

PAR SYLVAIN HENRY

10 janvier 2020, 18:20, mis à jour le 22 janvier 2020, 14:39

Benjamin Benoit : "Les administrations doivent coconstruire leurs contrôles de gestion avec les agents"

Maître de conférences en sciences de gestion à l'université de Perpignan et au Laboratoire Montpellier Recherche en management et auteur de l'ouvrage *La Fabrique d'un contrôle de gestion. Le Réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger* (L'Harmattan), Benjamin Benoit souligne pour Acteurs publics les enjeux du développement du contrôle de gestion en matière d'action publique.



Comment la pratique du contrôle de gestion se développe-t-elle dans le secteur public ?

La gestion publique française vit depuis une vingtaine d'années une véritable (r)évolution, particulièrement sous l'effet de la loi organique relative aux lois de finances

(la Lolf, promulguée le 1er août 2001 et mise en œuvre à partir de 2006). On peut aussi penser à la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2008, à la Modernisation de l'action publique (MAP) de 2012 à 2017 ou au programme "Action publique 2022" de transformation de l'administration initié il y a deux ans. L'ensemble des acteurs publics sont ainsi concernés par l'importance de la dimension gestionnaire dans la diversité des missions qui leur sont confiées. Promouvant la notion de performance, la nouvelle gestion publique française a consacré le passage d'une "culture de moyens" à une "culture de résultats", où chaque programme Lolf est composé d'objectifs, d'une stratégie et d'indicateurs de performance quantifiés et mesurables en sorte d'atteindre à la fois l'efficacité et l'efficience dans un contexte de contraintes budgétaires fortes. Une étude longitudinale portant sur le réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger (relevant du ministère des Affaires étrangères) permet de répondre à des questions qui se posent à l'ensemble des acteurs publics : à quoi sert le contrôle de gestion ? Comment se fabrique "un" contrôle de gestion (CDG) ?

Concrètement, à quoi servent le contrôle de gestion ou les contrôles de gestion ?

Le CDG peut être perçu de prime abord comme un instrument de la direction générale pour contrôler les agents, sans doute en raison de la traduction en langue française du management control américain. Comme l'a souligné Henri Bouquin, management control signifie au sens premier "avoir la maîtrise de", ce qui inclut évidemment une part de vérification. La vérification (contrôle de légalité, respect des budgets) est certainement ancrée dans la culture du secteur public, même si on évoque de plus en plus la notion de pilotage, terme jugé plus fédérateur que contrôle de gestion. D'autre part, il n'est pas évident de définir ce qu'est le CDG : il y a presque autant de définitions que d'auteurs sur le sujet et nombre de décideurs publics parlent aussi de "pilotage de la performance". Une autre dérive possible du contrôle serait de le circonscrire à un one best way, ce qui reviendrait à se conformer aux meilleures pratiques. Ainsi, sur les différents terrains d'application d'hier, d'aujourd'hui – et certainement de demain, notamment avec l'essor des systèmes numériques de contrôle de gestion (SNCG) –, les pratiques de CDG, tant

publiques que privées, apparaissent non seulement fort diverses mais aussi évolutives. Des constantes et des lignes directrices se dégagent néanmoins. On distingue ainsi deux dimensions du CDG, l'une instrumentale ou économique-technique, l'autre comportementale qui s'intéresse aux acteurs. Rappelons à cet égard la variété de l'instrumentation de gestion à la disposition des managers : systèmes de calcul de coûts, budgets, tableaux de bord et audits de performance. Le CDG est également compris en tant que processus par lequel les managers influencent les membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies, soulignant le lien fondamental entre la stratégie et l'action, que l'on retrouve dans les discours de la Lolf et la définition du CDG public : "système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations" (circulaire interministérielle du 21 juin 2001).

Qui sont les acteurs concernés ?

Le CDG doit servir différents acteurs de l'organisation. La direction générale, certes, mais aussi les "responsables" et les différentes parties prenantes au dialogue de gestion dans un esprit "Lolf" puisque le CDG doit favoriser "l'expression des acteurs les plus proches du terrain" (cf. Forum de la performance publique) ainsi que l'exercice du pouvoir de contrôle et d'évaluation des parlementaires à travers l'analyse des PAP et des RAP (projets et rapports annuels de performance). On comprend alors qu'un CDG doit compter sur les talents et l'implication des différents acteurs sur le terrain, comme le cas du réseau culturel français à l'étranger l'illustre.

