'intégration de nouveaux outils et donc de nouveaux rôles leur permet alors de dépasser leur image d'expert en budget. Ils veulent devenir l'expert du contrôle de gestion sous toutes ses formes (contrôle de gestion social, contrôle de gestion commercial, contrôle stratégique).

Les projets de développement de nouveaux outils ou de nouvelles méthodes de travail dans lesquels sont engagés les contrôleurs au service de la direction sont nombreux. Ils sont bien souvent transverses à plusieurs services fonctionnels et peuvent parfois concerner plusieurs sites CEA. Même si le plus abouti et le plus démonstratif reste à ce jour le déploiement de la méthode ABC, d'autres démarches engagent fréquemment Yvan et Patrick dans la voie de l'innovation et de l'évolution de leurs rôles. Depuis 2011 par exemple, les deux contrôleurs ont développé une nouvelle activité consistant à structurer des modèles économiques (ou business model) pour de nouvelles structures de recherche. Ces démarches interviennent généralement en amont de phases d'investissements menées par le CEA et permettent de structurer au mieux le retour sur investissement. Elles placent le contrôleur là où il souhaite désormais intervenir, c'est-à-dire au niveau stratégique. En effet cette volonté, affirmée à demi-mot, de prendre part aux orientations stratégiques du centre de Marcoule marque

---

<sup>1</sup> Les schémas directeurs d'installation sont des documents présentant l'activité d'une installation nucléaire de base (INB) ou d'une installation nucléaire de base secrète (INBS) autour d'une vision pluriannuelle. Le schéma directeur inclus des éléments techniques ainsi que des scénarii d'évolution des coûts.

clairement l'instrumentalisation des rôles des contrôleurs qui, au contact de la direction, amorcent leur crise identitaire.

*Ce qui me plaît avec la construction de business model et d'un business plan, c'est de ne plus être la tête dans les chiffres. Pour une fois, on élève le débat, on parle de trucs qui ont du sens et qui auront un effet durable. C'est du stratégique. Si je pouvais passer plus de temps à faire ça qu'à remonter des tableaux où à désamorcer des conflits, crois moi je le ferais.*

*C : Qu'est-ce que ça t'apporte de plus ?*

*Déjà, tu réfléchis. Je trouve que dans notre boulot on ne réfléchit pas assez souvent. On se prend la tête sur des éléments de détails qui prendraient parfois cinq secondes à être résolu et à côté de ça on passe en revue sur des choses qui mériteraient beaucoup plus de réflexion. Ça tire le job vers le haut. Malheureusement, on n'y consacre pas beaucoup de temps. Mais des réunions où tu réfléchis au business model d'un labo, c'est constructif, tu as la sensation d'avoir fait avancer les choses. Ça structure la vision d'un directeur.*

Yvan, Chef du service financier

L'exemple des business model illustre donc, de manière assez symbolique, comment les contrôleurs au service de la direction tentent de réinventer leur fonction. Dans la recherche de nouveaux rôles, il peut cependant arriver que les contrôleurs se heurtent aux limites de leurs attributions et que ces derniers ne parviennent pas à faire évoluer un peu plus leur légitimité cognitive. A deux reprises, Yvan et Patrick ont en effet tenté de faire émerger une démarche de contrôle stratégique à travers la mise en place d'un tableau de bord de type Balanced Scorecard qui s'est soldé à chaque fois par un échec. En 2008, lors de la première tentative, les deux contrôleurs, avec l'appui de la direction, sont parvenus à réunir l'ensemble des lignes hiérarchiques du centre de Marcoule. Etaient conviés à un séminaire de réflexion stratégique tous les chefs de départements et les chefs de services du centre afin de construire les cartes stratégiques qui serviraient de base au tableau de bord. Le séminaire, qui aux dires des contrôleurs était rapidement devenu un *grand foutoir*, a permis à ces derniers de constater que la direction ne les soutenait pas dans cette démarche et qu'elle ne souhaitait pas s'appropriier l'outil. Dès 2009, une seconde démarche s'est donc structurée afin de construire ces cartes stratégiques, cette fois-ci à partir d'entretiens individuels entre les contrôleurs, la direction et les chefs de départements. A l'issue de ces entretiens, Yvan et Patrick était parvenu à construire des cartes stratégiques et une liste d'indicateurs stratégiques partagés qui toutefois ne susciterent pas d'appropriation de la part de la direction.

*Le séminaire du BSC, oh la claque qu'on s'est pris. Au bout de cinq minutes, on a vu les directeurs lever les yeux et quand il y en a un qui est sorti de la pièce, là on*

*avait tout compris. En deux seconde, c'est parti en cacahuète complet. Les gens se sont mis à discuter entre eux, plus personne ne suivait. Bref, la catastrophe. Ce jour-là on s'est gauffré. Les gens n'étaient pas prêts à parler de stratégie un lundi matin entre 9 heures et 11 heures. Et puis on a bien vu que la dir ne nous soutenait plus. A ce jour, je crois que c'est notre plus gros échec.*

Patrick, adjoint au chef du service financier

*Je ne pense pas qu'il y ait un désintérêt pour le balanced scorecard. C'est juste qu'on n'a pas encore trouvé le moyen de le rattacher à une instance où les gens seraient en mesure de parler de stratégie. Il faut que la direction porte le projet or jusqu'à présent, elle nous soutien seulement dans notre démarche mais elle ne veut pas se l'approprier. Et forcément, vu qu'eux savent qu'on n'est pas légitimes pour faire de la stratégie, ça tombe à l'eau.*

Yvan, Chef du service financier

*Mettre en place un tableau de bord stratégique sur un centre comme Marcoule, ce n'est pas évident. Il y a déjà énormément de systèmes de pilotage. Ça risque de compliquer les choses. Il faut donc éviter de rajouter de la complexité là où il y a déjà de la lourdeur. La stratégie ce n'est pas seulement suivre quelques indicateurs, c'est également avoir la main sur les plans d'actions.*

Charles, directeur de centre

Ce double échec démontre ici que les représentations de la direction concernant à l'égard des contrôleurs sont encore relativement figées, notamment lorsque ces derniers tentent d'empiéter sur un domaine qui appartient fonctionnellement aux directeurs de centre. Yvan et Patrick ont certes démontré qu'ils disposaient de compétences et d'un relationnel suffisants pour mener à bien l'exercice de construction d'un tableau de bord stratégique mais ils ont également pu constater qu'ils n'étaient pas encore suffisamment légitimes sur un plan cognitif afin d'intervenir dans le pilotage de la stratégie.

Qu'il s'agisse d'une orientation des rôles par conformisme ou bien par le développement de conduites innovantes, les contrôleurs de gestion au service de la direction ont trouvé le moyen d'ancrer durablement leur fonction dans le paysage hiérarchique de l'organisation. Désormais reconnus en tant qu'expert de la construction budgétaire et du suivi des réalisations, ils parviennent également à s'attribuer de nouveaux rôles au biais d'innovations managériales qui leur permettent également de tester régulièrement l'étendue de leur fonction et de leur **légitimité cognitive**.

- c. Interroger les possibles et les impossibles au cours de réunions formelles et informelles

Afin d'accéder à ce statut de conseiller du roi, Yvan et Patrick doivent également entretenir une proximité avec la direction. Ils doivent pour cela interagir le plus possible avec les décideurs et ce à travers d'échanges si possible informels au cours desquels la parole est libérée. Pour Löning et al. (2008) le fou du roi doit être en mesure de *soumettre à la question les possibles et les impossibles du décideur à travers ses chiffres, dans ses rapports et ses études mais également dans les réunions de travail ou au cours d'échanges directs qu'il peut avoir avec lui* (2008, p.232).

Au quotidien, Yvan et Patrick entretiennent donc des échanges fréquents avec la direction, la plupart du temps au cours de réunions improvisées, qui s'organisent en fin de journée lorsque les directeurs parviennent à se libérer de leurs contraintes. Nous avons pu assister à certaines de ces réunions « éclaires » qui donnent bien souvent lieu à un compte rendu de la part des contrôleurs sur des sujets « brulants ». Le caractère informel de ces réunions offre aux contrôleurs la possibilité d'agir dans l'ombre mais finalement d'influencer largement les décisions pouvant être prises par la direction. Yvan et Patrick peuvent y orienter les propos qu'ils remontent, s'assurer de l'assentiment de la direction sur certains sujets ou encore convaincre du bien-fondé de certaines décisions. Elles peuvent enfin être l'occasion de partager des opinions, ce qui les conforte alors dans les orientations qu'ils ont pu prendre. Si rien n'est acté à la suite de ces réunions, elles sont tout de même l'occasion pour eux de se couvrir en cas de contestations ou de contradictions émanant de la part d'autres acteurs hiérarchiques.

*On ne peut pas se permettre d'effleurer les choses, de les survoler ou de se contenter des comptes rendus de réunions. Moi quasiment tous les soirs je vois Jean et on se fait un point. Lui il me relaie des infos qu'on lui communique d'en haut et qu'il estime importantes pour moi et moi je m'assure de lui remonter ce qui se fait au niveau des départements, via ce que m'ont dit les contrôleurs. Je lui fais un point de ce que j'ai pu voir ou entendre dans les réunions auxquelles j'assiste. Un directeur il ne peut pas être partout à la fois. Ça a beau être des Pentium 12 qui réfléchissent à 10 000 sujets à la fois, si on ne remonte pas avec une info synthétisée, ils n'enregistrent pas. Des sujets ils en ont eu toute la journée, des chiffres ils en ont vu toute la journée. Le fait de les voir le soir, déjà ça veut dire que notre avis les intéresse, sinon ils se contenteraient de nous demander un mail. Ensuite, ça nous permet de leur communiquer ce qui est important pour eux mais avec notre vision des choses. Ils sont autant attentifs à l'info qu'à l'interprétation que l'on en fait. Et puis ce qui est super intéressant, c'est que ces réunions ont lieu presque tous les soirs mais que les sujets ne sont jamais les mêmes.*

Yvan, Chef du service financier

Vis-à-vis de la direction, Yvan et Patrick parviennent donc à établir un niveau de confiance qui les conforte dans leur rôle de bras droit. Leur engagement dans cet exercice d'échange, qui empiète malgré tout sur leur temps professionnel ainsi que sur leur temps personnel, leur forge un caractère et un mode de pensée proche de celui du décideur. Ils parviennent à appréhender plus ou moins les modes de pensée des trois directeurs, à connaître leur personnalité jusqu'à être en mesure d'anticiper leurs réactions. La création de ces affects et de cette **légitimité de proximité** leur permet d'assumer pleinement leur rôle d'aide à la décision.

Ce rôle, Yvan et Patrick l'exercent tantôt à partir de leurs compétences et des outils qu'ils ont su développer mais également à travers leur personnalité et à partir des intérêts qui les animent. La personnalité d'Yvan et de Patrick est différente, toutefois, un trait de caractère commun se dégage chez les deux individus, celui de l'ouverture d'esprit. S'agissant d'un établissement public, ces deux contrôleurs ne sont pas soumis au diktat financier comme pourraient l'être des contrôleurs d'organisations privées. Leur mode de raisonnement s'inscrit dans une logique qui nous a rapidement été inculquée lors de notre arrivée. *Ici on ne parle pas de chiffre d'affaires, de rentabilité, d'EVA, etc.* Travailler au CEA, c'est avant tout travailler pour les citoyens et notamment les citoyens appartenant à l'environnement local. Originaire tous deux de la région où est implanté le site, Yvan et Patrick disposent d'une sensibilité sociétale qui les pousse à se mettre avant tout au service d'intérêts supérieurs. Ces intérêts supérieurs sont pour eux l'occasion de se rattacher à un idéal capable de survivre au mandat d'un directeur qui se termine et à inscrire leur action dans la durée.

*Quand tu travailles dans le nucléaire, ton actionnaire principal c'est le citoyen lambda. Et quand tu es sur un site nucléarisé, le citoyen qui est le plus concerné, c'est l'agriculteur du coin qui a ses vignes à deux kilomètres du site, c'est le patron ou le salarié d'une PME locale qui travaille avec le CEA, c'est le boulanger de la ville d'à côté qui est venu s'installer parce qu'il estime que le site a encore de grands jours devant lui. La dimension sociétale c'est une priorité. Si on veut que Marcoule devienne un grand centre de R&D et d'innovation reconnu au niveau national et international c'est évidemment pour continuer à dynamiser l'économie local tout en ne dégradant pas l'environnement dans lequel on se trouve.*

*Un directeur il est là pour quatre ans. Après il peut être renouvelé mais globalement il va essayer de mener au mieux son mandat pour ne pas finir dans un cimetière aux éléphants. Quand un directeur débarque, il a plein de sujets qui lui tombent dessus. A nous d'essayer de le guider vers les sujets qui ont des impacts directs et indirects, qui ont des retombées économiques, qui peuvent à terme générer de l'emploi. Cette proximité, tu ne l'as pas du jour au lendemain. Ça se construit, ça s'entretient. Quand tu choisis de rester tard le soir pour parler d'un sujet avec un dirlo, c'est pour ne pas perdre cette proximité.*

Patrick, adjoint au chef du service financier

Il est donc fréquent d'observer chez ces contrôleurs une attitude consistant à défendre en priorité les projets générant des richesses et de l'emploi au niveau local, ou encore ceux préservant sur le site des moyens et des compétences critiques.

*Le cas du Nuclab<sup>1</sup>, c'est assez révélateur de ce que doit être notre rôle au final. Aiguiller la dir dans ses choix. Quand la dir s'est posé la question de savoir si cela valait le coup de créer un laboratoire commun, ils nous ont mis sur le coup. On n'a pas hésité une seule seconde. Moi personnellement je considérais que c'était un outil industriel unique et que ne pas signer cet accord de partenariat, ça aurait sans doute entraîné des délocalisations d'emplois. Or le labo c'est 80 personnes, le double voir le triple si tu considères ça au niveau famille. Et puis ce sont des gens qui ont des compétences uniques qu'on aurait sans doute perdu également. On a donc trouvé un business plan et un business model qui permettait de créer un laboratoire commun sans que les emplois ne soient touchés et sans que l'activité du labo ne diminue. Le Nuclab, ça a donc été des tableaux, des simulations des calculs de prévisions, etc. mais également un bon paquet de réunions qui ont parfois duré jusqu'à tard le soir. A l'époque, tous les jours, je voyais Jean là-dessus.*

Yvan, Chef du service financier

Yvan, comme Patrick, s'appuient donc sur leur personnalité ainsi que sur leur sensibilité afin parvenir à infléchir les décisions prises par la direction. Conscient que la direction reçoit des impératifs de l'Etat-major du CEA qu'il est difficile de contourner, ils tentent toutefois d'intervenir le plus possible lorsque la décision est localisée. Cependant, ce jeu de la manipulation et de la conviction doit s'effectuer avec une relative prudence. Pour ne pas froisser les égos de directeurs, bien souvent issus de formations prestigieuses, et pour ne pas écorner l'image qu'ils sont parvenus à se bâtir jusqu'à présent, les contrôleurs ne doivent pas manifester une volonté de devenir « calife à la place du calife ». Là où Löning et al. (2008) parlent d'*obliger le décideur à être responsable*, nous avons pu observer chez Yvan et Patrick un comportement moins radical consistant à interpréter, au cours d'échanges formels et informels, les données issues de leur travail d'analyse et de consolidation, et à défendre en ce sens une position qu'ils estiment bénéfique pour l'image des directeurs. L'obligation renvoie indirectement au caractère absolu de la contrainte, ce qui pourrait s'avérer potentiellement délégitimant pour Yvan et Patrick.

Le rôle de conseiller du roi pose donc la question de la légitimité de la fonction de contrôleur ainsi que la légitimité de l'individu qui l'incarne. C'est dans cette perspective que la stratégie

---

<sup>1</sup> Le Nuclab est un laboratoire d'analyses et de mesures chimiques né d'un partenariat entre le CEA et AREVA en mars 2012, qui a permis à une installation du site de poursuivre son activité.

de légitimation mise en œuvre par Yvan et Patrick consiste à la fois à maintenir une **légitimité fonctionnelle** héritée des contrôleurs précédents, à développer une **légitimité de compétence**, à élargir les perceptions cognitives à l'égard de la fonction et enfin à créer une **légitimité de proximité**, propice au dialogue, aux échanges informels et à la prise de position.

### 2.3.2. Entretenir une légitimité auprès d'un réseau de managers opérationnels : une stratégie de légitimation multi-sources

A l'inverse des contrôleurs décentralisés, Yvan et Patrick occupent une position beaucoup plus exposée qui les soumet à une multitude de jugements et donc à une source de légitimation étendue. Ainsi, même si les contrôleurs centraux visent en priorité l'atteinte d'une légitimité auprès de la direction, ils ne demeurent pas moins vigilants sur la légitimité qui leur est attribuée par les directions des départements opérationnels, par la direction financière du CEA ou encore par les directions opérationnelles. L'effort de légitimation devient alors multi-sources ou multi-acteurs. Cependant, nous avons pu observer, ici encore, que les stratégies de légitimation déployées concernaient prioritairement les acteurs de proximité, ceux appartenant à l'environnement immédiat du contrôleur et avec lesquels il peut échanger assez fréquemment. En quelques sortes, l'observation des contrôleurs centraux est venue confirmer les liens forts qu'il pouvait exister entre légitimation et socialisation. En effet, il apparaît clairement que les stratégies de légitimation se dessinent au fil d'un processus de socialisation amorcé naturellement par les individus qui incarnent la fonction de contrôleur.

#### a. La légitimation auprès des chefs de département par l'expertise et la traduction

Les rapports entre les contrôleurs de gestion au service de la direction et les chefs de départements interviennent dans une configuration totalement différente de celle observée chez les contrôleurs décentralisés. Durant notre période d'observation, nous avons en effet pu constater que les rapports qui existaient entre ces deux catégories d'acteurs faisaient généralement abstraction du positionnement hiérarchique de chacun. Il s'agit essentiellement d'échanges transversaux entre un service fonctionnel et un département opérationnel, le plus généralement comparable à une prestation intellectuelle. Yvan et Patrick ne sont pas perçus comme étant des espions ou encore moins comme des fonctionnels au service des départements. Dans leurs interactions avec les chefs de départements, les contrôleurs centraux incarnent des figures de dialogue avec un niveau macro-financier et un système de contrôle de gestion de plus en plus pesant. Les chefs de département incarnent quant à eux le niveau

opérationnel le plus élevé. Pour Yvan et Patrick, ces acteurs ouvrent des espaces de légitimation complémentaires.

*Quand tu échanges avec un chef de département, tu as de suite un interlocuteur qui va t'accrocher sur ses sujets stratégiques. Chaque département à sa petite stratégie et chaque chef de département a ses ambitions personnelles. Mais ce qui est intéressant, c'est de savoir que parfois les chefs de départements peuvent directement échanger avec le directeur de l'énergie nucléaire. Quand tu commences à cerner les individus, tu sais qu'un message que tu leur communique, il va atterrir assez haut.*

Yvan, Chef du service financier

Les comportements légitimant que nous avons pu observer chez Yvan et Patrick consistent à proposer assez fréquemment aux chefs de départements de nouveaux outils de contrôle. Au-delà de l'aspect purement instrumental de ces démarches, la création de ces outils est pour eux l'occasion de créer des espaces d'échange et de traduction supplémentaires et de rapprocher progressivement leur monde de celui des opérationnels. Ils échappent ainsi au cadre rigide du système de contrôle qu'ils incarnent et déploient des outils dont ils vont ensuite vendre le contenu et la portée. Le rôle des contrôleurs centraux se rapproche ainsi d'une fonction commerciale consistant à convaincre les chefs de département de l'utilité de ces « objet-frontière ».

Si nous nous appuyons sur la définition avancée par Trompette et Vinck (2009), *l'objet-frontière est « multiple » : abstrait et concret, général et spécifique, conventionnel et adapté à l'utilisateur, matériel et conceptuel (une base de données, un protocole). Il constitue un pont partiel et provisoire, faiblement structuré dans son usage conjoint et fortement structuré dans son usage au sein de l'un des mondes en présence. Il a différentes significations dans les différents mondes mais celles-ci sont assez structurées pour être reconnues par les autres. La notion est utilisée pour décrire comment les acteurs maintiennent leurs différences et leur coopération, comment ils gèrent et restreignent la variété, comment ils se coordonnent dans le temps et l'espace. Elle qualifie la manière dont les acteurs établissent et maintiennent une cohérence entre des mondes sociaux en interaction, sans les uniformiser et sans qu'ils deviennent transparents l'un à l'égard de l'autre. Les acteurs de ces mondes sociaux peuvent, grâce à l'objet-frontière, négocier leurs différences et créer une mise en accord de leurs points de vue respectifs.*

Le développement fréquent d'innovations managériales, que nous avons mis en exergue précédemment s'inscrit donc dans cette perspective de coordination et d'interaction. Les

finalités intrinsèques de ces outils diffèrent selon que l'on observe les stratégies des contrôleurs centraux à destination de la direction ou à destination des chefs de départements. En effet, les innovations managériales sont tantôt l'occasion de démontrer l'expertise des contrôleurs à la direction, pour qui le bien-fondé de l'outil est apprécié dans sa finalité diagnostique (Simons, 1995), tantôt l'occasion de se légitimer par la création de nouveaux espaces interactifs.

Yvan et Patrick nous ont donc confié que les outils qu'ils construisaient leur permettaient d'échanger de manière plus fréquente avec les chefs de département et d'assurer une traduction bilatérale. La construction d'analyses ABC, par exemple, est pour eux l'occasion de restituer la réalité ainsi que la complexité opérationnelle d'une installation dans un format financier qui autrefois était beaucoup trop synthétique. Elles sont également l'occasion de construire un langage commun autour duquel vont se construire les décisions futures. Patrick nous explique ainsi comment, par un effort de traduction, les chefs de départements finissent par s'approprier de nouveaux outils et comment les analyses ABC qu'ils ont élaborées au cours de ces dernières années ont permis de construire un langage uniforme permettant d'aller au-delà du simple exercice budgétaire et du simple suivi des réalisations.

*Les études ABC qu'on a mis en place ont largement été appropriées par les opérationnels. Quand tu vois un chef d'installation ou un chef de département qui raisonne en coût d'unité d'œuvre, tu peux dire que tu as gagné. Tu peux te dire que ton outil est inscrit dans l'outillage des décideurs. Maintenant il faut savoir qu'ils se les approprient parfois par défaut. Ils sont toujours dans la justification sauf qu'ils n'ont pas forcément les bons outils. On doit donc leur donner les bons outils. C'est un effort de notre part que d'essayer de leur vendre cet outillage.*

*Nous on a un grand souci qui est celui de la traduction. C'est un sujet qui est très important pour nous. C'est à dire que parler le même langage c'est très important si tu veux. Si tu essayes de parler le même langage qu'un opérationnel, ou que tu essayes de t'en approcher, c'est facile de communiquer. La communication entre deux entités, entre le monde des administratifs et le monde des opérationnels, si tu arrives à lui trouver un langage commun, tu facilites le dialogue.*

*Les analyses ABC, c'est l'exemple même de la création de ce langage commun. Tu te fais des réunions au cours desquels tu décides d'inducteurs de coûts, d'activités, de tous ces trucs que toi tu ne connais pas mais que eux connaissent. Par contre toi derrière tu as la logique que eux n'ont pas. La valeur ajoutée, elle est autant dans la démarche de construction de l'analyse que dans son exploitation derrière. Ce qui compte c'est de savoir qu'à un moment, tu as réussi à échanger avec un opérationnel sur un sujet stratégique lui avec son jargon et toi avec le tien. Ça fait une sorte de métissage des discours et on se comprend.*

Patrick, adjoint au chef du service financier

Plusieurs chefs de départements ont pu corroborer les propos d'Yvan et de Patrick. Même si leurs rôles et leur implication peuvent varier d'un outil à l'autre, voire être inexistante, ils semblent être en mesure d'apprécier les efforts déployés par les deux contrôleurs afin de coordonner la construction de ces nouveaux outils.