Qu'est-ce qu'un contrôle de gestion efficace ?

En toute logique, on serait tenté de répondre qu'un CDG est l'assemblage de dispositifs qui permettent de mieux maîtriser les processus et d'atteindre les objectifs fixés, conformément à la stratégie. Mais il ne faudrait pas oublier les conditions de cette

efficacité. Autrement dit, avant de mesurer si les dispositifs de CDG permettent aux employés de remplir leur mission, il faudrait s'interroger sur le comment : comment les imaginer et les concevoir pour qu'ils soient "utiles", à savoir pour qu'ils correspondent aux besoins de l'organisation ? De là découle l'importance d'un diagnostic organisationnel au travers d'une approche compréhensive. En effet, ce réseau culturel est une organisation centenaire relativement méconnue du public français car il agit hors de France, dans la quasi-totalité des pays du monde où il conduit des projets et actions de coopération culturelle au sens large, y compris de valorisation de la francophonie. Cet incomparable instrument du soft power relève du programme 185 "Diplomatie culturelle et d'influence" de la mission "Action extérieure de l'État" dans le budget de l'État. Même s'il s'est affirmé par sa présence mondiale comme premier réseau culturel, devançant d'autres réseaux tels que le British Council ou le Goethe Institut, il a été qualifié, notamment par des parlementaires, de "réseau en crise". Il n'a évidemment pas échappé à la vague des réformes qui remodelent le panorama des administrations publiques dans un contexte de fortes restrictions budgétaires et d'emplois. Et pourtant, il a su s'adapter et repenser ses modalités de fonctionnement en faisant appel à ses forces vives, ses agents en poste à l'étranger et en administration centrale, pour concevoir, coconstruire et déployer une innovation managériale : un contrôle de gestion sur mesure.

Comment un contrôle de gestion se fabrique-t-il ?

Dans cet esprit, les responsables du réseau culturel français à l'étranger ont apporté une réponse audacieuse en fournissant leur propre définition du CDG : "Comme outil de pilotage le contrôle de gestion correspond au sens de « maîtrise ». Ainsi, au lieu de parler de contrôle de gestion, il est plus pertinent d'utiliser les termes de pilotage par la performance." Définition audacieuse car en affirmant qu'il s'agissait en fait de maîtrise de gestion en vue d'un meilleur pilotage organisationnel, ils impliquaient les agents en tant que coproducteurs de cette performance grâce à leur maîtrise professionnelle ; ils ont ainsi placé le CDG dans une optique d'aide facilitant les procédures de gestion et impulsant une évolution de la culture organisationnelle vers ses aspects gestionnaires.

En effet, il faut préciser qu'hormis des procédures annuelles de programmation budgétaire, le CDG est apparu dans le réseau culturel en 2002 avec la création de la cellule de "contrôle de gestion et de pilotage de la performance" animée par des agents culturels ayant une expérience du terrain. Il s'agit précisément d'une démarche associant les agents tant en administration centrale que dans les postes – observons que ce sont souvent les mêmes puisque le réseau culturel est l'une des organisations publiques qui connaît les plus fortes mobilités géographique et fonctionnelle de ses agents avec une durée moyenne d'affectation de trois ans sur un poste. Cette démarche, nous pouvons la qualifier de "coconstruction". Par coconstruction, il faut entendre une forte implication de la direction située au sommet stratégique, des services gestionnaires et de CDG dans la technostructure ainsi que des managers impliqués sur le continuum ligne hiérarchique-centre opérationnel, au sens de l'analyse d'Henry Mintzberg. Ainsi la mise en place des principaux éléments du "système de maîtrise de gestion" du réseau culturel constitué par des éléments numériques, tels que la programmation budgétaire Prisme, les applications extranet de gestion des cours ou encore les fiches CDG, s'est-elle réalisée avec les agents, ceux qui ont, par définition, la meilleure connaissance de leurs besoins sur le terrain. Nous pouvons l'illustrer par la représentation du cycle de coconstruction des fiches CDG, initié à partir de 2006 : lancement des expérimentations (4 postes) ; prototype (élaboration d'un kit pilote) ; consolidation (extension du nombre de postes volontaires, choix des indicateurs et formations) ; évaluations (enquêtes auprès des agents de terrain) ; généralisation du dispositif et amélioration continue.