*Je n'ai pas forcément le temps de me pencher sur ces sujets mais je suis ça de loin. Généralement il y a une réunion d'enclenchement du projet et ensuite eux travaillent avec les bonnes personnes dans le département. Eux où d'autres personnes du service financier parce que je me doute qu'ils jouent le rôle de coordinateur dans tout ça. Ils initient la démarche et ensuite il y a d'autres personnes qui prennent le relai je suppose. C'est eux les pros sur ces sujets-là. Nous on est les cobayes (rires). C'est le jeu de l'essai-erreur. Les calculs de coûts sur ATALANTE sont aujourd'hui plus clairs et intègrent des éléments qui n'étaient pas autrefois pris en compte. Allez interroger le chef d'installation il vous dira que son installation ne peut pas rentrer dans des tableaux Excel et il aura raison. Cependant aujourd'hui on doit faire face à la contrainte. On n'a pas le choix. Mais après, ce n'est pas moi qui vais faire une proposition pour changer la méthode de calcul de coût. Moi je gère un département qui pèse plusieurs millions d'euros, j'ai besoin qu'on m'aide. Quand je vois une démarche où les gens du service financier descendent dans les départements pour proposer de nouveaux outils, je suis rassuré. Ils nous impliquent ce qui veut dire qu'on a notre mot à dire et que ça a de l'importance. Ils ouvrent le dialogue.*

Doriane, chef de département R&D

Pour Michel, chef de département de recherche, la dimension interactive de la construction des nouveaux outils de contrôle est révélatrice de fonctions qui se sont longtemps ignorées et qui doivent désormais échanger de plus en plus fréquemment. Nous avons pu recueillir son avis lors de l'élaboration d'une carte stratégique servant de support au tableau de bord stratégique.

*La démarche de ce type de tableau de bord elle me plaît bien. Quand je vois ça, je me dis que les choses changent. Il y a dix ans, les contrôleurs de gestion ne seraient sans doute pas venus voir les départements pour construire un tableau de bord à destination de la direction. On aurait reçu une note une fois que tout aurait été terminé nous demandant de remplir des tableaux tous les six mois sans forcément savoir à quoi ça sert. Là on voit qu'il y a un besoin de se parler. Même s'il y a des susceptibilités des deux côtés, elles doivent pouvoir être mise de côté de temps en temps. C'est vrai, les financiers vous êtes vus comme des emmerdeurs et nous dans les départements, on est vu comme des incapables lorsqu'il s'agit de gérer de l'argent. Peut-être que si tout se faisait comme ça on pourrait arriver à se comprendre un peu mieux. Maintenant c'est vrai que ça doit vous prendre pas mal de temps ce genre de démarche.*

Michel, chef de département R&D

Yvan et Patrick, en impulsant fréquemment des démarches interactives de construction de nouveaux outils, parviennent à convaincre les chefs d'unités opérationnelles de leur expertise et de leur capacité à faire dialoguer des acteurs différents. Les objets-frontières sur lesquels ils s'appuient deviennent objets de dialogue. Ils n'uniformisent pas les modes de pensée, ils les font débattre, les font se respecter et ils standardisent les informations qui y sont incorporées. Dans le cas du CEA Marcoule, la méthode ABC comme la construction du tableau de bord stratégique ont permis de faire émerger de nouveaux repères que les chefs de départements peuvent par la suite exploiter. Plongés au cœur d'un rééquilibrage des modes de pilotage, qui dépendent désormais de critères à la fois techniques et financiers, ils trouvent dans la création de ces *artefacts* un moyen de s'assurer que la « parole opérationnelle » est encore écoutée. Yvan et Patrick bénéficient donc auprès de ces acteurs d'une **légitimité de compétence** ainsi que d'une **légitimité d'équité** qu'ils ont pu façonner par une coordination à la fois ascendante et descendante.

b. La légitimation auprès des managers opérationnels par l'apprentissage et l'échange

En leur qualité de contrôleur au service de la direction et de chef de service, Yvan et Patrick assurent la coordination de la conception et du déploiement des nouveaux outils que nous venons de citer. Nous nous sommes intéressés aux Business Model, aux analyses ABC ainsi qu'au tableau de bord stratégique cependant le panel d'outils est un peu plus étendu. Il intègre également un tableau de bord opérationnel et depuis peu un reporting RSE (Responsabilité sociétale de l'entreprise). Pour chacun de ces outils, les deux contrôleurs assurent seulement un rôle de coordination. La conception de ces outils repose principalement sur des membres du service financier ou encore sur les managers opérationnels lorsque la démarche est interactive. De même, l'animation de ces outils est généralement déléguée auprès des managers opérationnels qui ont à charge de pérenniser l'outil. Les contrôleurs veillent donc à l'appropriation de chacun de ces outils, gage d'une utilisation pérenne et d'une délégation d'une partie du contrôle auprès des opérationnels. En leur qualité de contrôleurs centraux, Yvan et Patrick ne peuvent se permettre de consacrer une partie de leur temps à la collecte d'informations. Leur travail va alors consister à rendre rapidement l'outil indispensable dans l'activité des managers opérationnels pour s'assurer de l'acceptation de ce dernier dans le paysage managérial de ces acteurs. Yvan et Patrick s'inscrivent ici dans une stratégie de marketing relationnel déjà évoquée par Bollecker et Niglis (2006). Etant donné que ces démarches sont généralement impulsées par les contrôleurs eux-mêmes, aucun appui hiérarchique ne peut être sollicité. L'acceptation se fait tantôt par la réputation des contrôleurs

(légitimité de compétences), tantôt par un travail de facilitation et de rétribution (légitimité de réciprocité). Ici encore le gagnant-gagnant est largement plébiscité. Yvan et Patrick démontrent également qu'ils sont en mesure de porter assistance à des managers. Une forte orientation relationnelle peut en effet inciter le contrôleur de gestion à proposer de l'aide aux responsables opérationnels dans des situations difficiles (légitimité de dépendance).

*On va dire que comme on leur demande beaucoup de choses, des résultats, des reportings...aujourd'hui ils se sont sensibilisés aux outils qu'on leur a apportés. Les outils qu'on leur donne, ce sont des solutions à la plupart des questions qu'ils ont, ou une partie des solutions aux questions qu'ils ont. Donc, c'est simple, quelqu'un qui est très sollicité par sa direction d'objectif, par son chef de département, par son directeur de centre, a plusieurs questions dans la tête. Si le contrôleur arrive avec ses outils et qu'ils lui permettent de répondre à certaines questions, on peut considérer qu'ils se les approprient rapidement. Et c'est ce qui est le cas aujourd'hui. Petit à petit, ils s'approprient les outils parce qu'ils en ont fortement besoin. On crée parfois le besoin mais la plupart du temps on y répond.*

Patrick, adjoint au chef du service financier

Au-delà de l'appropriation de ces outils, Yvan et Patrick visent également à accroître leur légitimité en proposant des objets de gestion dont la portée ne se limite pas à la simple satisfaction d'un besoin immédiat. Les deux contrôleurs inscrivent en effet leur effort de conception et de coordination dans une perspective d'apprentissage collectif. Il s'agit pour eux non seulement de veiller à ce que les outils soient intégrés au quotidien des opérationnels mais également que ces derniers s'approprient également la logique sous-jacente aux outils. Les analyses ABC comme les indicateurs rattachés aux différents formats de reporting sont avant tout des objets de dialogue.

*Les indicateurs, les coûts d'UO et tout ça, ça se construit de manière interactive mais ça ne doit pas retomber aussi sec ensuite. Tout ce qui ressort d'une analyse ABC ou d'un tableau de bord, ça doit déboucher sur des plans d'actions, sur des débats. Ça doit discuter du pourquoi on en est là et qu'est-ce qu'on va faire pour que ça ne se reproduise plus ou au contraire pour que ça continue. Sans interprétation ni décision, une info n'a aucune valeur. Le problème, c'est que plus un outil est présent longtemps dans le système, plus il devient un outil de constat. Le tableau de bord opérationnel du centre, c'est un peu ça. Ça fait presque 10 ans qu'il existe et tous les mois quand il est examiné en CODIR, il n'y a pas de grandes décisions qui sont prises. Ils sont sur le constat, sur l'instant et pas vraiment dans l'action. Il y a des routines qui se créent.*

Yvan, Chef du service financier

Les contrôleurs tentent donc de sensibiliser les managers opérationnels sur le potentiel d'apprentissage pouvant se dissimuler derrière chacun des outils qu'ils développent. Ils

organisent pour cela une fois par an des sessions de sensibilisation à la culture de gestion ouverte à l'ensemble des managers du centre. Ces sessions de formation ont comme principal objectif de présenter le panel d'outils et les retours d'expérience glorieux (Morales, 2012) des contrôleurs. Elles permettent également de sensibiliser les participants à la valeur intrinsèque des outils de contrôle. Au cours de ces formations, les contrôleurs insistent en effet sur les connaissances pouvant être extraites des outils et pouvant donner lieu à des discussions.

Nous avons pu assister à deux sessions de sensibilisation à la culture de gestion dispensées à chaque fois à une vingtaine de participants. Pour ne pas rentrer dans une approche technique et théorique, Yvan et Patrick ont donc tendance à avoir recours à du *story telling* afin de présenter les outils que le service financier développe et leurs finalités. Nous avons pu constater qu'à chaque fois les retours d'expérience les plus démonstratifs et les plus « flatteurs » étaient mis en avant, faisant abstraction des cas d'échec tels que le tableau de bord stratégique par exemple. Le discours des deux contrôleurs consiste donc à valoriser leur travail mais également à convaincre les managers présents de s'engager à terme dans des démarches similaires. Pour ce travail de « séduction commerciale », Yvan et Patrick illustrent les perspectives étendues qu'offrent les nouveaux outils de contrôle de gestion développés sur le site. Ils reviennent assez fréquemment sur les mêmes exemples qui, à leurs yeux, sont devenus des cas d'école et symbolisent des réussites.

*L'analyse ABC que l'on a menée sur ATALANTE, c'est l'exemple type que l'on souhaite valoriser. Le coût d'ATALANTE à l'année, c'est plus de 40 millions d'euros. Il y a presque 200 personnes qui y travaillent dont une majorité de chercheurs. C'est la vitrine du site. C'est un outil de recherche unique mais qu'il faut savoir vendre aux clients industriels et académiques qui seraient tentés de venir réaliser des manipulations. Dans les caissons blindés, tu peux manipuler de la matière hautement radioactive. A côté de ça, tu as des labos à l'intérieur où tu as de l'outillage de pointe. Maintenant tu te doutes qu'il y a une différence entre un gros industriel qui va acheter de la R&D au CEA sur cinq ans et des chercheurs d'une université du coin qui vont vouloir venir faire deux ou trois manip en sorbonne. Ça ne va pas avoir le même coût. Or ça auparavant, on avait du mal à le chiffrer correctement. Généralement les gros industriels trouvaient qu'on n'était pas trop chers et les autres trouvaient qu'on était très chers. C'est juste que notre logique de calcul de coût était trop homogène. On raisonnait au mètre carré et on imputait les coûts globaux de l'installation. Ce qui fait qu'un labo conventionnel dans ATALANTE supportait les coûts des labos prévus pour accueillir de la matière hautement contaminée. On essaie donc de démontrer qu'une analyse ABC permet de rétablir la vérité sur les coûts. Mais si on s'arrête là, les gens vont nous dire « et alors, ça c'est votre problème, nous on s'en fiche ». Seulement, vu qu'aujourd'hui la DEN a un œil sur les plans de charge des installations afin de savoir si elles sont rentables et vu que la subvention publique qui nous est accordée stagne voir diminue, chaque département qui ne souhaite*

*pas perdre son installation veille à ce que le plan de charge soit rempli. Pour cela, ils ont donc besoin de trouver un moyen d'attirer des financements externes. On leur montre alors, comme sur ATALANTE, qu'une analyse ABC sert à présenter les choses différemment. C'est les prémices à de la segmentation de clientèle on va dire.*

Yvan, Chef du service financier

Auprès des managers opérationnels, les contrôleurs centraux se légitiment donc par la mise en perspective des finalités du contrôle et des outils qui le structure. Habités à un niveau de dialogue auprès des décideurs, ils font tout de même le choix de se tourner vers ces managers locaux dans une démarche pédagogique et commerciale. Ils se font ambassadeurs du contrôle au service des opérationnels alors que leur rôle principal consiste à assister la direction. L'objectif d'Yvan et Patrick est alors de promouvoir les outils qu'ils construisent et expérimentent auprès de ces managers. Ils mettent en exergue le potentiel de ces nouveaux outils, dont ils vantent la propension à créer de l'information exploitable et communicable. Ils font la promotion de l'outil dans son ensemble et de la démarche qui accompagne sa conception et son utilisation. Le potentiel diagnostic est alors complété par la dimension interactive et sociale de l'outil. Sa capacité à transformer des informations *apriori* froides et tacites en savoirs collectifs est mise en lumière par les deux contrôleurs.

## Conclusion de la section 2

Auprès de Yvan et de Patrick, tous deux contrôleurs de gestion confirmés et au service de la direction du CEA Marcoule, nous avons pu observer deux stratégies de légitimation consistant à rendre la fonction incontournable. Comme pour les contrôleurs décentralisés, la légitimation échappait à la manifestation visible de l'autorité, perçue comme délégitimante aux yeux de ces derniers. Il nous a donc fallu identifier les différents leviers que ces contrôleurs pouvaient avoir à disposition et qu'ils pouvaient mobiliser. Cependant, contrairement aux autres contrôleurs que nous avons observés jusqu'à présent, l'effort de légitimation se structurait autour d'un plus grand nombre de sources. En interaction fréquente avec la direction de centre, Yvan et Patrick étaient également amenés à échanger avec les directions de département ainsi qu'avec les managers locaux. La position centrale des deux contrôleurs ne les dispensait donc pas de rechercher une légitimité auprès de ces acteurs opérationnels.

Bénéficiant d'une **légitimité fonctionnelle** auprès de la direction, qui les maintient toutefois dans un rôle d'expert du budget, Yvan et Patrick nous ont démontré qu'ils souhaitaient élargir progressivement leurs rôles afin de se bâtir une **légitimité de compétence**. Ils se conforment

alors aux activités qui leurs sont traditionnellement attribuées et développe des conduites innovantes. Ils participent pour cela à la construction et au déploiement d'innovations managériales qui leur permettent de prendre part de manière plus active au processus décisionnel. Mais ce rôle d'architecte des nouveaux outils de contrôle leur permet également de porter assistance aux décideurs locaux et de se construire à terme une forte **légitimité de dépendance**.

## Apports et discussion

---

La première partie de ce travail de thèse passait en revue une littérature à la fois consacrée à la modernisation de la gestion publique ainsi qu'à la mise en perspective de la légitimité et des stratégies de légitimation des contrôleurs de gestion. Elle a permis de dessiner un cadre théorique et de s'interroger sur les stratégies individuelles d'acteurs en charge du déploiement et de l'institutionnalisation de nouvelles pratiques de gestion dans le secteur public.

Dans une seconde partie consacrée à la recherche empirique, nous avons mis en perspective ces stratégies individuelles de légitimation et ce à partir d'une étude de cas enchâssés réalisée au sein d'une organisation professionnelle soumise un peu plus chaque année au colonialisme managérial.

Mais notre étude ne se limite pas à la mise en évidence de ces stratégies individuelles. Cette troisième partie confronte les résultats tirés de notre étude de cas à notre revue de littérature et au cadre conceptuel qui en est extrait. Nous tentons dès lors de discuter des liens forts existants entre la fonction de contrôleur et l'individu qui incarne cette fonction au quotidien, qui la promeut, la défend et l'institutionnalise. Nous dressons ainsi un parallèle entre la construction sociale et technique de ce dernier, qui prend la forme de stratégies individuelles de légitimation, et l'institutionnalisation d'une fonction visiblement en crise de légitimité dans les organisations.

Nous tentons également de démontrer comment les efforts de légitimation des acteurs nés de la dynamique managériale parviennent à faire émerger progressivement un New Public Management acculturé aux spécificités locales et culturelles des organisations publiques. Le cas du CEA s'avère pour cela riche d'enseignements et permet d'observer, au plus près des acteurs, le processus d'hybridation des modèles que Christopher Hood défendait. Il est l'occasion de discuter du rôle des individus dans l'émergence de ces modes de gestion et de pilotage hybride déjà observés dans d'autres organisations professionnelles et dans lesquelles s'articulent trois grands pôles porteurs de trois rationalités : politique, professionnelle et économique (Chatelain-Ponroy, 2008).

Tout l'intérêt est ici de dépasser une fois de plus les raisonnements néo-institutionnels classiques consistant à observer les changements organisationnels sans réellement entrer au cœur des structures et en ignorant les mécanismes sociaux desquels émerge le compromis et par lesquels certaines structures se légitiment.

## 1. L'étude des stratégies de légitimation des contrôleurs au service de l'institutionnalisation du contrôle de gestion.

---

En faisant le choix d'entrer dans l'organisation et d'aller à la rencontre des contrôleurs et des acteurs qui fondent leur légitimité, nous nous inscrivons dans le prolongement d'un constat formulé par Gibert dès 1995 et qui plaçait le contrôleur de gestion des collectivités territoriales comme le porteur du changement qu'était alors l'introduction d'un système de contrôle. A travers ce travail de thèse, nous rebondissons également sur les travaux qui ont été réalisés jusqu'à présent afin de rendre compte de l'introduction du contrôle de gestion au sein des organisations professionnelles publiques (Nobre, 1999, 2004, 2011; Solle, 2002 ; Chatelain-Ponroy, 2008). Néanmoins, nous abordons cette dynamique non plus à partir des outils et des pratiques mis en œuvre mais plutôt à partir des stratégies individuelles adoptées par les contrôleurs.

Longtemps étudiée sous l'angle structuro-fonctionnaliste, la fonction de contrôleur a rarement fait l'objet d'études empiriques consacrées à l'individu qui en incarne les différents aspects. Or le cas que nous venons d'étudier a permis de voir qu'il existait une forme d'endosymbiose entre ce dernier et la fonction. Cette endosymbiose, nous avons tenté de la mettre en exergue à travers un enrichissement de la théorie néo-institutionnelle. Nous souhaitons en effet voir, au-delà des simples facteurs d'isomorphisme, comment la fonction de contrôleur se construisait et existait au sein d'organisations qui, d'ordinaire, peuvent paraître hostiles au contrôle. En somme, nous souhaitons rentrer à l'intérieur des organisations afin d'y observer les pratiques des contrôleurs qui, suite à notre premier chapitre, semblaient pâtir d'un manque de légitimité. Nous avons donc enrichi notre cadre conceptuel par des travaux orientés vers l'individu en nous appuyant notamment sur l'approche conceptuelle de l'entrepreneur institutionnel. Une fois cette relation établie entre l'individu et la fonction de contrôleur, nous étions en mesure d'aller rechercher les déterminants de la légitimité individuelle de ces derniers avec pour cela le concours de théories issues de la psychosociologie.

Les stratégies de légitimation que le contrôleur élabore et déploie sont le reflet de cette relation qui le lie à sa fonction. Elles illustrent assez clairement son évolution dans l'environnement social et ce besoin permanent d'affirmer son existence auprès de ses interlocuteurs. Elles démontrent également qu'il participe activement à l'institutionnalisation des pratiques de contrôle en renforçant notamment sa légitimité fonctionnelle et en défendant au quotidien un système de contrôle sur lequel son travail s'appuie.

Toutefois, ces trajectoires stratégiques ne sont pas rectilignes et uniformes. Elles oscillent au fil de la vie organisationnelle du contrôleur. L'intérêt de notre étude de cas enchâssés consistait donc à pouvoir rencontrer des profils de contrôleurs et à recueillir leur discours alors même que ces derniers se trouvaient à des moments bien différents de leur existence. L'intérêt des études de cas enchâssés est qu'elles permettent de combiner un travail de différenciation et de rapprochement des cas. Dans les deux chapitres précédents, nous avons abordé chacun des profils de contrôleur de manière indépendante. Dans cette discussion, nous effectuons au contraire un rapprochement afin de déterminer comment les pratiques stratégiques des contrôleurs finissent par renforcer la fonction de contrôleur dans son ensemble et comment, dans une plus large mesure, la légitimité de ce dernier participe à l'institutionnalisation du contrôle de gestion dans le secteur public.

Nous reprenons pour cela la typologie avancée par Oliver (1991) dans laquelle sont résumés les différents comportements stratégiques et les réactions pouvant intervenir au cours d'un processus d'institutionnalisation.

**Tableau 22 : Réponses stratégiques face aux processus institutionnels (Oliver, 1991 ; traduction Moyon et Lecocq, 2007)**

Stratégies	Tactiques	Exemples
Manipuler	Contrôler	Dominer des éléments et des processus institutionnels
	Influencer	Agir sur les valeurs et les critères
	Coopter	Introduire dans le champ des entités influentes
Défier	Attaquer	S'en prendre aux sources de pression institutionnelle
	Contester	Désapprouver les pratiques et les exigences
	Ignorer	Négliger les normes et les valeurs explicites
Eviter	Fuir	Changer d'objectifs, d'activité ou de domaine
	Amortir	Relâcher les liens institutionnels
	Dissimuler	Dissimuler la non-conformité
Compromis	Négocier	Négocier avec les parties prenantes institutionnelles
	Pacifier	Apaiser les intervenants institutionnels
	Equilibrer	Equilibrer les attentes de nombreux intervenants
Acquiescement	Se soumettre	Obéir aux règles et accepter les normes
	Imiter	Mimer les modèles institutionnels
	S'habituer	Suivre des normes invisibles, prises pour acquies

L'objectif de cette partie va donc être d'articuler les stratégies de légitimation que nous avons observées dans les deux chapitres précédents avec cette typologie afin de mettre en lumière la

participation des contrôleurs à la phase de théorisation (Tolbert et Zucker, 1996 ; Greenwood et al., 2002) du contrôle de gestion dans les organisations publiques. La phase de théorisation, que nous avons abordée au cours du premier chapitre (Chapitre 1-Section 2) est une étape intermédiaire du processus d'institutionnalisation d'une nouvelle pratique ou d'une nouvelle structure. Elle consiste entre autre à promouvoir la structure en la confrontant à des problèmes existants et en apportant des solutions spécifiques et justifiées. Dans cette mesure, la structure est progressivement légitimée, permettant alors sa diffusion auprès des adoptants (Mignerat et Rivard, 2006).

Les stratégies que nous avons pu observer auprès des contrôleurs sont-elles donc de nature à infléchir les jugements des parties prenantes opérationnelles au processus de contrôle ? Permettent-elles d'accompagner le processus institutionnel et donc de transformer les réponses stratégiques que nous venons d'évoquer ?

Le contrôleur est un acteur organisationnel soumis à des épreuves de vérité quasi-permanente (Lambert et Pezet, 2007). L'incidence de son travail le confronte à des jugements quotidiens et il n'est pas rare que ce dernier soit contesté même sur ses attributions historiques. Ainsi, la légitimité fonctionnelle du contrôleur de gestion est rarement dominante et ce dernier doit généralement déployer des stratégies plus subtiles afin de compenser ce handicap. Dans le cas du CEA, cette absence de légitimité fonctionnelle a pu être observée à de nombreuses reprises, justifiée presque systématiquement par la défiance vis-à-vis du système de contrôle.

La typologie d'Oliver a l'avantage de décliner les réponses stratégiques au processus d'institutionnalisation en allant des plus « brutales » (la défiance par le contrôle et l'influence) aux plus « douces » (se soumettre ou s'habituer). Nous partons donc des réponses brutales, que nous avons pu observer à plusieurs occasions et qui à notre sens dépeignent assez clairement le contexte dans lequel les contrôleurs du secteur public exercent leur fonction, pour remonter jusqu'aux réponses douces, relativement rares mais que les contrôleurs encouragent par leurs stratégies de légitimation.

#### *La réponse à la défiance et à la manipulation*

Il peut sembler paradoxal qu'un contrôleur soit contrôlé. Toutefois, lorsque nous évoquons les hostilités dont il est victime, nous intégrons bien évidemment des comportements frontaux mais également des manipulations plus perverses consistant à rallier le contrôleur à la cause des managers opérationnels. Ces comportements, que nous avons observés de manière prononcée

chez les contrôleurs débutants, consistent à trouver chez le contrôleur un point de malléabilité visant à l'asservir avec une certaine habileté. Les contrôleurs expérimentés nous ont également confirmé cette stratégie en nous précisant qu'à leur prise de fonction, ils avaient immédiatement été renvoyés vers le modèle de contrôleur sortant ou vers le modèle de contrôleur attendu. Au contact de managers opérationnels de haut niveau et d'une susceptibilité de « diva » (Thévenet, 2006), les contrôleurs laissent étonnement ce processus de manipulation se mettre en œuvre.

Du fait de leur rattachement fonctionnel à l'unité, les contrôleurs décentralisés préfèrent dans un premier temps faire preuve d'une relative souplesse afin de ne pas compromettre leur intégration sociale. Face à ces tentatives de manipulation et de ralliement à la cause opérationnelle, ils acceptent volontiers de revoir le contenu de leurs rôles pour s'assurer en retour une fluidité et une fiabilité d'accès à l'information de terrain. La réponse au jeu d'influence auquel les contrôleurs d'unité sont soumis est déterminante dans la construction du modèle qu'ils souhaitent imposer et dans la diffusion d'un système de contrôle qui doit impérativement être ajusté aux besoins de l'unité en question, reprenant alors le modèle de contrôleur diplomate décrit par Fornerino et Godener (2006).

Pour les contrôleurs centraux, la manipulation revêt une forme d'influence à laquelle la direction peut avoir recours afin de s'assurer que le système de contrôle ne desserve pas les intérêts du centre de Marcoule. Avant tout au service de la direction, les contrôleurs sont souvent rappelés à leurs rôles d'origines, relativement proches de la procédure budgétaire. Avant de revendiquer leur émancipation et d'envisager sortir de leurs attributions budgétaires, ils doivent avant tout se soumettre aux besoins exprimés par la direction. Ce n'est qu'une fois qu'ils ont su se rapprocher du modèle attendu (légitimité cognitive) qu'ils peuvent se tourner vers d'autres missions et que leur seront confiés des missions de conseil.

Certains contrôleurs peuvent également se retrouver confrontés à un climat de défiance dans lequel le système de contrôle tout entier est largement contesté, venant de fait dégrader leur légitimité. Nous insistons sur le fait que cette défiance se manifeste à l'égard du système et non pas forcément vis-à-vis du contrôleur qui, comme nous avons pu le voir, s'empresse bien souvent de mettre un terme aux stéréotypes dont il pourrait faire l'objet (contrôleur-espion). Cependant, la dénonciation et la contestation du système handicape le contrôleur au quotidien, d'autant plus que ce système a tendance à rigidifier les pratiques alors qu'il s'efforce de les adapter et de les assouplir au maximum.

Au cours de nos entretiens, la défiance manifestée par les managers que nous rencontrons s'orientait principalement vers ce qu'ils dénonçaient comme étant « le système ». Ignorant de fait la dimension systémique du terme, il s'agissait plutôt pour eux de manifester leur défiance à l'égard de cette boîte noire qu'était le contrôle de gestion, responsable à leurs yeux de la disparition de la primauté de la dimension technique dans l'orientation des choix. Même si nous souhaitions recadrer l'entretien pour ne pas glisser vers un plaidoyer anti-contrôle, nous ne pouvions occulter ces attaques et ces contestations et surtout, nous ne pouvions pas ignorer de tels éléments de contexte pour le contrôleur.

Ici encore, en réponse à ces attaques, le contrôleur semble choisir la diplomatie et le compromis pour ne pas réduire ses chances d'intégration. Toutefois, par ces pratiques, il démontre que les procédures, aussi rigides et incohérentes soient-elles, restent portées par des individus qui sont en capacité à leur niveau d'équilibrer au maximum le rapport de force naissant entre la dimension opérationnelle et la dimension financière. De fait, les stratégies de mise en conformité (savoir succéder, orientation des rôles, reconstruction d'image et d'identité) sont l'occasion pour eux de passer progressivement d'un climat de défiance à un climat de compromis social et fonctionnel, dans lequel leur légitimité et celle du contrôle, dans une moindre mesure, est renforcée.

De tels propos expliqueraient alors l'importance de la confiance accordée par la caste opérationnelle à l'égard des contrôleurs pour que ce dernier puisse sereinement envisager de nouvelles stratégies individuelles. Ils permettent également de comprendre pourquoi les contrôleurs issus du milieu opérationnel (les nouveaux convertis) sont en capacité d'amorcer plus rapidement ces stratégies d'adaptation et de pacification. Du fait de leur sensibilité opérationnelle, ces profils ont à l'esprit les attentes et les représentations cognitives de leur fonction. Ils savent ce que les managers pensent et sont en mesure d'adapter assez rapidement leurs rôles, leur image et leurs interactions pour atténuer le sentiment de défiance à leur égard et à l'égard du système de contrôle. Il existerait donc une relation inverse entre les réponses stratégiques fournies par les responsables opérationnels vis-à-vis du processus d'institutionnalisation du contrôle et les comportements stratégiques adoptés par les contrôleurs en retour. En quelque sorte, le contrôleur constate le faible niveau de légitimité fonctionnelle et cognitive dont il bénéficie auprès des managers et cherche par conséquent à limiter ce déclin. Il ne souhaite en aucun cas accroître cette défiance tout en sachant qu'il ne maîtrise absolument pas le contenu du processus de contrôle.

Le cas du CEA permet d'observer des contrôleurs impliqués malgré eux dans le processus d'institutionnalisation du contrôle de gestion. Confrontés à une hostilité qui les pénalise et entache leur légitimité fonctionnelle, ils se retrouvent contraint d'intervenir dans une phase de théorisation du contrôle qu'eux seuls sont en mesure de porter. Ces derniers parviennent à devenir l'élément de dialogue entre des managers opérationnels et un niveau décisionnel abstrait, central et, dans l'absolu, contesté. Mais cette position d'intermédiaire, évoquée à maintes reprises dans la littérature (Bollecker, 2001, 2004, 2009 ; Durant, 2008), le place également en première ligne des contestations adressées au processus de contrôle. Les coalitions d'acteurs qui composent les différentes unités opérationnelles du CEA nous ont manifesté assez clairement leur hostilité à l'égard d'un système qu'ils jugeaient non pas inutile mais pour l'essentiel incohérent. La fameuse prime au mauvais élève consistant à équilibrer le budget global par le jeu des vases communicants ou encore le caractère aléatoire des arbitrages budgétaires reste pour eux l'occasion de dénoncer l'incohérence et la perversité du processus de contrôle.

Le contrôleur doit dès lors défendre ce qui fonde l'essence même de sa fonction mais se retrouve également confronté au risque d'être associé plus fortement au système de contrôle. L'exercice de légitimation est donc périlleux pour lui. Il reste néanmoins nécessaire. Souvent adossé à un exercice de socialisation, il met en évidence comment la communication orale, la réciprocité et la pacification sont indispensables afin de limiter la défiance à l'égard du contrôle, confirmant dès lors la thèse avancée par Fornerino et Godener (2005) selon laquelle le contrôleur joue un rôle indispensable dans la participation des managers au contrôle de gestion.

#### *La réponse à l'acquiescement et au compromis.*

Lorsque le contrôleur est parvenu à stabiliser son image et a réussi à atteindre un certain niveau de maturité dans l'organisation, il est en mesure de prétendre à de nouvelles voies de légitimation. Il sait que ses interlocuteurs ont connaissance de ses intentions. Il a déjà démontré qu'il savait répondre aux inquiétudes de ces derniers. Il s'est efforcé d'adapter au mieux la procédure budgétaire aux spécificités de son unité. Il a acquis progressivement une sensibilité opérationnelle sans pour autant basculer dans le dévouement complet. En évitant ainsi le syndrome de Stockholm, il maintient des liens discrets avec sa hiérarchie.

Qu'ils s'agissent des contrôleurs décentralisés ou des contrôleurs centraux, la recherche de voies de légitimation supplémentaires se fait vite ressentir une fois que cette étape

d'intégration est terminée. Petit à petit, le contrôleur n'est donc plus considéré comme un « presse-bouton » ou un compteur de haricot. En parallèle, la fronde levée face au développement du contrôle de gestion a tendance à s'apaiser. D'une part parce que le contrôleur a su démontrer tout le potentiel interactif de sa fonction, d'autre part parce que le caractère routinier de la procédure de contrôle a fini par estomper le caractère effrayant du changement. Les réponses émises face au processus d'institutionnalisation du contrôle ont donc également tendance à changer. Au cours de nos entretiens, nous avons pu nous rendre compte que la défiance et la manipulation vis-à-vis du contrôleur avait progressivement laissé place à d'autres formes de comportements. Même si la procédure budgétaire apparaît toujours autant décousue et dénuée de sens pour certains managers, le travail du contrôleur auprès des opérationnels permet néanmoins d'établir une sorte de statut quo qui, au fil du temps, offre de nouveaux repères et de nouveaux espaces (Meysonnier, 2013) pour le contrôle de gestion.

Pour faire face à ce nouveau climat, le contrôleur met alors en place des stratégies visant à maintenir au maximum ce statut quo et fait en sorte de ne pas laisser le compromis et l'acquiescement précaire se dégrader.

Avec des parties prenantes qui ont fini par reconnaître au contrôle un droit d'existence et une certaine utilité, le contrôleur est donc en droit d'élargir progressivement ses rôles. C'est lorsqu'il se sent suffisamment en confiance qu'il se permet de mettre en œuvre des stratégies de transformation et d'orientation de ses rôles. Après avoir ancré dans les représentations collectives le modèle de contrôleur qu'il est et après avoir répondu aux attentes standards de ses interlocuteurs, il s'autorise un élargissement des contours de sa fonction.

L'exercice de la transformation des rôles a pu être observé auprès de chacun des profils étudiés à l'exception des jeunes premiers en phase d'intégration. Il consiste généralement pour les contrôleurs à se positionner sur des activités à leur portée et dont la valeur ajoutée est connue de tous les managers opérationnels. Les observations que nous avons réalisées nous ont donc permis de mettre en lumière des stratégies clairement adaptées aux besoins propres des unités opérationnelles. Pour certains contrôleurs, il s'agissait d'assurer une interface renforcée auprès de l'unité achat, fluidifiant ainsi les procédures commerciales. Pour d'autres, il s'agissait d'assurer une traduction entre les unités opérationnelles et les différents services de gestion ou encore de se positionner sur la recherche de sources de financements externes et d'accompagner les acteurs dans les démarches d'obtention de crédits institutionnels (ANR, fonds FEDER, programmes européens).

Même si nous prenions le risque d'écouter le récit édulcoré de contrôleurs occultant volontairement leur sale boulot (Lambert et Morales, 2009), nous constatons tout de même qu'en orientant leurs rôles, les contrôleurs offraient une alternative au contrôle. Dans l'esprit des interlocuteurs opérationnels, le contrôle est longtemps resté défini autour de la procédure budgétaire, la faute à un mimétisme désastreux en termes d'image. Le travail quotidien des contrôleurs modifie donc les perspectives puisqu'en souhaitant élargir son champ d'action et en voulant s'extirper de la procédure budgétaire, il entraîne avec lui une fonction qui devient désormais pluridimensionnelle. Faire du contrôle, ce n'est plus simplement faire du budget. C'est désormais assurer une réciprocité et une équité dans l'échange ; c'est s'appuyer sur une information financière pour traduire une réalité opérationnelle.

En justifiant le bien-fondé de leur action, les contrôleurs parviennent donc à faire émerger auprès des interlocuteurs les plus sceptiques l'idée selon laquelle le contrôle de gestion n'est plus une procédure désincarnée exigeant une remontée asymétrique d'informations. Ils tracent les contours d'une fonction plus large dans laquelle les managers opérationnels ont un rôle à tenir mais également un intérêt à trouver. Les contrôleurs déploient donc des stratégies de légitimation qui vont transformer la perception qu'ont les acteurs de la fonction de contrôleur et du contrôle dans son ensemble. Ces stratégies vont ainsi faire basculer une situation de défiance à l'égard du contrôle vers un compromis dont le contrôleur est l'architecte. Ce dernier restaure ce qui apparaissait au départ comme un processus déséquilibré dans lequel l'information était ponctionnée auprès de la base opérationnelle sans réelle contrepartie. Même si, de l'aveu de certains managers, de l'information est toujours collectée sans retour, une partie des flux d'informations ont pu être rééquilibrés et ce par le concours des contrôleurs de gestion. La logique d'échanges « donnant-donnant » ou « gagnant-gagnant » a su progressivement prendre place dans les unités, assurant ainsi la pérennité du modèle de collecte d'information. Notre cas révèle ce qu'Oliver caractérise de stratégie d'équilibrage (*balancing tactics*) consistants à limiter les pressions institutionnelles par une contrepartie équitable accordée aux parties prenantes du processus d'institutionnalisation (*Balancing tactics refer to the accommodation of multiple constituent demands in response to institutional pressures and expectations*. Oliver, 1991). Ces stratégies d'équilibrage sont le symbole d'une institutionnalisation précipitée qui charge désormais les contrôleurs du travail de socialisation des pratiques de contrôle. Les pressions que subissent les organisations publiques sont multiples. Elles nécessitent donc l'intervention d'acteurs qui sur le terrain vont

veiller à ce qu'un certain formalisme soit respecté mais également à ce que ce formalisme ne soit pas totalement déshumanisé.

Le cas du CEA est révélateur d'une double logique engagée par l'Etat qui dans sa tentative effrénée de rationalisation et de modernisation a ignoré les échelles de temps et les logiques sous-jacentes à l'élaboration d'une telle réforme. D'une part, l'Etat souhaite réduire au plus vite un déficit abyssal, d'autre part il souhaite doter ses agents d'une solide culture de gestion. Force est de constater qu'au CEA, comme dans de nombreuses autres organisations du secteur public, ces élans se sont heurtés à une résistance marquée d'acteurs qui pour l'essentiel n'étaient pas préparés à l'émergence d'une doxa managériale (Naro, 2010). Le travail que nous avons effectué révèle donc comment l'individu-contrôleur fini par incarner cette variable humaine indispensable à l'institutionnalisation d'une pratique naissante. Nous avons observé des contrôleurs aux prises avec leur propre identité, contraints de stabiliser leur propre image pour finalement stabiliser un contrôle de gestion contesté et en phase d'institutionnalisation. En portant au plus près du terrain ce processus d'institutionnalisation, les contrôleurs que nous avons rencontrés nous ont confirmé l'existence de ces *entrepreneurs interreliés et encastrés dans l'appareil bureaucratique* qu'évoquait Riccucci (1995) et qui ont commencé à *grignoter progressivement le vieil Etat et à le transformer en une machinerie moderne, capable (...) de fournir à la fois l'efficiency et l'efficacité requise.*

## 2. La construction d'une alternative au New Public Management paradigmatique

---

En l'espace de cinquante ans, le New Public Management ou courant néo-managérialiste s'est imposé dans le paysage public comme la doxa indiscutable de la modernisation de la gestion publique. Le principal problème, c'est que cette doctrine, non contente de coloniser un secteur en pleine crise, a fini par s'imposer en tant que norme. Auprès de la plupart des pays de l'OCDE, le néo-managérialisme est devenu la solution aux problèmes contextuels et sociétaux. Ce traitement de choc, prescrit afin de lutter contre l'obsolescence programmée du modèle bureaucratique, s'est par ailleurs institutionnalisé au fil du temps pour ne finalement représenter qu'un mécanisme coercitif faisant fi des spécificités culturelles des organisations publiques. Or c'est bien là que le bât blesse. La vision véhiculée par les idées du New Public Management est par défaut fortement libérale, rejoignant alors l'approche paradigmatique défendue par nombreux auteurs (Aucoin, 1995 ; Borins, 1994 ; Kamensky, 1996 ; Osborne et Gaebler, 1993 ; Kettl, 1997, 2000) et dénoncée dès les années 90 par Christopher Hood himself. Dans cette approche paradigmatique, le néo-managérialisme apparaît homogène et les pratiques managériales deviennent globalisées et détachées des spécificités locales et culturelles propres au secteur public. Est alors prônée la redevabilité dont la traduction (hasardeuse ?) explique ici l'avènement de cette approche libérale.

Le terme français de redevabilité est en effet un néologisme que l'on retrouve à de nombreuses reprises dans les politiques de modernisation de l'espace public. Il revêt un double sens pouvant expliquer une partie des dérives libérales sous-jacentes à la LOLF et à ses ancêtres. Dans une première interprétation, la redevabilité peut en effet être associée à la reddition de comptes, que les anglo-saxons qualifions alors de reporting (Lafarge, 2010). La redevabilité est alors limitée à une dimension très restreinte de l'action engagée. Avant tout financière, elle ne donne pas à voir l'ensemble des engagements qui définissent la responsabilité d'un acteur (Vielajus et al., 2010).

La LOLF et toutes les réformes qui l'ont précédé s'inscrivent dans cette mouvance d'*accountability* financière et semble avoir perdue de vue les véritables valeurs qu'incarnent les organisations et les établissements publics au profit d'un rééquilibrage rapide des comptes et d'une modernisation de la comptabilité nationale. D'ailleurs, pouvons-nous réellement parler de modernisation lorsqu'il s'agit de simplement succomber au mimétisme d'un modèle dont les biais et les perversités (Eggrickx, 2012) sont connus de tous?

Une seconde interprétation donnée par Wenar (2006) rapproche en revanche la redevabilité de la responsabilité. Elle donne l'idée de l'engagement marqué d'un acteur vis-à-vis d'une ou de plusieurs parties prenantes mais se distingue de la responsabilité par son caractère visible et manifeste. De ce fait, la redevabilité sous-entend que la responsabilité doit non seulement être remplie mais également rendue visible pour que l'on constate qu'elle a bien été remplie.

Même si cette seconde interprétation apparaît bien plus adaptée à la restitution d'une performance publique, l'Etat, dans sa tentative effrénée de réingénierie de son modèle de gestion, semble avoir fait le choix de se tourner vers la reddition de comptes plutôt que vers la redevabilité au sens où l'entend Wemar, donnant alors une vision incomplète de la valeur des actions publiques. La redevabilité est donc devenue en quelques années le symbole d'un Etat confronté à devoir rendre tout mesurable et d'agents administratifs condamnés à devoir tout mesurer.

Sur le terrain organisationnel, la marge de manœuvre des acteurs est donc très étroite. Les contrôleurs de gestion doivent développer et mettre en œuvre des systèmes de pilotage de la performance fondée sur une vision comptable de la redevabilité (assurer un service public à un coût rationnel) alors même que les acteurs auprès desquels ils déploient ces nouveaux référentiels restent attachés à un modèle de redevabilité technique (accès au service public quel qu'en soit le coût). Or le travail que fournit le contrôleur au quotidien consiste en cette hybridation entre ces deux modèles avec en filigrane une logique politique qui pour l'essentiel lui échappe.

Nous arrivons donc au système hybride avancés par Chatelain-Ponroy (2008) que le contrôleur se doit de construire et maintenir afin d'assurer sa légitimité. *Se dessine donc au sein de ces organisations un système à trois pôles (économique, politique, professionnel), porteur de trois rationalités, qui s'opposent sur de nombreux points, agissent même parfois comme des forces centrifuges, et doivent pourtant être intégrées par le système de contrôle de gestion pour que celui-ci acquière sa légitimité dans les organisations. Là encore, ces spécificités dessinent un contexte dans lequel le modèle traditionnel du contrôle de gestion peine particulièrement à s'appliquer.* (Chatelain-Ponroy, 2008)

Dans le cas du CEA, nous avons pu assister à de nombreuses reprises à cet effort d'hybridation que certains profils de contrôleurs sont capables de mettre en œuvre sans difficultés. Ainsi, lorsque nous observions des contrôleurs en proie avec leurs questions d'intégration dans l'unité opérationnelle, nous assistions également à une percée du contrôle

de gestion dans les sphères culturelles des bastions opérationnels même les plus retranchés. En cherchant à se faire accepter, le contrôleur participe, inconsciemment ou non, à faire accepter le contrôle de gestion. Même si à plusieurs reprises les interlocuteurs opérationnels des contrôleurs nous ont affirmé effectuer une distinction entre l'individu contrôleur et le « système » de contrôle, ils ne semblaient pas être en mesure de refuser brutalement l'intégration d'une logique de pilotage, aussi archaïque soit-elle<sup>1</sup>, sans remettre en question la légitimité d'un contrôleur qu'ils estiment malgré tout à sa place.

Si, comme nous avons pu le constater, la légitimité fonctionnelle du contrôleur dessert bien souvent ce dernier dans ses efforts de légitimation, le contrôleur, quant à lui, ne fait que servir la légitimité du contrôle dans son ensemble. Non seulement il personnifie un système rigide et désincarné que les managers opérationnels critiquent mais il devient également l'acteur du compromis ; celui avec qui on peut dialoguer ; celui qui gère au plus bas niveau les inflexions possibles, les marges de manœuvre ; celui qui devient sensible à la culture opérationnelle et qui au final joue le jeu de l'acculturation dans ses pratiques et dans ses outils ; celui qui en quelques sortes parvient à bâtir une nouvelle gestion publique en commençant par organiser une nouvelle gestion de son public.

L'étude de cas que nous avons menée a donc permis de mettre en évidence un certain nombre de pratiques sociales qui interviennent dans un contexte de changement organisationnel bien plus vaste. Il va de soi que le contrôleur ne porte pas à lui tout seul l'effort local de réforme ni la dynamique de changement. Il reste cependant l'oublié de travaux ayant consisté pour l'essentiel à mettre en lumière des processus interactifs de construction d'outils de gestion ou de méthodes de calcul. Le recueil du discours des contrôleurs de gestion et de leurs interlocuteurs permet de dépasser ces approches instrumentales et structuro-fonctionnalistes afin de d'observer des phénomènes sociaux capables de compenser les excès de politiques néo-libérales (Postel et Sobel, 2011, dans Krichewsky, 2012) et d'atténuer la dimension paradigmatique du New Public Management.

Lorsque les contrôleurs évoquent avec nous le regain de légitimité que leur octroie une orientation de leurs rôles, où encore comment une simple réciprocité dans l'échange permet de pacifier leurs interactions, nous sommes en mesure de comprendre que c'est au contrôleur qu'incombe la responsabilité de l'adaptation de la doctrine managériale aux spécificités

---

<sup>1</sup> A ce jour, la pratique de contrôle de gestion la plus étendue au CEA est la procédure budgétaire, largement contestée dans la plupart des unités opérationnelles car jugée incohérente.

culturelles de l'organisation publique. Ce travail ne peut pas provenir des instances centrales, engagées depuis trop longtemps dans une *crise de la mesure* et dans le développement effréné d'un *management public symbolique* (Laufer, 2008). Il ne peut pas non plus être confié aux responsables de ces organisations dont la volatilité et la vision politique court-termiste conduiraient à instrumentaliser les nouveaux modes de gestion déployés.

De même, lorsque nous observons une participation des contrôleurs au processus d'apprentissage organisationnel, nous assistons en réalité à la dilution progressive d'une culture de gestion censée pallier le manque de responsabilité évoqué autrefois par Fayol et qui semble avoir guidé les réformes successives qu'a eu à subir le secteur public depuis plus de trente ans. Le simple fait de participer à la diffusion de connaissance démontre chez le contrôleur cette capacité à socialiser son discours et à résoudre les problèmes par l'interaction plutôt que par la sanction. Par ses activités relationnelles et les interfaces qu'il entretient, il limite comme il le peut les problèmes de coordination. C'est cette capacité à nourrir le dialogue, à le relancer et à interagir avec une pluralité d'acteurs qui nous pousse à voir dans le contrôleur l'acteur capable de concilier des rationalités multiples ne serait-ce qu'un temps et de révéler une redevabilité partagée.

Christopher Hood avait tenté dès le début des années 90 de mettre en garde sur les dérives néo-libérales du New Public Management tel qu'il émergeait. Il s'appuyait pour cela sur les critiques fréquemment attribuées au NPM (risques liés au caractère universel de la démarche, primauté accordée à la recherche d'économie dans la dépense publique) et rappelait qu'il n'existe pas de « culture tout-terrain<sup>1</sup> » sur laquelle s'appuyer afin de résoudre les crises des différents Etats providence. Or en France, c'est le pari qui a été fait depuis l'abrogation des premiers textes visant à réformer la loi de finance. L'organisation publique doit désormais ressembler à la firme privée et la logique de performance doit impérativement y être transposée. A ce sujet, Patrick Gibert (2008) confirme que *la mise sur pied tous azimuts d'indicateurs de performance est alors l'instrument concret (d'une) accountability* et que *le rapprochement entre public et privé existe en la matière mais ne saurait s'analyser en une simple convergence*. Il souligne également tout le travail artisanal (ou artistique) nécessaire afin d'assurer le succès de cette révolution managériale :

---

<sup>1</sup> Hood parle alors de « all-purpose culture » que nous avons traduit par culture tout-terrain: « *Third, the 'incompatibility' argument needs to rest on a plausible case that an 'all-purpose culture' either does not exist or cannot be engineered into existence.* »

*La différenciation entre art et science est elle-même souvent problématique. Le rôle donné au sein des réformes de la gestion publique aux outils de gestion le montre bien : ces outils sont le fruit plus ou moins sophistiqué de démarches scientifiques mais le caractère plus ou moins profitable de leur utilisation dépend des aptitudes des managers et de leurs collaborateurs à se les approprier, aptitude qui relève tout autant de l'art que de la science. Les concepts de craftsmanship cher à Bardach (1998) ou d'arts pratiques remis au goût du jour par J-G. Padioleau, ou encore le discours de Monnier (1987) sur l'évaluation vont dans le même sens. Ils insistent tous sur la clé du succès conçue comme un mélange entre la rigueur, la prudence méthodologique au cœur de la démarche scientifique et les savoir-faire nécessaires aux décideurs ou à leurs conseillers-analystes dans un monde où la complexité du réel, la réactivité nécessaire, les contraintes du politique nécessitent des tours de mains qui prennent des libertés avec la scientificité pure.*

Les propos de Gibert permettent donc d'envisager certaines stratégies de légitimation que nous avons pu observer comme la manifestation de cet *art* du contrôle de gestion en environnement public. A de multiples reprises, les contrôleurs ont partagé avec nous leur envie de concilier la rationalité économique, dont ils sont le porte-étendard, avec la rationalité opérationnelle dans laquelle ils baignent au quotidien. Sans cela, leur « survie » dans l'unité est compromise. Pour eux, ce métissage prend la forme du maintien ou du renforcement de liaisons, de la compréhension, de la formulation de problématiques (maïeutique) et de la traduction de ces dernières en données comptables (le budget comme objet frontière ?).

Les profils les plus aptes à réaliser ce tour de main délicat sont évidemment ceux dont l'ancienneté dans l'organisation est la plus importante. Toutefois, pour certains jeunes profils, l'idée de reproduire les pratiques des anciens contrôleurs de gestion les pousse généralement à se tourner vers le compromis social, assurant avant tout une intégration mais participant également à cette pacification des « deux mondes ».

Tout porte donc à croire que le travail de légitimation des contrôleurs va dans le sens d'une réconciliation des rationalités multiples que l'on retrouve désormais au sein des organisations publiques. Le problème reste toutefois que ces phénomènes sont difficilement reproductibles et ne pourront conduire à l'émergence d'un management public consensuel que dans le cas où les contrôleurs disposent de marges de manœuvre suffisantes dans la conduite de leurs missions quotidiennes. Pour cela, il reste à espérer que la dimension politique s'estompe progressivement des structures publiques au profit d'une rationalité hybride.

Malheureusement, la voie que suivent les organisations étatiques reste à ce jour essentiellement déterminée par le choix politique, d'où la crainte de voir à terme des contrôleurs exécutant les directives centrales de leurs tutelles.

Dans le secteur privé, de nombreuses contributions ont déjà permis de constater le repli de la fonction vers des missions de contrôle traditionnelles (Lorino, 2009 ; Bollecker, 2010 ; John Ayhee, 2012). Le contexte de crise pousse depuis 2008 de nombreuses entreprises à se replier derrière une rationalité accrue, induite par une méfiance et une fragilité des financeurs. Il en est de même dans le secteur public qui subit chaque jour les annonces calamiteuses des dirigeants politiques souhaitant relancer l'économie à grand coup de coupes budgétaires et d'assèchement des crédits.

Dans ce contexte, le contrôleur semble donc trouver son chemin en entraînant dans son sillage un management public en apparence trop paradigmatique pour trouver grâce aux yeux des acteurs de terrain. Notre travail met donc en lumière cet effet induit de la légitimation quotidienne des contrôleurs de gestion dans ce type de structure. Il rappelle que la construction identitaire du contrôleur bénéficie à son tour au contrôle de gestion et que l'effort d'hybridation des rationalités ne peut provenir que d'acteurs capables de jouer le rôle de *médiateurs de la financiarisation* (Pezet et Morales, 2010).

# Conclusion générale

---

L'objectif de ce travail de thèse était d'observer et de comprendre les mécanismes de légitimation des contrôleurs de gestion intervenant dans une organisation professionnelle du secteur public. Nous avons montré que les contrôleurs empruntaient différentes voies afin de construire, pérenniser et accroître leur légitimité et que ces voies pouvaient varier selon le profil de contrôleur observé. Dans cette conclusion, nous envisageons de mettre en perspective les résultats de notre recherche et d'ouvrir vers de nouvelles pistes de recherche. Nous discuterons également des limites de notre travail.

## **Contribution de la recherche**

En faisant le choix de rentrer dans l'organisation et d'aller à la rencontre des contrôleurs et des acteurs qui fondent la légitimité de ces derniers, nous nous inscrivons dans le prolongement du constat que Gibert effectuait en 1995 auprès des collectivités territoriales et qui plaçait le contrôleur de gestion comme le porteur du changement qu'est l'introduction ou la rénovation d'un système de contrôle. Nous complétons par ailleurs les travaux qui ont été réalisés jusqu'à présent afin de rendre compte de l'introduction du contrôle de gestion au sein des bureaucraties professionnelles publiques (Nobre, 1999, 2004, 2011; Solle, 2002 ; Chatelain-Ponroy, 2008) en y intégrant une étude de cas basée non plus sur les méthodes et les outils de contrôle mais sur la légitimité des acteurs qui les conçoivent et les déploient.

Si la logique portée par la fonction de contrôleur apparaît dans la littérature comme antagoniste à la culture technique dominante des bureaucraties professionnelles ou encore que le contrôleur ne semble pas être en mesure de s'intégrer à l'univers « clanique » de ces structures, c'est généralement parce que le contrôleur y est étudié dans une perspective structuro-fonctionnaliste qu'il convenait de dépasser. La littérature consacrée aux contrôleurs de gestion marque également le pas concernant la légitimité de cette fonction. Hormis quelques travaux qui abordent la question de manière approfondie (Bollecker, 2009 ; Démaret et Méric, 2013), la légitimité des contrôleurs de gestion fait généralement l'objet d'une définition générique que nous avons souhaité éclaircir.

Avec l'appui de travaux en économie, sociologie et psychosociologie (théorie des conventions, sociologie de la traduction, théorie de l'acteur stratégique, psychologie de la légitimité), nous sommes partis sur les traces d'individus capables de porter une partie du processus d'institutionnalisation du contrôle de gestion au cœur des organisations publiques.

Nous avons donc dépassé une vision néo-institutionnelle classique qui a tendance à rester à la porte des organisations et qui propose trop souvent des mécanismes d'institutionnalisation désincarnés, faisant ainsi abstraction des phénomènes sociaux pouvant y prendre part. En nous intéressant à la légitimité des contrôleurs de gestion, nous nous intéressons de manière plus large à la légitimité d'entrepreneurs institutionnels dont le travail quotidien avait potentiellement une influence sur la légitimité même du système de contrôle. A ce stade de notre travail, la figure de l'entrepreneur institutionnel s'est donc avérée être un concept pivot particulièrement efficace à partir duquel nous pouvions prolonger les raisonnements néo-institutionnels.

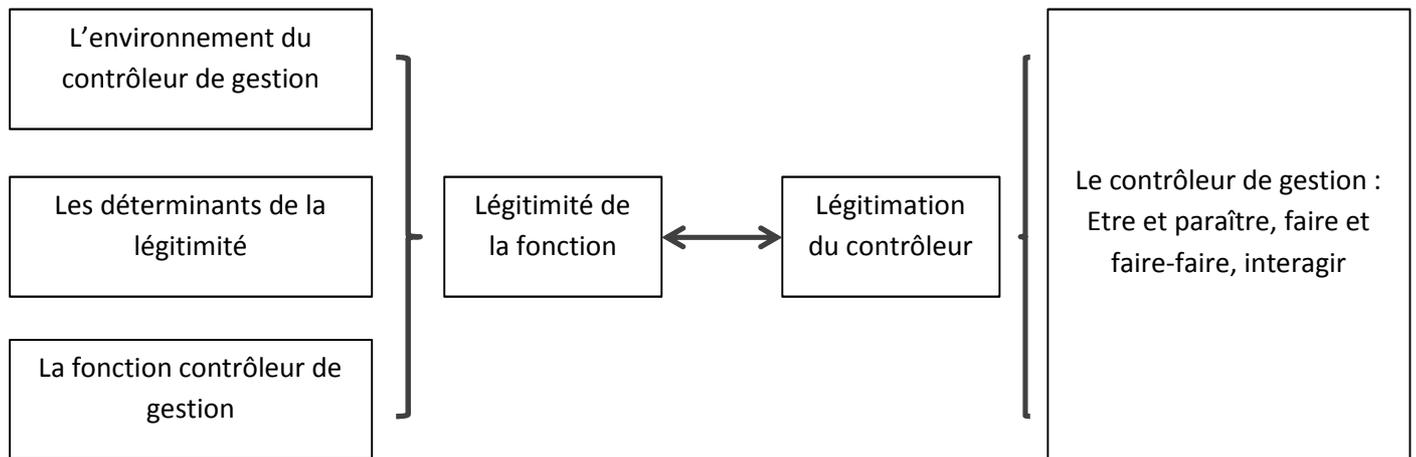
Toutefois, afin de disposer d'une double approche à la fois organisationnelle et individuelle de la fonction de contrôleur, nous devons dépasser la vision structuro-fonctionnaliste consistant à observer le contrôleur à partir de ses rôles et du découpage organisationnel de sa fonction. Nous souhaitons savoir ce que pense un contrôleur dans une situation donnée, à un instant T, observer comment ce dernier agit, interagit, réagit. En rejetant cette vision structuro-fonctionnaliste, nous mettons définitivement en évidence les limites de l'approche wébérienne censée rendre compte des mécanismes de légitimation individuelle. En présence d'individus dépourvus de pouvoir formel et détachés des logiques de subordination traditionnelles, nous devons aller chercher des déterminants de légitimité plus subtiles.

A travers chacun des profils que nous avons étudiés, nous avons donc pu constater que la légitimité du contrôleur de gestion était sensiblement polymorphe, rejoignant alors les déterminants multiples de la légitimité individuelle des acteurs sans pouvoir visible que nous avons identifiés dans notre revue de littérature. L'observation prolongée des contrôleurs dans leur environnement de travail nous a permis de comprendre comment ces derniers avaient pu «survivre» dans cette organisation dont les spécificités pouvaient, de prime abord, paraître relativement entravantes dans la construction sociale et technique de ces derniers.

Une fois ces déterminants identifiés, il nous restait à savoir comment pouvaient intervenir les stratégies de légitimation des contrôleurs. Il existait fort heureusement une littérature suffisamment abondante sur le métier de contrôleur de gestion nous permettant de bâtir un cadre d'analyse de la fonction dans lequel ces stratégies pouvaient prendre place. Nous avons donc envisagé des stratégies de légitimation intervenant tout au long de la vie du contrôleur de gestion. Une synthèse des travaux sur le contrôleur de gestion nous a ainsi permis de distinguer trois dimensions de la fonction à partir desquelles la vie du contrôleur prend forme.

Au quotidien, ce dernier fait et fait-faire, interagit et surtout apprend à être un contrôleur. Il semblait donc indispensable de lier les stratégies individuelles du contrôleur de gestion autour des dimensions qui fondent sa raison d'être et son existence sociale.

**Figure 12 : Revue de littérature**



Comme tout nouvel entrant, le contrôleur de gestion doit assurer son intégration sociale et trouver à terme sa place en tant qu'acteur. Il doit par ailleurs s'intégrer à une structure qui n'est pas forcément adaptée à sa venue. Ce défi nous conduit vers l'observation de stratégies individuelles de légitimation censées permettre à l'individu-contrôleur de construire sa fonction autour de ses activités quotidiennes. Dans le cadre des organisations publiques, où la dimension bureaucratique cohabite parfois avec des identités professionnelles fortes, ces stratégies de légitimation trouvent un sens bien particulier qui plus est pour des acteurs incarnant une logique managériale (re)naissante.

Ce travail de recherche contribue ainsi à enrichir la connaissance de la fonction de contrôleur de gestion en liant notamment les différentes composantes de l'activité des contrôleurs autour de la recherche quotidienne de légitimité. Il permet également d'approfondir le rôle du contrôleur dans le déploiement et la mise en œuvre du nouveau management public.

La seconde partie de notre travail a donc consisté à nous intéresser, dans le cadre d'une étude de cas enchâssés, à la mise en œuvre de ces stratégies de légitimation. Nous sommes pour cela partis à la rencontre des contrôleurs et de leurs interlocuteurs. Dans cette démarche ethnographique, nous avons tenté de comprendre et de retranscrire le discours de ces acteurs.

Nous avons par ailleurs appuyé cette retranscription par de nombreuses observations réalisées lors de notre période d'immersion afin d'enrichir un peu plus notre analyse.

Il ressort de cette étude de cas une analyse typologique de différents profils de contrôleurs aux stratégies tantôt divergentes tantôt similaires mais espacées dans le temps. Nous avons choisi pour cela l'étude de profils de contrôleurs débutants ou expérimentés, bénéficiant ou non d'une ancienneté dans l'organisation et occupant une position décentralisée ou centralisée.

Malgré l'existence de traits de personnalité à même de conférer à chaque contrôleur une légitimité individuelle propre, nous avons pu regrouper à travers chacun des profils-types que nous avons étudiés, des spécificités communes susceptibles de nous conduire à un niveau de légitimité sensiblement homogène. D'autres particularités fondent en revanche une légitimité propre au profil observé.

Quatre profils-types de contrôleurs sont donc mis en lumière : les **jeunes premiers**, les **nouveaux convertis**, les **caméléons** et les **conseillers du roi**. Dans chacun de ces profils-types peut se dégager une légitimité dominante qui permet de caractériser assez simplement les points forts et les handicaps du contrôleur (Tableau 23).

L'existence d'une légitimité dominante chez un contrôleur pose toutefois la question de la maturité sociale de celui-ci. L'idée d'une maturité sociale s'est manifestée tout particulièrement chez les contrôleurs décentralisés que nous avons pu rencontrer et chez qui la création d'affects et la proximité avec le terrain semble susciter un aussi grand intérêt que les compétences techniques. Dans une organisation où les besoins de contrôle local correspondent essentiellement au suivi des réalisations budgétaires, la valeur ajoutée du contrôleur reste en effet étroitement liée à ses capacités relationnelles. On assiste alors à une personnification du contrôle de gestion avec toutes les problématiques de socialisation que cela comporte. Sans pour autant intégrer le « clan » des professionnels, le contrôleur en épouse les valeurs jusqu'à devenir mature, constituant alors un véritable point fort dans cet environnement où la sensibilité opérationnelle est exigée et où l'ancienneté semble aller de pair avec la légitimité.

Les stratégies de légitimation que nous avons pu observer sont donc restituées à travers cette typologie de contrôleurs. Elles interviennent au fil d'un processus narratif que nous avons recueilli au fil d'entretiens consacrés à la vie du contrôleur dans l'organisation. Les

spécificités et les aptitudes communes sont également mises en évidence à travers les différents profils.

Les **jeunes premiers** correspondent à des profils de contrôleurs encore relativement novices dans l'exercice de la fonction. Ils ne disposent également d'aucune ancienneté dans l'organisation ce qui a tendance à les astreindre lors des premières années au rôle du « petit jeune » ou du « premier de la classe ». Dans une organisation aussi mature que le CEA, leur profil était particulièrement révélateur de la sensibilité et de l'intérêt porté à l'expérience. Le CEA est par ailleurs un centre de recherche où se côtoient ingénieurs des grandes écoles et docteurs prestigieux. Face à ce climat permanent bercé d'intellect, le jeune premier est soumis à la culture de l'ancienneté. De surcroît, il est vite caricaturé en simple exécutant de la direction financière et à qui la sensibilité opérationnelle fait largement défaut. Il symbolise également par ses qualifications (les jeunes premiers sont généralement diplômés en contrôle de gestion) le colonialisme managérial que subissent un peu plus chaque année ses interlocuteurs. Nous avons donc pu constater que les profils de contrôleurs les plus jeunes subissaient généralement les effets d'une légitimité fonctionnelle dégradée et qu'à défaut d'avoir eu le temps de se construire socialement, cette légitimité fonctionnelle les enfermait dans un rôle de presse bouton potentiellement pourvoyeur d'informations. Le repli vers leur hiérarchie (le service financier) constitue donc pour eux la première stratégie de légitimation que nous avons pu constater. A défaut de disposer d'une légitimité de proximité suffisante, ces derniers font appel à la structure qui leur semble capable de leur accorder immédiatement une légitimité de compétence. Oui mais voilà, cette légitimité de compétence n'est pas partagée. Leurs interlocuteurs directs (les managers) ne leur octroient que très rarement lors des premiers mois d'exercice. Les jeunes premiers restent donc quelques temps dans cet entre-deux mondes, en allant tester régulièrement leur niveau de légitimité auprès des managers (légitimité de réciprocité, d'équité), en adoptant très progressivement les normes et coutumes de l'unité dans laquelle ils sont affectés (légitimité normative, légitimité de dépendance) et en allant se rassurer de temps à autre auprès de leurs responsables hiérarchiques (légitimité de compétence).

Les **nouveaux convertis** correspondent quant à eux à des profils symptomatiques d'organisations ayant fait émerger la fonction de contrôleur de manière précipitée. Ils sont le symbole de transformations organisationnelles et structurelles dictées par des pouvoirs institutionnels (DIRE, 2002, p.214) et qui se sont greffées à la stratégie du CEA. Ces profils correspondent donc à d'anciens managers opérationnels ayant suivi des formations en

contrôle de gestion et ayant intégré un poste de contrôleur de gestion dans le cadre d'une mobilité interne. Débutants dans le domaine financier mais rôdés aux spécificités de l'organisation, les nouveaux convertis méritaient donc que l'on évalue leur propre niveau de légitimité. La première caractéristique de ces profils est qu'ils disposent de manière presque systématique d'une légitimité de proximité, construite autour des affects et de la relation de confiance dont ils bénéficient auprès des managers (je sais d'où tu viens donc je sais qui tu es).

Conjointement à leur légitimité de proximité, les nouveaux convertis bénéficient également d'une légitimité normative directement liée à une forte sensibilité opérationnelle qui leur permet de s'insérer assez rapidement dans les référentiels de normes et de valeurs de leurs interlocuteurs. Ils sont en mesure de cerner les problématiques des managers de l'unité à laquelle ils sont rattachés et de les articuler avec les systèmes de contrôle dont ils sont désormais responsables. L'adhésion aux valeurs et aux règles de leurs interlocuteurs, la maîtrise de leur langage, sont donc autant d'éléments (Amblard et al., 2005) qui immergent le contrôleur dans la culture de l'environnement où il se situe et qui renforce ainsi sa légitimité normative. (J'ai connu cela auparavant donc je te comprends).

Pour les contrôleurs **caméléons**, le niveau de légitimité fluctue dans le temps et se structure au fur et à mesure qu'ils se socialisent. Les différents déterminants de légitimité que s'accaparent ces contrôleurs tout au long de leur carrière apparaissent en effet comme le corolaire de leur progression sociale dans l'organisation. Les acteurs qui les rendent légitimes, à savoir les managers opérationnels, semblent avoir revus leurs jugements à l'égard d'une fonction qui leur apparaissait autrefois bloquante et qui désormais s'inscrit durablement dans leur propre paysage. Toutefois, la légitimité de ces contrôleurs reste fragile. S'ils ont réussi à compenser le handicap de leur légitimité fonctionnelle et à transformer les repères mentaux de leurs interlocuteurs (légitimité cognitive), ils demeurent tributaires des consignes émises par la direction financière et d'un contexte de rationalisation qui n'a jamais été aussi oppressant. Ils peuvent donc très vite être contraints de retomber dans les travers symboliques du contrôleur espion et sanctionneur qu'ils véhiculaient autrefois.

Nous avons sommes enfin partis à la rencontre de contrôleurs rattachés à la direction qui exerçaient un rôle de **conseiller** de manière relativement visible. Ces derniers bénéficient généralement d'une légitimité d'ordre technique et les questions d'intégration et d'acceptation semblent les préoccuper beaucoup moins. Jouissant d'une légitimité fonctionnelle auprès de la

direction, qui les maintient toutefois dans un rôle d'expert du budget, ces contrôleurs disposent également d'une légitimité de compétences qu'ils obtiennent par la coordination et la maîtrise du processus budgétaire et qu'ils élargissent par leur capacité à répondre aux besoins ponctuels de la direction. En mettant également cette capacité au service des décideurs locaux, ces derniers s'attribuent enfin, conjointement à leur légitimité de compétences, une légitimité de dépendance qui, à terme, vient également ajouter de la valeur à leur travail et transforme *de facto* la légitimité cognitive de la fonction.

**Tableau 23 : Synthèse des quatre profils types de contrôleurs étudiés**

	Contrôleurs décentralisés			Contrôleurs centralisés
	Contrôleurs débutants		Contrôleurs confirmés	
	Jeunes premiers	Nouveaux convertis	Caméléons	Conseillers du roi
<b>Légitimité de réciprocité</b>	Acquise	Non acquise	Acquise	Inexistante
<b>Légitimité d'équité</b>	Acquise	Non acquise	Acquise	Inexistante
<b>Légitimité de dépendance</b>	En construction	Non acquise	Forte	Forte (auprès des managers)
<b>Légitimité de proximité</b>	Très faible	Forte	Forte	Faible
<b>Légitimité fonctionnelle</b>	Défavorable	Défavorable	Défavorable	Forte
<b>Légitimité de compétences</b>	Restreinte	Restreinte	Forte	Forte
<b>Légitimité cognitive</b>	Faible	Faible	Faible	Forte
<b>Légitimité normative</b>	En construction	Forte	Forte	Inexistante

<b>Légitimité dominante</b>	<b>Légitimité de réciprocité</b>	<b>Légitimité normative</b>	<b>Légitimité de proximité</b>	<b>Légitimité de compétences</b>
-----------------------------	----------------------------------	-----------------------------	--------------------------------	----------------------------------

Le premier résultat de notre recherche est donc d'avoir validé sur le terrain l'existence d'une légitimité polymorphe de la fonction de contrôleur et d'avoir pu évaluer ces niveaux de légitimité auprès de professionnels. La mise en perspective des stratégies de légitimation des différents profils permet d'offrir par ailleurs une alternative aux travaux structuro-fonctionnalistes consacrés au contrôleur. Ces stratégies démontrent comment peuvent émerger certains modèles de contrôleurs plutôt que d'autres, ouvrant ainsi le débat sur la nécessité de parvenir coûte-que-coûte au fantasmagique business partner.

Nous voyons à travers ce travail que les profils de contrôleurs ont su émerger par une combinaison de déterminants contingents et d'efforts individuels de socialisation. Ce constat renverse ainsi la logique consistant à déterminer un profil de contrôleur de gestion en fonction de ses rôles et de ses activités, excluant ainsi les facteurs sociologiques et les jeux d'acteurs. La recherche de légitimité s'inscrit donc comme étant un puissant vecteur d'orientation des choix individuels.

Lorsque nous avons débuté notre revue de littérature, nous nous sommes tournés presque logiquement, et de manière un peu candide, vers la théorie néo-institutionnelle qui proposait alors d'observer les organisations à travers le prisme de la légitimité. Très vite, nous constatons que la TNI était une alternative solide en matière d'explication des formes et des finalités organisationnelles (Tolbert et Zucker, 1996). Nous constatons désormais que les résultats de notre travail de thèse sont également l'occasion d'envisager la recherche de légitimité comme une alternative à l'explication des différentes formes de pratiques du contrôle.

### **Limites de notre travail**

Malgré ces résultats encourageants, nous avons conscience que notre travail souffre de certaines limites qu'il convient de mettre en exergue afin de modérer la portée de nos propos.

Avant tout, la méthodologie à laquelle nous avons eu recours reste largement contestable. La réalisation d'entretiens est une épreuve délicate dans laquelle la personne interviewée peut volontairement embellir ou au contraire durcir le discours. Nous sommes en effet allés à la rencontre de contrôleurs qui peuvent facilement tomber dans l'auto-flatterie consistant à négliger les situations dans lesquelles leur travail a pu être remis en question ou contesté. En parallèle, la rencontre avec les managers pouvait facilement virer au règlement de compte avec en ligne de mire une situation récente de désaccord qui aurait noirci le tableau et masqué des éléments de discours plus intéressants.

Afin de limiter ce risque, nous nous sommes fortement appuyés sur notre observation participante en tentant de décaler certains entretiens lorsque des facteurs exogènes pouvaient venir infléchir les jugements émis. De même, la connaissance des personnalités de certains individus nous a permis d'écarter certains éléments de réponse que nous estimions hors-propos.

La rédaction de notre guide d'entretien nous a également permis de limiter ce que nous qualifions de repli de susceptibilité. Interroger des managers pour la plupart hautement qualifiés sur les capacités du contrôleur à infléchir leur propre jugement présentait un risque élevé de voir des managers se replier vers une image de managers inébranlable dont les jugements ne peuvent être altérés par un simple acteur administratif. La conduite d'entretien avec en filigrane une mise en perspective de la vie du contrôleur dans l'unité permettait de faire intervenir assez facilement les affects et donc de limiter ce type de repli.

Une seconde limite consiste à remettre en question l'unicité de notre cas. Même s'il s'agit d'une démarche exploratoire et compréhensive que nous avons réalisée autour de cas enchâssés, nous pouvons nous interroger sur la portée de notre analyse. Le CEA reste une organisation bien particulière. Il y subsiste une logique professionnelle forte accompagnée de soubresauts bureaucratiques nous rappelant que nous sommes bien au cœur d'un organisme incarnant la superbe étatique de l'ère gaulliste. Par conséquent, nous nous interrogeons sur la reproductibilité de nos cas. Les stratégies de légitimation que nous avons mises en lumière semblent pouvoir s'articuler à des profils variés de contrôleurs, mais qu'en est-il du contexte dans lequel ces stratégies individuelles interviennent ?

A partir des travaux de Mintzberg, nous avons démontré que le CEA subissait un contrôle externe puissant et démultiplié. Il a été démontré également que les échelons opérationnels étaient en mesure de contester ou d'ignorer ce contrôle externe afin de s'affranchir de règles organisationnelles qu'ils estiment trop contraignantes. C'est dans ce climat de tension permanent qu'évolue le contrôleur de gestion. Même si nous envisageons des similitudes avec la conduite du contrôle de gestion dans les universités ou les hôpitaux, nous restons vigilant et ne souhaitons pas succomber trop rapidement à un rapprochement qui pourrait à terme conduire à l'émergence d'une sorte de modèle paradigmatique de légitimation des contrôleurs dans les organisations professionnelles.

### **Ouvertures et pistes de recherche envisagées.**

Comme nous venons de l'évoquer, l'objectif de ce travail n'est pas de parvenir à une sorte de modèle de légitimation en environnement public. Tout l'intérêt est au contraire d'inciter à aller explorer de nouvelles voies de légitimation à côté desquelles nous serions passés ou que notre terrain ne nous aurait pas permis d'identifier. Nous appelons pour cela à la réalisation d'études de cas supplémentaires dans des organisations publiques où le contrôle de gestion peine encore à s'établir. Nous encourageons toutefois à réalisation d'étude de cas

longitudinales permettant de déceler dès aujourd'hui des stratégies de légitimations dont les effets ne pourront être mesurés qu'ultérieurement. Une approche longitudinale offrirait par ailleurs des perspectives en matière d'analyse de la participation des contrôleurs au processus d'institutionnalisation du contrôle de gestion.

Le cas du CEA a en effet démontré que les contrôleurs jouaient un rôle actif d'entrepreneur institutionnel et qu'ils participaient à limiter sensiblement la défiance et la manipulation à l'égard du contrôle de gestion. Il ne s'agissait toutefois que d'éléments supplémentaires que nous avons mis en évidence au fil de notre analyse des stratégies de légitimation. Nous ouvrons donc une voie de recherche consistant à poursuivre les travaux menés jusqu'à présent sur l'émergence du contrôle de gestion dans les organisations publiques à partir de l'approche psychosociologique que nous proposons. Nous nous questionnons donc désormais sur l'état actuel du New Public Management. Rappelons en effet que les textes fondateurs de ce courant datent d'une période où les états de l'OCDE amorçaient leurs propres cures de jouvence. Qu'en est-il aujourd'hui après plusieurs années de pratique sur le terrain ? A travers notre étude de cas, nous avons pu observer la dynamique de métissage permanente à laquelle se livraient les acteurs des deux mondes. Dès lors, pourquoi ne pas repartir de l'individu afin de remonter progressivement vers une définition claire de ce qu'est le management public en France ?

Une dernière perspective de recherche nous pousse enfin à nous interroger sur le rôle du contrôleur en tant que traducteur. Nous avons abordé très succinctement cette perspective dans notre travail en envisageant le contrôleur comme l'acteur capable de faire dialoguer des coalitions aux rationalités en apparence opposées. Quel est réellement son rôle dans ce processus de dialogue ? Pour reprendre les travaux sur l'acteur réseau, quid de sa place dans le processus d'innovation ? Est-il un frein, un facilitateur ou bien un élément neutre ?

### **Apports managériaux**

Conjointement à la contribution scientifique de notre travail, nous considérons que nos résultats s'adressent également aux opérationnels et aux étudiants en contrôle de gestion. La diversité de la fonction (Lambert, 2005) et les différentes façons d'exercer le métier de contrôleur ne sont plus à démontrer. Toutefois, il convient de pousser cette population de praticiens à s'interroger sur les raisons qui peuvent conduire à cette incroyable diversité.

L'étude des stratégies de légitimation, de leur construction à leur mise en œuvre, permet donc d'appréhender cette dimension plurielle et de comprendre comment peuvent apparaître les différents profils de contrôleurs. Les quatre profils-types que nous étudions dans notre travail ne sont pas figés et ne constituent en aucun cas une représentation complète de la fonction de contrôleur. Ils font cependant la jonction entre une personnalité de contrôleur, un parcours professionnel et un environnement.

Pour les managers, notre travail doit donc être approprié comme un outil d'aide à la décision préfigurant la nomination ou le recrutement d'un contrôleur. Il peut également servir de base de réflexion pour les contrôleurs afin que ces derniers puissent effectuer des rapprochements avec leur vécu. Construite sous forme biographique, la seconde partie de cette thèse reprend les histoires croisées de contrôleurs traversant ou ayant traversé des épreuves sociales. L'idée est donc de proposer aux praticiens et aux étudiants une vision alternative aux modèles classiques de contrôleurs si souvent dépeint dans la littérature (analyste, business partner, etc.) et de les pousser à s'interroger non pas sur le modèle le plus en vogue mais bien sur les pratiques et les comportements à adopter afin d'accroître et de pérenniser leur propre légitimité et celle de la fonction qu'ils incarnent.

# Bibliographie

---

- Abernethy, M.A., Stoelwinder, J.U. (1995), The role of professional control in the management of complex organizations, *Accounting, Organizations and Society*, vol 20, n°1, 1995, p.1-17.
- Amar, A., Berthier, L. (2007), Le nouveau management public: avantages et limites, *Gestion et Management Publics*, Vol.5, Décembre 2007.
- Anastas, M. (1997), The changing world of management accounting and financial management, *Management Accounting* (UK), octobre, p 48-51.
- Argyris, C. (1953), *Human problems with budgets*, Harvard Business Review, vol. 1, 1953.
- Atkinson, R., Crawford, L., Ward, S. (2006), Fundamental uncertainties in projects and the scope of project management, *International Journal of Project Management*, Vol. 24, pp. 687-698.
- Aubert (D'), F. (2010), *Colbert, la vertu usurpée*, édition Perrin.
- Aucoin, P. (1995), *The New Public Management: Canada in comparative perspective*, Institut de recherche en politiques publiques, Jan 1, 1995.
- 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*, Actes du 31ème congrès de l'AFC, Nice, 2010.
- Bargain, A (2012), Retour sur un échec : le cas de la comptabilité analytique à la commune de la Roche sur Yon, Actes du 33<sup>ième</sup> Congrès de l'AFC, Grenoble.
- Bartoli, A. (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris.
- Basu, O. N., Dirsmith, M. W. & Gupta, P. P. (1999), The coupling of the symbolic and the technical in an institutionalized context: the negotiated order of the GAO'S audit reporting process, *American Sociological Review*, vol. 64, p. 506-526.
- Batifoulier, P., Biencourt, O., De Larquier, G. (2003), *L'Économie des conventions et les théories des conventions*. Working paper forum Université Paris X Nanterre, Fondements des organisations et des régulations de l'univers marchands, 2003.
- Beaulieu, S., Roy, M., Pasquero, J. (2002), *Linking the management of legitimacy and the learning process : evidence from a case study*. Third European Conference on Organizational Knowledge, Learning and Capabilities, 5-6 avril 2002, Athènes.
- Bedin, V., Fournier, M. (2009), *Michel Crozier, Erhard Friedberg, La Bibliothèque idéale des sciences humaines*, Editions Sciences humaines, 2009.
- Benzerafa, M. (2007), L'introduction de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat en France. Premières conclusions d'une recherche empirique. *Politiques et management public*, vol. 25 n° 4, 2007.

- Benzerafa, M., Garcin, L., Gibert, P., Gueugnon, J.F. (2012), Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? Le cas de la LOLF, *Politiques et management public*, 2011, pp.353-389.
- Bergeron, G. (1992), Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat, *Presses de l'Université du Québec*, pp.75-97.
- Berkowitz, L., Daniels, L. R. (1963). Responsibility and dependence. *Journal of Abnormal Psychology*, 66, pp.429-436.
- Berland, N., Chiapello, E. (2004), Le rôle des réformateurs sociaux dans la diffusion de nouvelles pratiques de gestion: le cas du contrôle budgétaire en France 1930-1960, *Comptabilité, Contrôle, Audit*, juin.
- Berland, N. (2009), *Mesurer et piloter la performance*, e-book, [www.management.free.fr](http://www.management.free.fr).
- Bernier, L., Hafsi, T., Farashahi, M. (2008), Les entrepreneurs institutionnels dans le secteur public : une théorie de la contingence. 17<sup>ième</sup> conférence de l'AIMS, Nice.
- Bettis, A. R. and Prahalad, C.K. (1995), The dominant logic : retrospective and extension, *Strategic Management Journal*, vol. 16, pp. 5-14.
- Bessire, D. (1995), Le contrôleur de gestion : acteur stratégique et vecteur de changement, *Revue Française de Gestion*, novembre-décembre, pp. 39-45.
- Bessisi, F., Chaserant, C., Favereau, O., Thévenos, O. (2006), L'identité sociale de l'homo conventionalis, in *L'économie des conventions, méthodes et résultats*, La Découverte, pp.181-195, 2006.
- Besson, P., Bouquin, H. (1991), Identité et légitimité de la fonction contrôle de gestion. *Revue française de gestion*, n° 82, janvier-février 1991.
- Bietry, F. (2005), Changement et théorie néo-institutionnelle : le cas des relations collectives françaises, *Finance Contrôle Stratégie*, volume 8, n°2, juin 2005, p.65-97.
- Biondi, Y., Chatelain-Ponroy, S., Sponem, S. (2008), De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats, *Politiques et management public*, Vol. 26/3, 2008.
- Blanchet A., Gotman A. (1992), *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*. Paris, Nathan Université, 128 p.
- Boisvert et al. (2008), *La pratique du comptable professionnel en organisation : inertie du stéréotype ou expérimenter l'incertain*. Actes du 29<sup>ième</sup> Congrès de l'AFC, Cergy.
- Bollecker, M. (2002), Le rôle des contrôleurs de gestion dans l'apprentissage organisationnel : une analyse de la phase de suivi des réalisations, *Comptabilité Contrôle Audit*, tome 8, volume 2, novembre 2002, p.109-126

- Bollecker, M. (2003a), *Les contrôleurs de gestion : L'histoire et les conditions d'exercice de la profession*, L'Harmattan.
- Bollecker, M. (2003b), *La dimension sociologique du contrôle de gestion par l'analyse des relations de coopération entre contrôleurs de gestion et responsables opérationnels*. Cahiers de recherche, GREGOR
- Bollecker, M. (2007), Les publications européennes et américaines sur les contrôleurs de gestion : un essai de synthèse, *Comptabilité et environnement*, France (2007).
- Bollecker, M. (2009), *Contrôleur de gestion : une fonction en danger ?*. La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Strasbourg : France (2009).
- Bollecker, M., Niglis, P. (2010), *La dimension relationnelle de la fonction de contrôleur de gestion*. Comptabilité, contrôle, audit et institution(s), Tunisie, 2006.
- Bollecker, M., Durat, L. (2012), La légitimité managériale : le cas des directeurs généraux des services, *Politique et management public*, 29(2), pp.145-165.
- Boltanski, L., Thévenot, L. (1991), *De la justification : les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.
- Bouin.X., Simon, F.X, (2000), *Les nouveaux visages du contrôle de gestion*, Dunod, Paris, p. 292.
- Bouquin, H., et al., (2005), *Les grands auteurs en contrôle de gestion*, Edition EMS, pp. 600.
- Bouquin, H., (2005), *Les fondements du contrôle de gestion*, Que sais-je, pp. 120.
- Bouquin, H., Fiol, M., (2007), *Contrôleur de gestion, repères perdus, espaces à retrouver*. 28<sup>ème</sup> Congrès de l'AFC, Poitiers.
- Bouquin H., Pesqueux Y. (1999), Vingt ans de contrôle de gestion ou le passage d'une technique à une discipline, *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Mai, pp. 93-105.
- 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*, numéro spécial, mai, p. 27-53.
- Bourguignon, A. (2010), *Les instruments de gestion sont-ils éthiques ? Les enjeux de la réification*, In Management, mondialisation, écologie. Regards critiques en sciences de gestion. (Eds Palpacuer F., Leroy M., Naro G.), Editions Hermes Science Publications, Paris, p. 185-209.
- Boyne, G. A. (2002), Public and private management: what's the difference?, *Journal of management studies*, n°39, issue 1, January 2002.
- Briole, A., Halgand. N. (1995), Vers une approche théorique et méthodologique renouvelée du contrôle. *Modèles d'organisation et modèles comptables*, May 1995

- Byrne, S., Pierce, B. (2007), Towards a more comprehensive understanding of the role of management accountants, *European Accounting Review*, vol.16, n°3, p. 469-498.
- Broca, A. M., Von Lennep, F. (2010), Contrepoint : de l'utilité (et des limites) du recours aux indicateurs pour le pilotage des politiques publiques, *Revue française des affaires sociales*, 2010(1) n°1 – 2, pp : 149-160.
- Bunce, P., Fraser, R. et Hope, J. (2002), The Beyond Budgeting principles - Leadership actions and supporting management processes. Also an analysis of the issues of beyond budgeting, in particular the problems of the performance contract and implementation issues, in *BBRT Online Knowledge working papers*, BBRT, London.
- Bunce, P., Fraser, R. et Hope, J. (2004), The principles of Beyond Budgeting, in *BBRT Online Knowledge working papers*, Beyond Budgeting Round Table, London.
- Burlaud, A. (1995), *Les méthodes et les outils du contrôle de gestion à l'épreuve de la diversité des organisations*. séminaire CEFAG-FNEGE, 1995.
- Burns, W. J., Waterhouse, J. H. (1975), Budgetary control and organizational structure, *Journal of Accounting Research*, vol. 33, p. 101-129.
- Burns, T., Stalker, G.M, (1961), *The management of innovation*, London Tavistock
- Cameron, K.S., Quinn, R.E. (1999), *Diagnosing and changing organizational culture*, Addison-Wesley, 1999.
- Cappelletti, L., Baron, P., Desmaison, G., Ribiollet, F. X. (2014), *Toute la fonction Contrôle de gestion : Savoirs. Savoir-faire. Savoir-être*. Collection Toute la fonction, Dunod, 2014, 456 pages.
- Chanlat, J.F, (2000), Sciences sociales et management : Plaidoyer pour une anthropologie générale, *Les presses de l'Université de Laval, Edition Eska*, p.20
- Chatelain-Ponroy, S. (2008), *Le contrôle de gestion dans des bureaucraties professionnelles non lucratives. Une proposition de modélisation*. Note de synthèse des activités de recherche en vue du diplôme d'Habilitation à Diriger des Recherches (HDR).
- 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*, Vol 27/3, 2010.
- Chatelain-Ponroy, S., Sponem, S. (2012), Le contrôle de gestion comme savoir légitime. Etude sur la fabrique d'un mythe rationnel. *Comptabilité, contrôle et société*, pp.191-202.
- Chardon. H. (1904), *Les travaux publics : essai sur le fonctionnement de nos administrations*, Librairie académique Didier Perrin et Cie.
- Chatriot, A., (2003), Fayol, les Fayoliens et l'impossible réforme de l'Administration durant l'entre-deux-guerres. *Entreprises et histoire*, Décembre 2003, n°34.

- Chauvey, J.N. (2010), Hypocrisie, déraison : les nouveaux leviers du contrôle ?. *Comptabilité, contrôle, audit*, 2010/1, pp.33-51.
- Chauvey, J.N. (2011), L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle des départements français. *Comptabilité et Connaissances*.
- Chazel, F. (1964), Réflexions sur la conception parsonnienne du pouvoir et de l'influence. *Revue française de sociologie*, 1964, 5-4. pp. 387-401.
- Chazel, F. (1989), Article *Influence* de l'Encyclopaedia Universalis. Corpus, tome 12, p. 300.
- Claveau N. et Tannery F. (2002), La recherche à visée ingénierique en management stratégique ou la conception d'artefacts médiateurs. *Questions de Méthodes en Sciences de Gestion*, Nathalie Mourgues, Ems, pp. 121-150.
- Cohen, Y., (2003), *Fayol, un instituteur de l'ordre industriel*. Entreprises et histoire, n° 34, décembre 2003, pp. 29-67.
- Collerette, P. (1997), L'étude de cas au service de la recherche, *Recherche en soins infirmiers*, n°50, septembre 1997
- Coutelle, P. (2005), Introduction aux méthodes qualitatives en Sciences de Gestion, Cours du CEFAG, séminaire d'études qualitatives 2005
- Couvreur, A., Lehuède, F. (2002), *Essai de comparaison de méthodes quantitatives et qualitatives à partir d'un exemple: le passage à l'euro vécu par les consommateurs*. Cahier de recherche n°176 du Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie.
- Covaleski, M.A., Dirsmith, M.W. (1983), Budgeting as a means for control and loose coupling. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 8, n° 4, p. 323-340.
- Covaleski, M.A., Dirsmith, M.W. (1988), The use of budgetary symbols in the political arena: An historically informed field study, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 13, n° 1, p. 1-24.
- Covaleski, M. A., Dirsmith, M. W. & Samuel, S. (1996), Managerial accounting research: the contributions of organizational and sociological theories. *Journal of Management Accounting Research*, vol. 8, n° 1-35.
- Crozier, M., Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Editions Points, février 2000
- Cyert R., March J. (1963), *The Behavioral Theory of the Firm* (2nd ed.). Blackwell Publishers: Cambridge, 1992.
- Danziger, R. (1995), *25 ans de contrôle de gestion : l'homme et la fonction*. LE PEN C. et al, Editions d'Organisation, pp.90-103.

- Dambrin, C., Sponem, S., Lambert, C. (2005), *Contrôle et changement : une perspective néo-institutionnelle*. acte du 26<sup>ième</sup> Congrès de l'Association Francophone de comptabilité (AFC) : Comptabilité et Connaissances, Lille, 2005
- De Laigue, B., Nguyen, V. (2010), Enquête HEC-DFCG, contrôleurs de gestion, entre performance et frustration, *Revue Echanges*, novembre 2010
- Demaret, J., Méric, J. (2013), *La constitution de la légitimité des contrôleurs de gestion : une étude exploratoire*. 34<sup>ième</sup> congrès annuel de l'Association Francophone de Comptabilité, Montréal.
- Demeestère, R., Orange, G. (2008), Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ?. *Politiques et management public*, Vol. 26/3, 2008.
- Dermer J.-D. Lucas R.-G. (1986), The illusion of managerial control. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 11 N°6, p. 471-482.
- Descolonges M. (1996), *Qu'est-ce qu'un métier ?*. Paris, PUF, 1996.
- DiMaggio P.J., Powell W. (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, (48): 147-160.
- DiMaggio. J., Powell. W. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press, 1991.
- DIRE, (2002), *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat. Eléments de méthodologie*, Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, Paris, juin 2002.
- Dondeyne. C. (2013), *La légitimation du contrôleur de gestion ou le complexe du caméléon. Le cas d'une bureaucratie professionnelle : le CEA*, Acte du 34<sup>ième</sup> congrès de l'AFC, Montréal, 2013.
- Drevet, B. (2003), *L'instrumentation de l'organisation publique : du processus de transplantation au processus de construction de l'outil de gestion. Le cas de l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie*, Doctorat en sciences de gestion, Université de Poitiers.
- Drucker, P. (1999), *Management challenges for the 21<sup>st</sup> century*. Business & Economics.
- Dubar, C. (1998), *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin, 1998.
- Ducrocq, C., Bironneau, L., Le Roy, B., Thenet, G. (2011), *Les compétences clefs des contrôleurs de gestion et leur évolution: vers des compétences humaines à hauteur des compétences techniques*. Actes du congrès de l'AGRH/Marrakech 26-28 octobre 2011.
- Dufour, S., Fortin, D., Hamel, J. (1991), *L'enquête de terrain en sciences sociales. L'approche monographique et les méthodes qualitatives*, Les classiques des sciences sociales, bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean Marie Tremblay.

- Dunsire, A. (1995). Administrative theory in the 1980's: a viewpoint. *Public Administration*, 73, 17-40.
- Dupuy Y. (1990), Le comptable, la comptabilité et la conception des systèmes d'information. *Revue Française de Gestion*, n°215, Septembre.
- Dupuy, Y., Naro, G. (2009), *La globalisation des normes managériales : une crise dans la crise ?*. Cahier de recherche sur la tétranormalisation, ISEOR, 9-11, juillet 2009.
- Dupuy, J.P. (2004), *Pour un catastrophisme éclairé*, Editions du Seuil, Paris.
- Ellwood, S., Newberry, S. (2007), Public sector accrual accounting: Institutionalising neo-liberal principles?. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(4), 549-573.
- Eggrickx, A. (2012), Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF. *Management & Avenir*, 54(4) : 61-82.
- Ewusi-Mensah, K. (1984). Information System for Planning, *Long Range Planning*, Vol. 17, Issue 5, pp. 111-117.
- Eymeri-Douzans, J.M. (2008), Les réformes administratives en Europe : logiques managériales globales, acclimatations locales. *Pyramides*, 15-2008, 71-94.
- Ezzamel M., Lilley, S., Willmott, H. (1997), Accounting for management and managing accounting : reflections on recent changes in the UK. *Journal of Management Studies*, vol. 34, n° 3, p. 439-463.
- Fajfrowski, D. (2011), *Le rôle du contrôle de gestion dans la stratégie de développement durable de l'entreprise*. Doctorat en sciences de gestion, Montpellier: Université Montpellier 1.
- Fargeon, V., Minvielle, E., Valette, A. (2001), *La création des ARH; bouleversement ou aménagement du dispositif de régulation*. 11ème colloque politique et management public.
- Fayol. H. (1918), *L'éveil de l'esprit public*, 1918, Dunod
- Fayol. H. (1921), *L'incapacité industrielle de l'Etat : les P.T.T*, 1921, Dunod
- Fernandez, A.S. (2011), *Le management de la copétition. Le cas des programmes spatiaux de telecommunications européens*. Thèse en sciences de gestion, Montpellier Recherche en Management
- Ferris, J.M., Graddy, E.A., (1998), A contractual framework for New Public Management Theory, *International Public Management Journal*, 1(2): 225-240
- Finger, M. (1996), Le New Public Management - reflet et initiateur d'un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques, *Nouvelle gestion publique : chances et limites d'une réforme de l'administration*, p. 41-60
- Folter, M, D, (1981), Is management really generic ?. *The Academy of Management Review* (pre-1986); Jan 1981;

- Fornerino, M., Godener, A. (2005), Pour une meilleure participation des managers au contrôle de gestion ». *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 2005/1 Tome 11, p. 121-140.
- Fornerino, M., Godener, A. (2006), Etre contrôleur de gestion en France aujourd'hui : conseiller, adapter les outils...et surveiller. *Finance Contrôle et Stratégie* 9(1) : 187-208.
- French, J. R., Raven, B. (1959), *The bases of social power* In *Studies in social power* (Eds, Cartwright, D.), pp.150-167, Ann Arbor : University of Michigan, Institute for Social Research.
- Friedland, R., Alford, R.R. (1991), *Bringing society back in Symbols, practices, and institutional contradictions. The new institutionalism in organizational analysis.* (Eds, Powell, W.W., Di Maggio, P.J), Chicago: University of Chicago Press
- Friedman, A.L., Lyne, S.R. (1997), Activity-based techniques and the death of the bean counter. *European Accounting Review*, vol. 6, no 1, p. 19-44.
- Friedman, A.L., Lyne, S.R. (2001), The beancounter stereotype: towards a general model of stereotype generation. *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 12, no 4, p. 423-451.
- Gangloff, F. (2010), Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle, *La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit*, Strasbourg, 2009.
- Galbraith, J.R. (1973). *Designing complex organizations.* Addison-Wesley.
- Gervais, M., Thenet, G. (1998), Planification, gestion budgétaire et turbulence, *Finance Contrôle Stratégie*, Volume 1, N° 3, septembre 1998, p. 57 – 84.
- Gibert, P. (2002), L'analyse de politique à la rescousse du management public ? Ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare. *Politiques et management public*, vol. 20 n° 1, 2002.
- Gibert, P. (2004), *Le management public, le point de vue d'un universitaire*, La jaune et la rouge 2004.
- Gibert, P. (2008), Un ou quatre managements publics ?. *Politiques et management public*, Vol. 26/3, 2008.
- Gibert, P., Laufer, R. (1987), Management de la frontière, management sur la frontière. *Politiques et management public*, vol. 5 n° 1, 1987.
- Giraud F., Saulpic O., Naulleau G., Delmond M.-H. et Bescos P.-L. (2002), *Contrôle de gestion et pilotage de la performance.* Paris : Gualino, 269 pages.
- Glaser, B.G., Strauss, A. (1967), *The discovery of grounded theory.* Chicago:Adline.
- Goode, W.J. (1957), Community within a community: the Professions, *American Sociological Review*, n°22, 1957, pp.194-200.
- Gomez, P.Y. (1994), *Qualité et Théorie des conventions*, Economica, Paris

- Gouldner, A. W. (1960). The norm of reciprocity: A preliminary statement. *American Sociological Review*, 35, pp.161-178.
- Govindarajan, V. (1984), Appropriateness of accounting data in performance evaluation: an empirical examination of environmental uncertainty as an intervening variable. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 9, Issue 2, pp. 125-135.
- Greenwood, R., Suddaby, R., Hinings, B. (2002), Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. *Academy of Management Journal*, Vol.45, N°.1,p.58-80.
- Greenwood, R., Suddaby, R. (2006), Institutional entrepreneurship in mature fields : the big five accounting firms. *Academy of management journal*, Vol. 49, N° . 1, p.27-48.
- Grenier, C., Jossierand, E. (1999), Recherches sur le contenu et recherches sur le processus. In *Méthodes de recherche en management* (Thiéart, R.A.), Dunod, Paris, 104-136.
- Gruening, G. (2001), Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 2001, 1–25.
- Guenoun, M. (2009), *Le management de la performance publique locale*. Thèse pour l'obtention du doctorat ès sciences de gestion de l'Université Paul Cézanne, 2009.
- Habermas, J. (1987), *Théorie de l'agir communicationnel. Critique de la raison fonctionnaliste*. tome 2, Fayard, Paris, 1987.
- Habermas, J. (1989), The new obscurity, in *The New Conservatism: Cultural criticism and the historians' debate*, (Habermas, J.), Cambridge, MA: MIT Pres, 1989.
- Hachmanian, E., Hussenot, P. (1984), *Les contrôleurs de gestion des organisations publiques*, FNEGE.
- Hae-Ok, P. (2012), *Hybridation du New Public Management : Cas de gestion des administrateurs territoriaux*. Colloque IAE d'Orléan, Quand marchand et non marchand se rencontrent, 22-23 novembre 2012.
- Hartman, F.G.H. (2000), The appropriateness of RAPM: toward the further development theory. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 25, Issues 4/5, pp. 451-482.
- Hatch M.J (2000), *Théorie des organisations : De l'intérêt de perspectives multiples*, DeBoeck Université, 418 pages, pp285 – 313.
- Hatchuel, A., (1995), *Les paradoxes du management public*, in *Le service public ? La voie moderne*. (David, A., Denis, A., Hatchuel, A., Heurgon, E., Joseph, I.) Paris, L'Harmattan, 1995, p.26.
- Hatzfeld H. (1998), *Construire de nouvelles légitimités en travail social*, Dunod.

- Hatzfeld, H. (2007), La supervision en travail social : une légitimité à construire. in *Supervisions éco-systémiques en travail social* (Lebbe-Berrier, P.), Relations, 2007 p. 229-248.
- Hernandez, S. (2006). *An Archetypal Approach to Bureaucratic and Post Bureaucratic Managements: the Case Study of a French Public Service Establishment*. EFMD Conference on Public Sector Management Development, IMPGT, Aix en Provence.
- Hobbes, T. (1651), *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir ecclésiastique et civil*. traduit de l'anglais *Leviathan or the Matter, Forme and Power of A Commonwealth Ecclesiastical and civil* by Thomas Hobbes of Malmesbury. London. Printed for Andrew Crooke, 1651.
- Hoffjan, A. (2004), The Image of the Accountant in a German Context, *Accounting and the Public Interest*, Vol. 4, p. 62-89.
- Hoffman, A., Ventresca, M. (2002), Introduction. in *Organization, Policy and the Natural Environment: Institutional and Strategic Perspectives* (Hoffman, A., Ventresca, M.), p.1-38. Stanford University Press.
- Hofstede, G. (1978), The poverty of management control philosophy, *Academy of Management Review*, Vol. 3 n°3, p. 450-461.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons, *Public Administration*, vol. 69 Spring 1991 (3-19).
- Hope, J. et Fraser, R. (2003), Who Needs Budgets ?. *Harvard Business Review*
- Hopwood, A. (1989), Accounting and the pursuit of efficiency, in *Issues in public sector accounting* (Hopwood, A. G, Tomkins, C. R.), Business & Economics, pp. 167-187.
- Hoque, Z., Hopper, T. (1997), Political and industrial relations turbulence, competition and budgeting in the nationalised jute mills of Bangladesh, *Accounting and Business Research*, vol. 27, n° 2, p. 125.
- Huault, I. (2008), Paul DiMaggio et Walter W. Powell. Des organisations en quête de légitimité, *Les grands auteurs en management*, 11-2008
- Huault, I., Leca, B. (2009), Pouvoir : une analyse par les institutions, *Revue Française de Gestion*, vol. 3 n° 193, 2009, p. 133-149.
- Hunt, J.W. (1972), *The restless organization*, Wiley international, 1972.
- Hybels, R.C. (1995), On Legitimacy, Legitimation, and Organizations: a critical review and integrative theoretical model, *Academy of Management Journal*: 214-248.
- Ibert, J., Baumard, P., Donada, C., Xuereb, J.M., chapitre IX in R.A. Thiétart (Ed.), *Méthodologie de la recherche en gestion*, Nathan, janvier 1999.

- Järvenpää, M. (2007), Making Business Partners: A Case Study on how Management Accounting Culture was Changed. *European Accounting Review* Vol. 16, No. 1, 99–142, 2007.
- Jaujard, F. (2011), La transition de rôle, concept opératoire de gestion du changement, *Revue Française de Gestion*, n°214/2011.
- Jepperson, R. L. (1991), Institutions, institutional effects, and institutionalism. In *The new institutionalism in organizational analysis* (Powell, W.W., DiMaggio, P.), pp. 143-163. Chicago: University of Chicago Press.
- John-Ayhee, S. (2012), *La stabilité des activités des contrôleurs de gestion est-elle paradoxale ?*. 33ème Congrès de l'AFC, Grenoble, France (2012).
- Jordan, H. (1998), *Planification et contrôle de gestion en France en 1998*. Cahiers de recherche du Groupe HEC, N° 644/1998.
- Jordan, H. (2005), Enquête 2004 HEC-DFCG : Contrôle de gestion et performance. *Revue Echanges*, n° 218.
- Kaplan, R.S., (1995), New Roles for Management Accountants. *Journal of Cost Management*, Fall 1995.
- Kellerhals, J. (2003), Relativisme et sociologie : le cas du sentiment de justice. *Revue européenne des sciences sociales*, XLI-126.
- Keraudren, P. (1993), Le Nouveau Management Public en Grande-Bretagne depuis 1979 : un échec relatif. *Revue française de science politique*, 43e année, n°4, 1993. pp. 655-672.
- Kettl, D. (1997), The Global Revolution in Public Management. *Journal of Policy Analysis and Management* 16(3): 446-62.
- Koontz H., O'Donnell C. (1974), *Essentials of Management*, Montréal, McGraw-Hill Inc., trad. Management, Principes et méthodes de gestion, 1980, Mc Graw-Hill, San Francisco, 618 p.
- Krichewsky, Damien (2012). La responsabilité sociale d'entreprise: un méta-encastrement des firmes. Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Lafarge, F. (2010). La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité. *Revue Française D'administration Publique*. N°136, pp.755-774.
- Lallé, B. (2004), Production de la connaissance et de l'action en sciences de gestion : le statut expérimenté du chercheur-acteur, *Revue Française de Gestion* (148) : 45-64.
- La Treille, G. (1980), *La naissance des métiers en France, 1950-75*. Étude psycho sociale, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1980.
- Lambert, C. (2005), *La fonction contrôle de gestion : contribution à l'analyse de la place des services fonctionnels dans l'organisation*. Doctorat en sciences de gestion, Paris: Université Paris Dauphine.

- Lambert, C., Pezet, E. (2007), Discipliner les autres et agir sur soi : la double vie du contrôleur de gestion. *Finance Contrôle Stratégie*, 10(1), 183-208.
- Lambert, C., Sponem, S. (2003), Corporate governance and profit manipulation: a French field study. *Critical Perspectives on Accounting*, Aug, Vol. 16, Issue 6, p. 717-748.
- Lambert, C., Sponem, S. (2009). La fonction contrôle de gestion: proposition d'une typologie. *Comptabilité Contrôle Audit*, 15(2): 113-144.
- Lambert, C., Sponem, S., Raguideau, P. (2010), Le contrôleur de gestion, un business partner ? In *Le contrôle de gestion en mouvement État de l'art et meilleures pratiques* (Eds, Berland, N., Simon, X.). Edition des organisations, 157-171.
- Lambert, A., Migaud, D. (2006), La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat. *Revue française d'administration publique*, 117(1) : 11-14.
- Lanciano, E., Saleilles, S. (2011), Le travail institutionnel du mouvement des AMAP. *Revue Française de Gestion*, n° 217, p. 155-172.
- Laufer R. et Burlaud A. (1980), *Management public : gestion et légitimité*. Dalloz Gestion, 1980.
- Laufer R., Burlaud A. (1997), Légitimité. In *Encyclopédie des sciences de gestion* (Eds. Joffre, P., Simon, Y.), Economica, 2ème édition.
- Laufer R., Ramanantsoa, B. (1982), Crise d'identité ou crise de légitimité. *Revue française de gestion*, n°37, p.18-26.
- Laufer, R. (1996), Quand diriger, c'est légitimer. *Revue française de gestion*, n°111 : 12-37.
- Laufer, R. (2008), Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs. *Le management public en question*, Vol. 26/3, 2008
- Launois, S. (1970), *Le contrôleur et le conseiller de gestion*, Dunod économie.
- Lawrence, P. R., Lorsch, J. W. (1967), *Organization and environment: managing differentiation and integration*, Boston, Massachusetts, Harvard University Press. Trad. franç. Adapter les structures de l'organisation, Paris, Les Editions d'organisation, 1969.
- Lawrence, T. B., Suddaby, R. (2006), Institutions and institutional work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.) *Handbook of organization studies*, 2<sup>nd</sup> Edition : 215-254. London : Sage.
- Lawrence, T. B., Suddaby, R., Leca, B. (2009), *Institutional work : actors and agency in institutional studies of organizations*, Eds Cambridge : Cambridge University Press, 2009. 324 pp.
- Lerner, M. J. (1977), The Justice Motive: Some Hypotheses as to its Origins and Forms. *Journal of Personality*, vol. 45, no 1, pp. 1-52.

- Lemarchand, Y., Leroy, F. (2000), L'introduction de la comptabilité analytique en France : de l'institutionnalisation d'une pratique de gestion, *Finance Contrôle Stratégie* – Volume 3, N° 4, décembre 2000, p.83 – 111.
- Le Moigne, J.L. (2012), *Les épistémologies constructivistes*, Que sais-je ?, 2012, p. 113
- Le Roux, M., Oger, B., (1999), *Aux origines du budget annexe des PTT*, Journée d'études du 10 septembre 1999 : *La direction du Budget, entre doctrine et réalité, 1919-1944*.
- Lodge, M. (2005), Beyond stereotype: comparing British and German bureaucracies in the age of NPM, *Politiques et management public*, vol. 23 n° 4, 2005.
- Löning H., Pesqueux Y. (1998), *Contrôle de gestion*. Dunod.
- Lorino, P. (1995), *Comptes et récits de la performance*. Editions d'organisation, 1995.
- Marchesnay, M. (1997), La convention, un outil de gestion ?. *Revue Française de Gestion*, n°112, P114-123 .
- Martineau, R., Sauviat, I., (2007), *Le Public au travers du prisme managérial : état des lieux d'un domaine des sciences de gestion*. Article présenté au 16eme Colloque International de la revue « Politiques et Management Public » ayant pour thème : « Public : Nouvelles figures, nouvelles frontières ? », les 14 et 15 mars 2007 à Florence.
- Maurel, C., Carassus, D., Gardey, G. (2011), Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ?, *Politiques et management public*.28/4-2011, pp.417-442
- Méric, J. (2000), *Le contrôle de gestion, entre risque et incertitude*, 21<sup>ème</sup> congrès de l'AFC, 2000
- Messeghem, K., Sammut, S. (2010), Accompagnement du créateur : de l'isolement à la recherche de légitimité. *Revue de l'Entrepreneuriat*, 2010/1 Vol. 9, p. 82-107.
- Metrot, F. (2005), *Développement durable et entreprise responsable : formation des politiques de développement durable et cohérence stratégique*, Journée développement durable de l'AIMS, Aix-en-Provence AIMS, 11 mai.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977), Institutional organizations: Formal structure as Myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, (83): 340-363.
- Meyer et al. (1990), Environmental Jolts and Industry Revolutions : Organisational Responses to Discontinuous Change. *Strategic Management Journal*, Special Issue, p. 93-110.
- Meyssonier F., Pourtier F. (2006), Les ERP changent-ils le contrôle de gestion ?. *Comptabilité Contrôle Audit*, Mai, Tome 12, vol 1, p 45-64.
- Meyssonier F. (2013), *Nouveaux repères et nouveaux espaces du contrôle de gestion : le cas des activités de service*. Acte du 34<sup>ème</sup> congrès de l'AFC, Montréal, 2013.

- Mezias, S. J. (1990), An institutional model of organizational practice: Financial reporting at the Fortune 200. *Administrative Science Quarterly* 35: 431-457.
- Mignerat, M., Rivard, S. (2006), *L'institutionnalisation des pratiques de gestion de projet dans les projets de systèmes d'information*, Actes du congrès de l'ASAC, Banff, juin 2006, p. 94-111.
- Miller D. (1992), The Icararus Paradox - How Exceptional Companies Bring About Their Own Downfall, *Business Horizons*, 35/1, January-february 1992, pp. 24 – 35.
- Mintzberg, H. (1979), *Structure et dynamique des organisations*. Editions d'Organisation, 21<sup>ième</sup> tirage, 2010.
- Mintzberg, H. (1990), *Le pouvoir dans les organisations*. Editions d'Organisation, Paris, 1990
- Mintzberg, H. (2005), How Inspiring. How Sad. Comment on Sumantra Ghoshal's Paper. *Academy of Management Learning & Education*, vol. 4, n° 1, 108, 2005.
- Moison, J. C., Tonneau, D. (2008), Le financement concurrentiel des hôpitaux : menace ou avantage pour le service public ?. *Innovations et développement dans le management des organisations publiques*, vol.26/1.
- Moison, J. C., (2010), L'évaluation du changement organisationnel par l'approche de la recherche intervention. L'exemple des impacts de la T2A. *Revue française des affaires sociales*, 2010(1) – n°1-2, pp : 213-226
- Monaga, L., (2008), *L'invention du contrôle de gestion à la Poste (1923-2003)*. L'Harmattan
- Morales, J., (2012), *Le projet professionnel des contrôleurs de gestion : analyser des données pour aider les managers à prendre des décisions rationnelles ?*. Acte du 33<sup>ième</sup> congrès de l'AFC, Comptabilités et innovation, Grenoble : France (2012)
- Mormont M. (1992), Pour une typologie des transactions sociales. In *Pour une Sociologie de la transaction sociale*. (Eds Blanc, M.), Paris, Éditions L'Harmattan, Coll. Logiques Sociales, 119.
- Moyon E., Lecocq X. (2007), *Les Majors face au changement institutionnel dans l'industrie de la musique*. Conférence de L'AIMS, Montréal, Québec, 7-9 juin.
- Musso, P. (1994), Aux origines de « l'autonomie » des télécommunications françaises, la loi de 1923. *Réseaux*, 66/12. pp. 99-117.
- Naro G. (2010), Perspectives critiques en comptabilité: le "Nouveau Management Public" en question(s), *In Management, mondialisation, écologie. Regards critiques en sciences de gestion*. (Eds Palpacuer F., Leroy M., Naro G.), Editions Hermes Science Publications, Paris, p. 185-209.
- Naro, G., Travaillé, D. (2010), *Le Balanced Scorecard revisité à travers le modèle des leviers de contrôle : les enseignements de deux études de cas*. Actes du 31 congrès de l'AFC, Crises et nouvelles problématiques de la Valeur, Nice : France (2010)

- Naschold, F., Oppen, M., Tondorf, K., Wegener, A. (1995), *Neue staedte braucht das land - Public governance: strukturen, prozesse und wirkungen kommunaler innovationsstrategien in Europa - eine projektskizze*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Nobre T. (1998), *Management de la valeur et pouvoirs dans l'hôpital. Finance contrôle et stratégie*, vol 1 n°2, pp 113-137.
- Nobre T. (1999), *L'hôpital: le modèle de la bureaucratie professionnelle revisité à partir de l'analyse du coût des dysfonctionnements*. Acte du 20<sup>ième</sup> congrès de l'AFC, Bordeaux ,pp 113-137.
- Nobre, T. (2000), *Quels tableaux de bord de pilotage pour l'hôpital ?*. Acte du 21<sup>ième</sup> congrès de l'AFC, Angers : France, 2000.
- Nobre, T. (2004), *L'introduction du contrôle de gestion à l'hôpital public: massive par catalyse réglementaire ou spontanée par capillarité*, Acte du 25<sup>ième</sup> congrès de l'AFC, Normes et Mondialisation, Orléans : France (2004).
- Nobre, T., Haouet, I. (2011), *Le cas d'un balanced scorecard en contexte hospitalier. Éluder la carte stratégique pour privilégier la performance organisationnelle*, *Revue française de gestion*, 2011/2, n°211.
- Ocampo, R, B. (1998), *Model of public administration reform: New public management (NPM)*. *Asian review of public administration*.
- Okamba, E. (2003), *Contrôle de gestion et gestion des ressources humaines*. Editions Publibook, 1 janv. 2003 - 174 pages.
- Oliver, C. (1991), *Strategic responses to institutional processes*. *Academy of Management Review*, 16 : 1, 145-179.
- O' Reilly C.A., Tushman M.L. (2004). *The ambidextrous Organization*, Harvard Business Review, April: 74-88.
- Pariante, P. (1998), *Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités locales*, *Politiques et management public*, vol 16 n°14, 1998, pp.1-18.
- Parsons, T. (1960), *Structure and process in modern societies*. Glencoe, IL: Free press.
- Peaucelle, J.L., (2003), *Henri Fayol, Inventeur des outils de gestion*. Paris, Economica, 2003.
- Perez R. (1998), *Les Sciences de Gestion à la croisée des chemins*, *Economie et Société-Sciences de Gestion*, n°8-9, pp 583-599.
- Perret, B, (2006), *De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative à la loi de finance (LOLF)*. *Revue française d'administration publique*, 2006/1, n°117.

- Perret, V., Séville, M. (2007), Fondements épistémologiques de la recherche, In *Méthodes de recherche en management*, (Eds, Thiétart, R.A. et al), Paris, Dunod, 13-33.
- Perrow, C. (1970), *Organizational analysis: A sociological Review*, Wadsworth, 1970.
- Perrow, C. (1986), *Complex organizations: a critical essay*, Business & Economics.
- Pesqueux, Y. (2006), Le « nouveau management public » (ou New Public Management), Working Paper.
- Peters, T.J., Waterman, R.H. (1982), *In Search of Excellence, Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper Business Essentials, New York, 1982.
- Petit, V., Mari, I. (2009), *La légitimité des équipes dirigeantes : une dimension négligée de la gouvernance d'entreprise*. Cahier de recherche de l'EDHEC.
- Pezet, A., Morales, J. (2010), Les contrôleurs de gestion, « médiateurs » de la financiarisation. *Comptabilité Contrôle Audit*, 2010, 16 (1), pp.101-132.
- Pichard-Stamford J.P. (2000), Légitimité et enracinement du dirigeant par le réseau des administrateurs, *Finance Contrôle Stratégie* 3/4, pp.143-178.
- Pierret, J. (2004), Place et usage de l'entretien en profondeur en sociologie. In *Sociologie pénale : système et expérience*. (Eds, Kaminski, D., Kokoreff, M.), 2004, pp.199-213.
- Plane, J.M. (2000), *Théorie des organisations*. Dunod, Paris.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. Oxford, UK, Blackwell.
- Pollitt, C., Bouckaert, A, G, (2000), *Public management reform, a comparative analysis: new public management, gouvernance, and the neo-weberian state*. Oxford University Press, 3ième édition, 2011.
- Power, M., Laughlin, R. (1996), Habermas, law and accounting, *Accounting organization and society* 21/5, pp.441-465.
- Quinn, R.E. (1988), *Beyond Rational Management*, Jossey-Bass, 1988
- Quinn, R.E., Faerman, S.R., Thompson, M.P., McGrath, M.R. (1988), *Becoming a Master Manager. A Competency Framework*. John Wiley & Sons, seconde édition, 1996.
- Rask, K. J., Chu, D. K. W., & Gottschang, T. R. (1998). Institutional change in transitional economies: The case of accounting in china. *Comparative Economic Studies*, 40(4), 76-100.
- Rasolfo-Distler, F. (2009), *Conception et mise en œuvre d'un système de pilotage intégrant la Responsabilité Sociale de l'Entreprise : Une méthode combinatoire*. Doctorat en sciences de gestion, Université Paul Verlaine – Metz.
- Raven, B. H. (1993), The Bases of Power: Origins and Recent Developments. *Journal of Social Issues*, 49(4), pp.227–251.

- Redslob, L. (2012), *Construction de l'identité professionnelle des contrôleurs de gestion dans un milieu où la performance financière est en quête de légitimité : le cas des armées françaises*. Doctorat, Paris-Dauphine.
- Ribeiro, J. A., & Scapens, R. W. (2006), Institutional theories in management accounting change. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 3(2), 94-111.
- Riccucci, N. M. (1995), *Unsung Heroes: Federal Exucrats Making a Difference*. Georgetown University Press.
- Rivière, A., Boitier, M. (2013), *La professionnalisation du contrôle de gestion en question: confrontation de logique au sein d'une université française*, Actes du 34<sup>ième</sup> congrès de l'AFC, Montréal, 2013
- Sahlin-Andersson K. (1996), Imitating by editing success. The construction of organizational fields and identities". in *Translating organizational change*, (Eds, Czarniawska B., Guje S.) De Gryter. Berlin.
- Santo, V.M., Verrier, P.E, (2007), *Le management public*. Que sais-je ?
- Savall, H., Zardet, V. (2004), *Recherche en sciences de gestion : approche qualimétrique. Observer l'objet complexe*, Economica.
- Scapens, R. W., Jazayeri, M. (2003), ERP Systems and Management Accounting Change: Opportunities or Impacts? A Research Note. *European Accounting Review* 12(1), 2003.
- Scott, R. W., Meyer, J. W. (1991), The organization of societal sectors: proposition and early evidence, In *The new institutionalism in organizational analysis* (Eds, Powell, W.W., DiMaggio, P.J.), Chicago, The University of Chicago Press, p. 108-140.
- Scott R.W. (1995), *Institutions and organizations*, Sage, London.
- Scott, R. W. (2003), *Organizations: rational, natural and open systems*. Pearson Education, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, 5ème édition.
- Siegel, G., Sorensen, J.E. (1999), *Counting More, Counting Less: Transformations in the Management Accounting Profession: the 1999 Practice Analysis of Management Accounting*. Institute of Management Accountants, Montvale, NJ.
- Simons R., (1995), *Levers of control*. Harvard Business School Press, Boston Massachusetts.
- Slimane K.B., Leca, B. (2010), Le travail institutionnel : origines théoriques, défis et perspectives. *Management & Avenir*, 2010/7, n° 37, p. 53-69.
- Smets, P. (2005). *La légitimité au quotidien. L'idéologie dans le discours managérial*. Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles.
- Soler L. (2000), *Introduction à l'épistémologie*, Ellipses.

- Sponem, S. (2006), *Le contrôle budgétaire : recherche d'efficacité ou recherche de légitimité ?*. Acte du 27<sup>ème</sup> congrès de l'AFC, Tunis, 2006
- Stake, RE. (1994), Case Studies. In *Handbook of Qualitative Research* (Eds, Denzin, N.K., Lincoln, Y.S.), Thousand Oaks: Sage Publications, 236-247.
- Suchman M.C.(1995), Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, Vol.20, n°3, p.571-610.
- Suddaby, R., Hardy, C., Nguyen Huy, Q. (2011), Where are the new theories of organization ?. *Academy of Management Review* 2011. Vol 36, N°2. p. 236-246.
- Talbot, C. (2003), La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique. *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 11-24.
- Thévenet M. (2006), Tous Professionnels. *Revue Française de Gestion*, Nov/Déc 2006, N°168/169, p.15-34.
- Thiéart, R. A., collectif. (2007). *Méthodes de recherche en management*. Paris: Dunod.
- Tolbert, P. S., Zucker, L. G. (1996), The institutionalization of institutional theory, In *Handbook of organization studies* (Eds, Clegg, S.R., Hardy, C., Nord, W.R.). London: Sage Publications, 174- 190.
- Tourmen, C. (2007), Activité, tâche, poste, métier, profession : quelques pistes de clarification et de réflexion. *Santé Publique* hs/2007 (Vol. 19), p. 15-20.
- Travaillé, D., Naro, G. (2013), *Les sustainability Balanced Scorecards en question : du Balanced Scorecard au Paradoxical Scorecard*. Actes du 34<sup>ème</sup> congrès de l'AFC, Montréal, 2013.
- Trosa S. (2010), Donner sens aux méthodes de modernisation de l'administration. *Revue française d'administration publique*, n° 135, p. 533-548, 2010.
- Trompette , P., Vinck, D. (2009), Retour sur la notion d'objet-frontière. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2009/1 Vol. 3, n° 1, pp.5-27.
- Tyler, T. (1990), *Why people obey the law*. New Haven : Yale University Press.
- Tyler, T. R. (1997), The psychology of legitimacy: A relational perspective on voluntary deference to authorities. *Personality and Social Psychology Review* 1(4) : 323-45.
- Tyler, T. R. (2005), Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*, 2006. 57, pp.375-400.
- Vielajus, M., Hudson, A., Jonsson, L., Neu, D. (2010). Le défi de la «redevabilité» des agences de développement dans leurs propres pays et face à leurs pairs. Document de l'Agence Française du Développement.
- Vaivio, J. (2006), The Business Controller, Non-Financial Measurement and Tacit Knowledge. *The Finnish Journal of Business Economics*, 2, pp. 194-212.

- Vuori, J., Kingsley, G. (2007), *Public and private manager: does the difference really matter ? Leading the Future of the Public Sector*. The Third Transatlantic Dialogue, 2007 University of Delaware, Newark, Delaware, USA.
- Walster (Hatfield), E., Festinger, L. (1962). The effectiveness of "overheard" persuasive communications. *Journal of Abnormal and Social Psychology*. 65, pp.395-402.
- Walster (Hatfield), E., Walster, G. W., Berscheid, E. (1978). *Equity theory and research*. Boston: Allyn & Bacon.
- Weber, M. (1959), *Le Savant et le Politique*. Collection Les auteurs classiques.
- Weber, M. (1995), *Economie et société*. tomes 1 et 2. Paris : Plon.
- Wenar, L. (2006). Accountability in international development aid. *Ethics & International Affairs*, vol. 20.1.
- Wren, D.A. (2003), The influence of Henri Fayol on management theory and education in north america. *Entreprise et histoire*, 2003/3 n°34, p.98-107.
- Wright, V. (1997), The paradoxes of administrative reform. In *Public management and administrative reform in western Europe* (Eds, Kickert, J.M.), Edward Elgar, p.7.
- Yin, R.K. (1994), *Case study research, Design and methods* (2nd ed.). Newbury Park: Sage Publications.
- Zampicoli, L. (2009), Le développement des pratiques de gestion au sein des collectivités territoriales. *Gestion et Management Publics*, vol.7, Juillet 2009.
- Zecri, J.L. (2001), *Elaboration budgétaire et théorie des conventions*, Actes du 22<sup>ième</sup> congrès de l'AFC, Grenoble: France, 2001.

# Table des matières

---

Remerciements .....	5
Sommaire .....	10
Introduction générale.....	12
Première partie – Secteur public, modernisation de la gestion publique et légitimité des contrôleurs de gestion .....	22
Chapitre 1- De la nécessité du contrôle de gestion dans les organisations publiques. ....	23
Section 1 – Le managérialisme au service de la lente métamorphose du Léviathan.....	26
1.1. Les principes fondamentaux du New Public Management .....	27
1.1.1. Les préceptes d’Henri Fayol, l’occasion manquée ? .....	27
a. Le constat de l’inertie des structures publiques et de l’incapacité chronique à se remettre en question.....	28
b. Les recommandations Fayoliennes ou les balbutiements du nouveau management public ..	30
1.1.2. Le NPM, démarche globale, démarche locale ? .....	34
1.2. Les raisons de l’émergence du dogme néo-managérialiste dans les organisations publiques .....	37
1.2.1. La crise de légitimité du secteur public .....	38
1.2.2. Le besoin de limiter l’incertitude.....	42
1.2.3. Le besoin de rendre des comptes à l’épreuve des résistances culturelles et des paradoxes du secteur public.....	46
a. La colonisation comptable comme outil de dédouanement dans une relation d’agence transformée.....	47
b. Limiter la fracture sociétale et l’effritement de la légitimité du secteur public par un recours au visible et au tout mesurable.....	48
c. L’incompatibilité des préceptes néo-managérialistes aux paradoxes des organisations publiques. ....	49
Section 2 - Le contrôle de gestion au cœur de la nouvelle légitimité publique.....	56
2.1. Le courant néo-institutionnel en question .....	56
2.1.1. De l’homogénéité au concept d’isomorphisme : les apports de DiMaggio et Powell.....	57
2.1.2. La légitimité organisationnelle comme élément central.....	60
2.2. Le contrôle de gestion et la TNI.....	63
2.3. Le contrôle de gestion en environnement public : un travail institutionnel bâclé ? .....	68
2.3.1. Entre isomorphisme coercitif et comportements mimétiques .....	68
2.3.2. Un processus d’institutionnalisation précipité.....	73

Chapitre 2- Le contrôleur de gestion dans les organisations publiques, une approche en termes de légitimité.....	89
Section 1 - La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public : de l'émergence au besoin de se légitimer .....	93
1.1. La genèse du contrôleur de gestion dans le secteur public.....	94
1.1.1. Clarification sémantique.....	94
1.1.2. Un appui institutionnel .....	96
a. Rationalisation des Choix Budgétaires, décentralisation, déconcentration, renouveau des services publics : les piliers institutionnels .....	97
b. La LOLF et la fonction de contrôleur.....	101
1.1.3. Une perspective conventionnaliste .....	105
1.1.4. Vers une figure d'entrepreneur institutionnel.....	112
1.2. Une fonction à la légitimité fragilisée .....	118
1.2.1. La légitimité individuelle .....	118
a. Retour sur un concept : les apports de Weber .....	118
b. Les travaux néo-institutionnels : une base solide mais limitée.....	121
c. Les apports de la psychologie de la légitimité : vers une légitimité attribuable aux individus sans pouvoir visibles.....	124
1.2.2. Vers une cristallisation de la profession ? .....	131
1.3. Contingence de la fonction aux caractéristiques du secteur public .....	139
1.3.1. La taille et la maturité de l'organisation.....	143
1.3.2. Environnement technique et prévisibilité.....	144
1.3.3. La place du contrôle de gestion et celle du contrôleur : le défi de la construction d'identité auprès des opérationnels .....	146
1.3.4. Un contrôle externe puissant .....	147
Section 2- Stratégie de légitimation du contrôleur de gestion.....	153
2.1. Légitimation, stratégie de légitimation, leviers de légitimation et leviers de légitimité : un vocable et des concepts à clarifier .....	155
2.1.1. La légitimation .....	155
2.1.2. Les stratégies de légitimation à l'aune des travaux sur l'acteur et le système et des théories parsoniennes .....	156
2.1.3. Leviers de légitimation et leviers de légitimité, quelle distinction ? .....	161
2.2. Stratégie de légitimation des contrôleurs de gestion : être et paraître, interagir, faire et faire-faire pour se légitimer .....	162
2.2.1. Etre et paraître .....	163
a. L'image du contrôleur .....	163
b. La personnalité .....	166
2.2.2. Interagir .....	167

a.	Assurer des liaisons .....	168
b.	Traduire .....	169
2.2.3.	Faire et faire-faire .....	172
a.	Transformer ses rôles et ses activités .....	173
b.	Se positionner en tant qu'expert .....	175
c.	Participer à l'apprentissage organisationnel .....	176
Seconde partie - La légitimation et la légitimité des contrôleurs de gestion à travers leurs histoires croisées .....		187
Chapitre 3- Etude de cas enchâssés, étude exploratoire et présentation du terrain de recherche .....		189
Section 1 – Posture épistémologique et méthodologie de recherche.....		191
1.1.	Un positionnement interprétativiste à portée compréhensive.....	191
1.1.1.	Positivisme versus constructivisme ? .....	192
1.1.2.	L'interprétativisme .....	194
1.1.3.	Rendre compréhensible le contenu de la légitimité et les stratégies de légitimation des contrôleurs : l'approche compréhensive. ....	195
1.1.4.	Une démarche abductive : construire une question de recherche à partir d'une autre .. .....	196
1.2.	Les choix méthodologiques.....	199
1.2.1.	Le choix du qualitatif.....	199
1.2.2.	Les entretiens ouverts et semi-directifs : explorer puis tester.....	199
1.2.3.	L'observation participante.....	205
1.2.4.	L'étude de cas enchâssés .....	207
1.3.	Les caractéristiques de notre travail de recherche .....	210
1.3.1.	La question de la « casquette » du chercheur .....	210
1.3.2.	La confidentialité des données recueillies .....	211
1.3.3.	La fertilité d'un terrain amené à être exploité.....	212
1.3.4.	Méthode de codage.....	213
Section 2 – Présentation du contexte et du terrain de recherche .....		215
2.1.	Le CEA, organisation à la complexité historique.....	215
2.1.1.	Présentation .....	215
2.1.2.	Des cœurs de métiers relativement diversifiés .....	218
a.	Le monde de la recherche : entre cloisonnement et obscurantisme.....	218
b.	L'assainissement-démantèlement.....	220
c.	L'exploitation d'installations nucléaires .....	223
2.2.	Etre contrôleur de gestion au CEA Marcoule.....	224
2.2.1.	Les contrôleurs de gestion des départements opérationnels.....	224

2.2.2. Les responsables du service financier et contrôle de gestion, des contrôleurs de gestion au service de la direction.....	227
Chapitre 4- Des histoires de contrôleurs débutants .....	233
Section 1 – Les jeunes premiers .....	235
1.1. Présentation des personnes rencontrées.....	235
1.1.1. Les contrôleurs de gestion .....	235
1.1.2. Les responsables opérationnels .....	236
1.2. Présentation du contexte d'exercice des jeunes premiers et état de la légitimité : des attentes en terme de proximité et de maturité.....	239
1.2.1. Les représentations collectives : entre la vision étriquée d'un contrôleur budgétaire et celle d'un prestataire de service .....	239
1.2.2. Les représentations individuelles des contrôleurs .....	242
a. L'âge ou le handicap du jeune premier en quête de légitimité .....	243
b. Les aptitudes personnelles.....	244
1.3. Les stratégies de légitimation mises en œuvre : apprendre à devenir ambidextre.....	248
1.3.1. Le défi de l'intégration réussie .....	249
a. Savoir succéder.....	249
b. Se bâtir une image .....	254
c. Faire évoluer ses rôles .....	259
1.3.2. Savoir faire face aux situations conflictuelles .....	264
a. La difficile manifestation de l'autorité et le repli vers la hiérarchie.....	264
b. Le choix de la diplomatie et de la réciprocité.....	268
1.3.3. Le jeune premier, cheval de Troie du service financier et contrôle de gestion .....	271
Section 2 – Les nouveaux convertis .....	278
2.1. Présentation des personnes rencontrées.....	278
2.1.1. Les contrôleurs de gestion .....	278
2.1.2. Les responsables opérationnels .....	280
2.2. Présentation du contexte d'exercice et état de la légitimité.....	282
2.2.1. Le choix de se tourner vers des profils d'anciens managers .....	282
2.2.2. Des contrôleurs de gestion à la sensibilité opérationnelle .....	283
2.3. Les stratégies de légitimation mises en œuvre : renforcer la valeur ajoutée et la dimension relationnelle de la fonction .....	290
2.3.1. La transformation des rôles : orienter la fonction vers de l'analyse, du conseil et de l'aide à la décision stratégique .....	290
2.3.2. Interagir : La sensibilité opérationnelle au service des liaisons et de la traduction. 297	
a. Assurer la continuité des échanges avec le service commercial.....	297
b. Interagir avec les opérationnels .....	301

Chapitre 5- Des histoires de contrôleurs confirmés.....	309
Section 1 – Les caméléons .....	310
1.1. Présentation des personnes rencontrées.....	310
1.1.1. Les contrôleurs de gestion .....	310
1.1.2. Les responsables opérationnels .....	311
1.2. Présentation du contexte d'exercice et état de la légitimité.....	314
1.2.1. Accompagner des changements structurels.....	314
1.2.2. D'une rationalité technique à une rationalité hybride technico-financière.....	317
1.3. Les stratégies de légitimation mises en œuvre : devenir un partenaire de l'unité opérationnelle .....	322
1.3.1. Gommer l'image d'espion et de petite main : le complexe du caméléon.....	322
1.3.2. Construire un contrôleur sur mesure au service de l'unité .....	332
a. Orienter ses rôles et assurer des liaisons pour le compte du département.....	332
b. Le développement de conduites proactives : le contrôleur maïeuticien .....	338
1.3.3. Devenir l'expert du contrôle de gestion et structurer une démarche d'apprentissage organisationnel .....	341
a. Le cas des FAP (Fiche d'Avancement Projet).....	342
b. Le contrôle de gestion décentralisé au service de l'apprentissage local.....	345
Section 2 – Les conseillers du roi.....	353
2.1. Présentation des personnes rencontrées.....	353
2.1.1. Les contrôleurs de gestion .....	353
2.1.2. Les interlocuteurs .....	355
2.2. Présentation du contexte d'exercice et état de la légitimité.....	357
2.2.1. Savoir composer avec l'instabilité politique .....	357
2.2.2. Une rationalité financière qui progresse.....	358
a. Les aspects conjoncturels .....	358
b. L'impact sur le travail des contrôleurs de gestion.....	360
2.3. Les stratégies de légitimation mises en œuvre : devenir incontournable .....	363
2.3.1. Etre le conseiller du roi : l'expertise, l'orientation des rôles et la personnalité du contrôleur.....	364
a. Le choix du conformisme : stabiliser la fonction .....	365
b. Le développement de conduites innovantes .....	369
c. Interroger les possibles et les impossibles au cours de réunions formelles et informelles .....	374
2.3.2. Entretenir une légitimité auprès d'un réseau de managers opérationnels : une stratégie de légitimation multi-sources.....	378
a. La légitimation auprès des chefs de département par l'expertise et la traduction .....	378

b. La légitimation auprès des managers opérationnels par l'apprentissage et l'échange	382
Apports et discussion.....	387
1. L'étude des stratégies de légitimation des contrôleurs au service de l'institutionnalisation du contrôle de gestion.....	388
2. La construction d'une alternative au New Public Management paradigmatique .....	397
Conclusion générale .....	403
Bibliographie.....	414
Table des matières.....	433
Table des illustrations.....	439
Annexes.....	441
Annexe 1 – Organigramme CEA / CEA Marcoule .....	442
Annexe 2 – Circulaire relative au rôle du contrôleur de gestion au CEA .....	443
Annexe 3 – Fiche descriptive de poste .....	446

# Table des illustrations

---

## Figures

---

Figure 1 : L'objectivation des subjectivités humaines (Bourguignon, 2010) .....	54
Figure 2 : Interactions et dialogues autour des pratiques de contrôle de gestion (Chatelain-Ponroy, Lambert, Sponem, 2012) .....	70
Figure 3: La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public.....	92
Figure 4 : Extrait du Guide méthodologique de la DIRE « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : éléments de méthodologie» (2003).....	104
Figure 5 : La relation endosymbiotique entre la fonction de contrôleur et l'individu qui incarne cette fonction. ....	117
Figure 6 : Les étapes du développement structurel (Mintzberg, 2010).....	144
Figure 7 : La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public.....	152
Figure 8 : Le cycle de légitimation du contrôleur .....	180
Figure 9 : La fonction de contrôleur de gestion dans le secteur public.....	183
Figure 10 : Approche conceptuelle et questions de recherche .....	186
Figure 11 : Extrait du contrat d'objectif et de performance Etat-CEA, 2010-2013.....	217
Figure 12 : Revue de littérature .....	405

## Tableaux

---

Tableau 1 : Mise en perspective des composants de la doctrine du NPM à la lumière des travaux d'Henri Fayol .....	33
Tableau 2 : Recherche sur les réformes de la gestion publique .....	36
Tableau 3 : Les causes de l'échec de la RCB.....	40
Tableau 4 : Evolution des systèmes de légitimité, (Laufer et Burlaud, 1980, pp.23) .....	42
Tableau 5 : Institutionnalisation, étapes et caractéristiques (Mignerat et Rivard, 2006) .....	74
Tableau 6 : Les principales formes de travail institutionnel (Lawrence et Suddaby, 2006) ...	76
Tableau 7 : L'inscription à l'agenda institutionnel du concept de contrôle de gestion dans la sphère publique : les textes publiés entre 1989 et 2001 qui utilisent le mot ou le concept du contrôle de gestion (Zampiccoli, 2009).....	78

Tableau 8 : L'approche cybernétique du contrôle de gestion dans les administrations d'Etat (Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat, 2000) .....	81
Tableau 9 : Les mondes de Boltanski et Thévenot (Livian et Herreros, 1994).....	109
Tableau 10 : Réponses stratégiques des organisations face aux processus institutionnels (Oliver, 1991 ; traduction Moyon et Lecocq, 2007) .....	116
Tableau 11 : Les trois types de légitimité selon Max Weber (Petit et Mari, 2009) .....	120
Tableau 12 : Différentiations étendues des fondements du pouvoir (Raven, 1993) .....	127
Tableau 13 : Les formes de légitimité attribuables aux individus sans pouvoir visible.....	130
Tableau 14 : L'évolution de la profession de contrôleur de gestion (Bollecker, 2003) (mise à jour : auteur) .....	137
Tableau 15 : Principes de différenciation des courants positivistes et constructivistes (David, 1999).....	192
Tableau 16 : Le chemin de nos réflexions.....	198
Tableau 17 : Les différents designs d'études de cas (Yin, 2003, p.40).....	208
Tableau 18 : Les jeunes premiers : profils des personnes rencontrées (contrôleurs de gestion et responsables opérationnels).....	238
Tableau 19 : Les nouveaux convertis : profils des personnes rencontrées (contrôleurs de gestion et responsables opérationnels) .....	281
Tableau 20 : Les caméléons : profils des personnes rencontrées (contrôleurs de gestion et responsables opérationnels).....	312
Tableau 21 : Les conseillers du roi : profils des personnes rencontrées (contrôleurs de gestion et responsables opérationnels).....	356
Tableau 22 : Réponses stratégiques face aux processus institutionnels (Oliver, 1991 ; traduction Moyon et Lecocq, 2007) .....	389
Tableau 23 : Synthèse des quatre profils types de contrôleurs étudiés .....	409

# Annexes

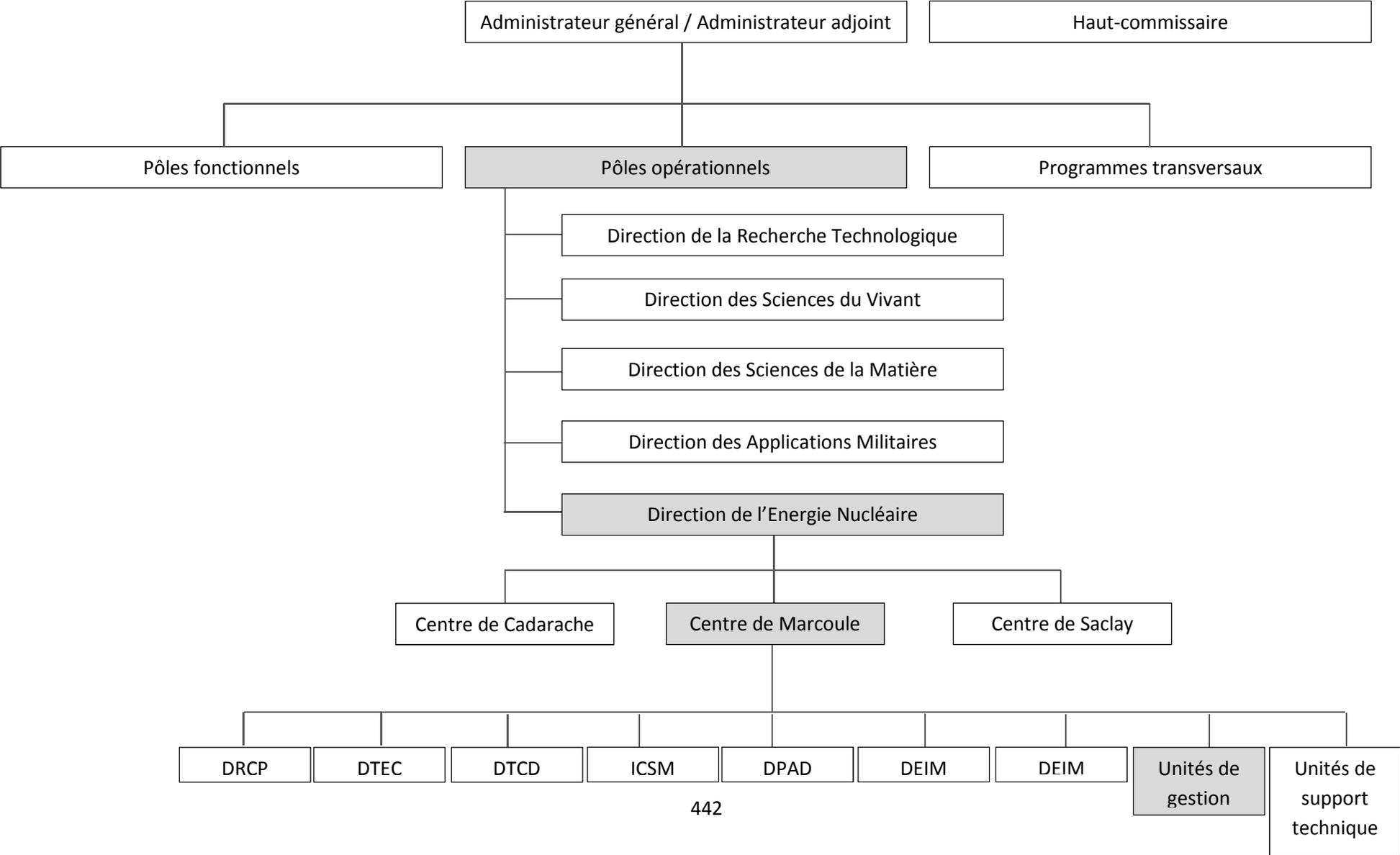
---

Annexe 1 – Organigramme CEA / CEA Marcoule

Annexe 2 – Circulaire relative au rôle du contrôleur de gestion au CEA

Annexe 3 – Fiche descriptive de poste

Annexe 1 – Organigramme CEA / CEA Marcoule



COMMISSARIAT  
A L'ENERGIE ATOMIQUE

D F

Paris, le 26 juillet 2001

### CIRCULAIRE DF N°

#### OBJET : ROLE DU CONTROLEUR DE GESTION

Le contrôle de gestion s'appuie sur un réseau de contrôleurs de gestion qui se décline aux différents niveaux :

- les directions fonctionnelles sous l'animation de la Direction Financière,
- les directions de la gestion au niveau des pôles,
- les unités de gestion des centres.

Le Contrôleur de Gestion met en œuvre les modalités définies par la Direction Générale et la Direction du Pôle. Pour ce faire Il s'appuie sur les Services de gestion du Centre :

- le Service Commercial (SC)
- le Service Financier (SFC)
- la Trésorerie Déléguée (TD)
- le Service du Personnel et des Affaires Sociales (SPAS)

Le Contrôleur de Gestion doit aider le Chef d'unité dans le pilotage de son unité ; il doit garantir aux décideurs qui ont la responsabilité des actes par lesquels ils engagent le CEA:

- que les actes de gestion sont conformes aux règles de gestion applicables au CEA,
- que les engagements pris en matière financière sont conformes aux objectifs fixés et aux ressources arbitrées.

Par ailleurs, les seuils de délégation en matière d'achats, de ventes et de contrôle ont été fixés par la NIG n°463.

Dans la limite de ces seuils, le contrôleur de gestion doit donner son avis préalable, formalisé par un visa, à toute opération engageant financièrement le CEA.

Cet avis portera principalement sur les points suivants

#### **1 – Respect du budget de l'unité**

Le contrôle de gestion doit veiller à la disponibilité des ressources budgétaires nécessaires à la réalisation des opérations soumises à son visa.

De ce fait, Il s'assurera que

- les dépenses engagées sur l'exercice en cours n'amènent pas à un dépassement du budget,
- l'engagement concerné vise bien le programme et la nature de dépenses et correspond à l'enveloppe financière définie lors de la définition et du lancement du programme.

## 2 – Respect des orientations pluriannuelles

Ce contrôle ne se limite cependant pas à l'exercice en cours. Le Contrôleur de Gestion veillera à ce que les dépenses engagées n'entraînent pas sur les exercices ultérieurs des besoins budgétaires incompatibles avec les objectifs à moyen terme des unités et plus généralement avec les objectifs du contrat pluriannuel du CEA.

A cette fin, Il veille à ce que tout engagement de dépenses soit accompagné d'une prévision financière à moyen terme qui sert de référence et à ce que cette prévision soit en permanence mise à jour.

## 3 – Contrôle des coûts

Le Contrôleur de Gestion est chargé de vérifier, en liaison avec les directions d'objectifs concernés, le respect des coûts à terminaison des projets conduits par le CEA.

Il veille à la cohérence entre les budgets des unités et les projets. A cette fin, il valide toute évolution de la nomenclature des projets.

Il s'assure que chaque projet du CEA fait l'objet d'un dossier de lancement de projet conforme aux orientations données par la Direction Financière et veille à l'actualisation de ce dossier en fonction des différentes phases du projet.

## 4 – Contrôle de qualité

Le Contrôleur de Gestion est garant de la qualité des documents financiers et budgétaires fournis par les directions d'objectifs et les directions de centre et du respect des orientations fixées en ce domaine par la Direction Financière.

Le contrôleur de gestion s'assure du respect de la réglementation et des procédures en vigueur au CEA, tels que le livret achats, le livret ventes, le guide des prestataires, les procédures financières, etc ... et de l'application des textes législatifs et réglementaires dans les textes des accords et contrats soumis à son visa, et plus généralement dans tout acte qui lui est soumis par les unités dont il a la charge.

Il assiste le cas échéant les directions d'objectif et les directions de centre dans l'élaboration de ces documents.

Il s'appuie en tant que de besoin sur les services des Centres et notamment les services financiers et comptables des centres et les trésoreries déléguées.

## 5 - Optimisation de la gestion

Indépendamment du respect des budgets et des devis, le Contrôleur de Gestion veille à ce que les actions conduites par le CEA le soient dans un souci constant d'économies et d'optimisation des moyens financiers du CEA.

En particulier :

- il veille au respect des objectifs d'économies fixés par la Direction Générale ;
- il s'assure de la mise en place et de l'efficacité de tous les dispositifs de contrôle nécessaires à la bonne gestion des dépenses ;
- il propose les mesures d'adaptation nécessaires aux directions de pôle et de centre ainsi, le cas échéant, qu'à la direction générale ;
- il est informé suffisamment en amont de l'avancement des négociations des contrats et accords susceptibles d'être soumis à son visa et valide les prévisions financières associées à ces contrats et accords ; il est le cas échéant, associé à leur négociation ;
- il met en place les dispositifs de reporting nécessaires et en assure leur cohérence avec les modalités de reporting prévues par la Direction Financière pour l'ensemble du CEA.

#### 6 – Information et reporting

Le Contrôleur de Gestion Informe la Direction Financière de toute difficulté dans l'exercice de sa mission et sollicite en tant que de besoin son assistance.

Le Directeur Financier

signé Philippe BRAIDY

## Annexe 3 – Fiche descriptive de poste



Validation VRH le:

Affectation (sigle)				
Pôle	Etablissement	Département	Sce/Bureau	Labo/Groupe
DEN	VALRHO			

Interlocuteurs :

Libellé de l'emploi

**Contrôleur de Gestion Département**

Réservé au service du personnel		
Famille :	Métier :	Spécialité :
I	I2	02
Classification de l'emploi	Filière	Niveau
E2-E7	Administratif ou Ingénieur	

### Mission principale

**Assister le Chef de Département dans le pilotage de son activité (R&D, Investissement ... ) sur les volets annuels et pluriannuels, la contractualisation avec les DOB, ...**  
**Elaborer et suivre le budget du département pour le compte du chef de département.**  
**Intervenir en qualité d'interface entre le département et les unités de gestion sur les trois domaines des UG : RH, Gestion, Achats. Participer aux consolidations VRH.**  
**Garantir le respect du référentiel de gestion du CEA.**

*Remarque : le processus budgétaire dans le domaine finance constitue la mission prépondérante : Elaboration, exécution et prévision.*

Position de l'emploi dans la structure		
Lignes fonctionnelles		Lignes projets
DEN/DGES Chef de département	Ligne hiérarchique  <b>N+1</b> : Chef du SCGA N+2 : Adjoint DIR- Chef UG	Interface chargés d'investissement -Chargés d'affaire
	<b>Contrôleur de Gestion Département</b>	
	Ligne hiérarchique  N-1 :  N-2 :	

Missions, Rôles et Responsabilités			
Ordre D'importance	Activités	%Temps	Développement de l'activité
1	Conseiller dans les domaines financiers, achats, RH le Département et assurer la satisfaction client.	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A la demande du Chef de département, apporter des éléments de solution sur les problématiques rencontrées (RH, Gestion, Achats) pour faciliter la prise de décision par les Services UG, dans le respect du Référentiel CEA.</li> <li>- Faciliter la compréhension et donc l'appropriation des règles du Référentiel CEA auprès des Unités du Département.</li> </ul>
2	Elaborer avec le Chef de Département le budget annuel et le budget N+1. L'assister dans la phase de contractualisation. Assurer le suivi budgétaire du Département.	25	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préparer l'élaboration du budget initial (dernier trimestre de l'année N-1 : tenir compte des notes de cadrage, des échéanciers issus d'engagements antérieurs ...</li> <li>- Assister le département dans la négociation contractuelle qui a lieu entre la Direction d'Objectif maître d'ouvrage( le Directeur ou le Chef de Projet ou l'ingénieur Projet ) et VALRHO (départements, Services,Laboratoires ) pourvoyeur de moyens.</li> <li>- Assister le Chef de département dans la préparation des revues d'offre (VALHRO doit s'assurer de l'adéquation entre les besoins et les moyens ).</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assister le Chef de Département dans la signature du contrat interne entre la DOB et le Département.</li> <li>- Assister le Chef de département dans les revues de contrat avec les DOB (faire un point d'avancement du contrat en terme d'objectifs et de moyens)</li> <li>- Le cas échéant, assister le Chef de Département dans la signature d'un avenant au Contrat avec la DOB.</li> <li>- Préparer l'élaboration du budget révisé en tenant compte des révisions Programmes.</li> <li>- Assister et qualifier les demandes des chargés d'affaire et des chargés d'investissement afin d'élaborer des synthèses pour le chef de Département et pour les chefs de projet.</li> <li>- Générer un portefeuille prévisionnel des commandes et des échéanciers de paiement associés</li> </ul>
3	Procéder aux arrêtés de compte mensuels et annuels	20	<ul style="list-style-type: none"> <li>- S'assurer que les arrêtés de compte soient le reflet exact de la réalité (gestion des échéanciers) et établir une re-prévision des recettes commerciales.</li> <li>- Etablir le tableau budgétaire mensuel au plus tard le 10 du mois N+1.</li> <li>- En relation avec le SFC et le service commercial préparer l'intégration dans les comptes d'éléments extrabudgétaires (provisions, produits à recevoir ...)</li> </ul>
4	Exploiter et analyser des données techniques et de gestion pour proposer au chef de Département les éléments de reporting (tableaux de bord) Veiller à l'application des règles au niveau financier (équilibre budgétaire sur les projets) et alerter le Chef de Département et le Chef du SCGA des éventuelles dérives constatées.	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En adéquation avec les objectifs du Département, participer à l'élaboration des indicateurs.</li> <li>- Mensuellement, mesurer les réalisations en fonction des indicateurs.</li> <li>- Analyser les écarts éventuellement constatés causes techniques, Administratives, ...</li> <li>- Procéder à des analyses de risques pour les programmes/projets pour lesquels des jalons engagent le Centre.</li> <li>- Qualifier les réalisations et les reprévisions, les faire valider par le chef de département.</li> <li>- Produire une synthèse pour le tableau de bord (consolidation, VRH via SCGA)</li> <li>- Alerter, le cas échéant, le Chef du SCGA, voir le Chef des UG sur l'évaluation des risques potentiels (budgets, projets, délais, programmes R&amp;D).</li> </ul>
5	Diligenter les actions décidées en CODIR suite à la présentation du Tableau de Bord Centre.	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remettre en cohérence les données financières avec les données techniques arbitrés.</li> <li>- Lister les programmes et les projets dont les jalons sont programmés sur l'année en</li> </ul>

			cours et à venir en hiérarchisant : Programmes indispensables et à l'heure, programmes à décaler, programmes à supprimer.
6	Procéder à une re-prévision de fin d'exercice en relation avec les chefs de service attachés au Département.	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecter les informations nécessaires à l'établissement d'une prévision de dépenses (mains d'œuvres, achats, équipement, les recettes) à un rythme de trois fois dans l'année.</li> <li>- Faire remonter les besoins des services en cohérence avec l'enveloppe budgétaire initiale.</li> </ul>
7	Effectuer des analyses financières de type ABC, et sur les achats.	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour le compte du Centre, réaliser avec le Service Financier et Comptable des analyses financières de type ABC afin d'obtenir une grille de lecture sur les coûts générés par les installations.</li> <li>- Pour le département, identifier les grandes familles d'achats et optimiser les coûts.</li> </ul>
8	Organiser et suivre le plan d'action décidé lors des réunions semestrielles de coordination Département/UG	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organiser les réunions semestrielles Département/UG (établir l'Ordre du Jour et faire préparer les pièces nécessaires).</li> <li>- Rédiger le compte-rendu de réunion (activités Département et UG, plan d'action dans les domaines gestion, Achats et RH).</li> <li>- Suivre et relancer les actions décidées auprès des Services UG ou Département.</li> </ul>
9	Contrôler les demandes d'achats et les commandes en conformité avec les engagements annuels et pluriannuels pris par les départements.	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiller que les demandes d'achats exprimées par les prescripteurs d'achat soient budgétées.</li> <li>- S'assurer que les seuils de délégation soient respectés.</li> <li>- Transcrire l'information dans ces tableaux de suivi.</li> <li>- Apposer son visa sur tous les actes commerciaux qui relèvent de la signature du Chef de Département.</li> <li>- S'assurer en liaison avec les chargés d'affaires, les chargés d'investissement et le service commercial de la cohérence du planning d'avancement technique avec les échéanciers financiers.</li> </ul>
10	Participer à l'élaboration et Contrôler la pertinence des DSF (dossier de suivi financier) de chaque projet.	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire respecter la procédure d'élaboration des dossiers de suivi d'investissement par les chargés d'investissement et les hiérarchiques des départements.</li> <li>- S'assurer que les fondamentaux sont respectés (périmètre, performance, coût et délai).</li> <li>- S'assurer qu'une analyse de risque sur le projet a bien été diligentée par le Chargé d'investissement.</li> <li>- lorsque le DSF est élaboré par le Chargé d'investissement, apposer formellement son visa pour signifier son accord.</li> <li>- Assister le Chargé d'investissement et le Chef de Département pour la soumission</li> </ul>

			<p>du DSF à la Direction VALRHO.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolider l'information pour le compte de SCGA/DIR et SFC/DIR : pour le plan d'investissement, le budget ...</li> </ul>
11	Suivre le plan d'emploi du Département	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assister le Chef de département dans le cadre de l'élaboration de son plan d'emploi annuel (effectif initial, entrées, sorties).</li> <li>- Conseiller le Chef de département sur les ressources.</li> <li>- Consolider l'information (effectif/objectif fin d'année, effectif/moyens budgétés).</li> <li>- Assurer l'interface avec la GPEC : fiabilisation des bases, transcrire dans l'outil GARDEN les évolutions programmes identifié par le chef de département.</li> </ul>
12	Aider le Chef de département pour l'élaboration et le suivi du plan pluriannuel.	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire des simulations sur la base du plan stratégique élaboré par la Direction de la DEN.</li> <li>- Restituer pour le Chef de Département l'information contenue dans le plan stratégique DEN.</li> </ul>
13	Rendre compte de l'avancement des actions en cours auprès du chef du SCGA	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer des synthèses et des états de restitution.</li> <li>- Fournir de l'information technique et programme au chef du SCGA.</li> <li>- Participer aux réunions de coordination.</li> </ul>

Compétences professionnelles requises		
Ordre D'importance	Compétence	Développement de la compétence
1	Culture de l'entreprise	Bonne connaissance des spécificités du CEA, de ses missions, de la politique générale, acquise par une expérience probante au sein de l'organisation.
2	Règles de gestion du CEA	Appliquer la réglementation du CEA dans les domaines de gestion du CEA ( achat, gestion des budgets, reporting ).
3	Contrôle de Gestion	Maîtriser les techniques et les méthodes du contrôle de gestion (élaboration des plans pluriannuels, élaboration des budgets, tableaux de bord, analyse et traitement des écarts ...)
4	Connaissance des programmes attachés au département et à la DEN	Compréhension des procédés, des jalons programmes, de l'importance des enjeux et des risques associés. Immersion dans la vie du Département et des activités générales du Centre notamment par les participations aux réunions département et la pratique des informations diffusées par le Centre.
5	Culture des métiers des UG	Compréhension des métiers dans les domaines : Gestion, Achats, RH.
6	Management de projet	Maîtriser les étapes des processus de management de projet (phase préparation, réalisation et clôture).
7	Management qualité	Mettre en œuvre les processus qualité de son service et participer à la rédaction éventuelle de procédures et modes opératoires

		internes au service.
8	Outils informatiques	Maîtrise des outils de reporting ( SPI, DELTA ) et utilisation de base de données ( BO, Access ).

Qualités comportementales requises	
Qualités	Développement des qualités / indicateurs
Esprit Analyse/sens critique	Capacité à analyser les composants d'une situation et à émettre des points de vue constructifs et pertinents.
Sens de l'organisation	Capacité à synthétiser les informations et à développer des applications concrètes et réalistes. Capacité à planifier une activité en tenant compte des objectifs fixés.
Sens de la communication	Capacité à diffuser, à écouter et à partager l'information. Capacité à rendre accessible les éléments communiqués de nature à faciliter le pilotage et la prise de décision.
Résistance au Stress	Capacité à gérer avec recul et calme les situations difficiles ou à fortes pressions.
Charisme	Capacité à s'imposer naturellement face à autrui.
Sens de l'autonomie	Capacité à faire preuve d'initiative et d'anticipation dans la gestion de l'activité confiée
Esprit de service	Capacité à s'adapter aux demandes formulées et à y répondre dans un souci de satisfaction client.
Respect des règles	Capacité à rendre compte de l'évolution de son travail et à faire remonter les informations utiles au bon déroulement de l'activité exercée.

Interfaces	
Internes	Externes (Hors CEA)
La hiérarchie du Département	Eventuellement auprès de clients commerciaux sur les devis.
La hiérarchie et les collaborateurs des Services des UG	
Les Chargés d'investissement notamment à DDCO pour projet assainissement ou construction neuve et DSLT pour les projets de nature patrimoniales.	
Les Chefs de projets	
Les Chargés d'Affaire pour les programmes de R&D	
Les Contrôleurs de Gestion de la Direction de la Gestion du Pôle affectés dans les Directions d'objectif	
Les Contrôleurs de Gestion des différents centres dans le cadre d'une animation Métier faite par la Direction Financière et la Direction Gestion du Pôle.	
DGES/AFCG	

Spécificités de l'emploi / Responsabilités exercées				
	OUI ↓	NON ↓		
Management de collaborateurs		X	Si OUI effectif Managé	
Management d'activités sous-traitées		X	Si OUI Volume d'activité annuelle	
Responsabilité financière - budgétaire directe	X		Si OUI montant annuel :	De l'ordre de 25 millions d'Euros

Formations et expériences généralement rencontrées pour occuper l'emploi	
Niveau de formation	Bac +4/5 ou ingénieur Généraliste
Diplômes de bases	Ecole de gestion et ou commerce Maîtrise et DESS
Autres formations	Management de projet
Expérience (mb d'Années, secteur d'activité, parcours professionnel, ...)	Entre 5 et 10 ans dans une activité de Gestion pour commencer à faire du Contrôle de Gestion dans une entité où les enjeux et risques sont maîtrisés. 20 années dont au moins 5 à 10 ans dans une activité de gestion pour une entité où les enjeux et risques sont majeurs pour le CEA.

Conditions de travail les plus généralement rencontrées
Travail de bureau et utilisation des outils informatiques standards
Disponibilité horaire importante et variable. Pics d'activité.
Délocalisation auprès de l'unité opérationnelle dont il a la charge
Disponibilité auprès des clients. Approche différenciées des interlocuteurs.
Déplacements fréquents sur le site et occasionnellement en France sur les autres sites CEA.

Autres (spécificités particulières de l'emploi)					
		OUI ↓	NON ↓	Horaires postés ↓	
Caractéristiques du poste	Horaires normaux	X			
	Primes de sujétion		X		
	NIG		X		
	Astreintes		X		
	Permanence		X		
Autre					
Habitations réglementaires →		Selon la nature des programmes, habilitation Défense Accès aux installations.			

Dynamique de l'emploi (Mobilités principales de l'emploi)	
Accès à l'emploi	Mobilité vers d'autres emplois
1) Contrôleur de Gestion junior (5 années d'expérience dans les métiers de Gestion)  2) Contrôleur de Gestion Senior (Contrôleur de gestion junior confirmé ou filière technique expérimentée + activité de gestion durant 5 années)	1) Intégrer la filière Contrôleur Gestion Senior ou évoluer dans un des métiers du support UG 2) Evolution hiérarchique 3) Contrôle de gestion projet Soutien à la hiérarchie opérationnelle (Assistant d'Affaire Général)

## **La légitimité du contrôleur de gestion dans le secteur public : Le cas d'une organisation publique professionnelle, le CEA**

**Christophe DONDEYNE**

Depuis plus de dix ans, l'émergence des pratiques de contrôle de gestion en environnement public ont donné lieu à de nombreuses contributions dont certaines abordent le rôle des contrôleurs dans cette dynamique de changement. L'objectif de ce travail est de comprendre les facteurs de légitimité des contrôleurs de gestion dans cet environnement et de déterminer comment les individus qui incarnent cette fonction ont pu « survivre » jusqu'à présent dans des organisations d'ordinaire hostiles au contrôle. Nous nous appuyons pour cela sur une étude de cas que nous avons menée auprès du Commissariat à l'Energie Atomique et aux Energies Alternatives. Quatre profils-types de contrôleurs y sont étudiés : le jeune premier, le nouveau converti, le caméléon et le conseiller du roi. Ce travail de recherche contribue donc à enrichir la connaissance de la fonction de contrôleur en liant notamment les différentes composantes de l'activité des contrôleurs autour de la recherche quotidienne de légitimité. Il permet également d'approfondir le rôle du contrôleur et de resituer l'individu dans le processus d'institutionnalisation du contrôle et dans la mise en œuvre du nouveau management public.

**Mots clés :** Légitimation, légitimité, contrôleur de gestion, nouvelle gestion publique, organisation professionnelle, secteur public

## **The legitimacy of accountants in the public sector: Case study in a public organization, the French Atomic Energy Commission**

**Christophe DONDEYNE**

For more than 10 years, the development of management control practices in public sector gave rise to many researches which some, focus on role that accountants play. The aim of this thesis is to understand the determinants of management accountants' legitimacy in professional organizations and to define how individuals, who embody this function, had "survived" in this unfriendly environment. From a case study at the French Atomic Energy Commission, we highlight four profiles of management accountants: the young novice, the new convert, the chameleon and the king's advisor. The results show that the legitimacy of the controllers should not be studied through his generic definition. Instead, it must be considered as a polymorphic judgment based on manifold determinants. This also helps to replace the individual at the center of the study field of the new managerial practices in public organizations.

**Keywords :** Legitimization, legitimacy, management accountant, new public management, professional organization, public sector.