Ce schéma simplifié explique par exemple pourquoi une enquête de satisfaction de 2009 sur la perception de la démarche avait montré une forte adhésion des agents : 93 % en centrale et 84 % dans les postes. Ce travail de coconstruction est marqué par la cinquième phase, celle d'amélioration continue du CDG : "Je pense qu'il a évolué, il s'est affiné, il s'est professionnalisé. Je pense qu'il est plus efficace maintenant, d'ailleurs il évolue sans arrêt. D'une année sur l'autre on ne nous demande pas les mêmes choses, donc on n'est pas contents parce que chaque fois, il faut recommencer le travail, mais ça

veut dire aussi qu'on s'est aperçu qu'il y avait des questions qui ne servaient à rien ou alors qu'elles étaient mal formulées et qu'il fallait en poser d'autres. Ça évolue sans arrêt, effectivement" (entretien zone Asie). Ce processus de coconstruction a permis que des employés, ayant une expertise dans le domaine de la coopération culturelle mais pas forcément une culture gestionnaire, ne soient pas réticents à l'utilisation de nouveaux dispositifs de gestion similaires à ceux mis en œuvre dans les entreprises du secteur privé. Le processus de mutualisation et d'échanges, à savoir un véritable "dialogue de gestion", a permis d'estomper les clivages entre les agents opérationnels et les fonctions support de l'administration centrale.

Les leviers de l'efficacité sont-ils mobilisables pour les autres administrations ?

Aujourd'hui, la "fabrique d'un contrôle de gestion" spécifique a porté ses fruits : cette organisation est autofinancée à près de 70 %, ce qui garantit sa pérennité. Elle dispose désormais d'une information homogène couvrant l'ensemble du réseau, ce qui renforce ses capacités d'apprentissage organisationnel et alimente en données quantitatives et qualitatives les projets et les rapports annuels de performance : *"Ça aide à mieux travailler. Je vais vous dire un cas qui nous est arrivé très récemment. Quelqu'un qui arrive à un poste et qui ne trouve plus rien. Qu'est-ce qu'il fait ? Il nous appelle et on lui envoie tous les éléments des années antérieures. Tous les mois de septembre on fait très régulièrement ce genre de choses. C'est la période du changement, on arrive, on ne trouve plus rien, donc voilà, quelque part ça contribue au management des connaissances qu'il y ait des traces, il y a des chiffres, des commentaires, il y a quand même une conservation de la mémoire, ça c'est très important. [...] J'ai même des parlementaires qui me l'ont demandé. Donc c'est vraiment un document qui donne les informations sur le poste sur toute la partie qui touche l'activité de coopération et d'action culturelle. C'est vraiment un lien, on parle le même langage [...] Le plan de la [fiche CDG] n'est pas anodin. Il est structuré suivant les différents métiers de la coopération, c'est pour ça que les gens, ça leur semble familier"* (entretien en administration centrale).

Cette (r)évolution managériale du réseau culturel se poursuit d'ailleurs avec le développement de nouvelles pratiques, le renforcement du recours aux technologies numériques et une attention portée aux bonnes pratiques pour la mise en place de projets innovants. Il ressort enfin de notre analyse que des conditions de réussite sont autant de leviers pour la réussite du CDG : il s'agit des caractéristiques de transparence, de flexibilité et de réparation. La transparence est non seulement interne en termes de compréhension des processus locaux et de partage des dispositifs (par exemple un utilisateur d'un logiciel, d'un instrument de gestion tel un budget), mais aussi globale pour la compréhension des situations de travail par l'agent et de son rôle vis-à-vis des tâches de ses autres collègues au sein de l'organisation. La flexibilité interroge la souplesse des dispositifs de travail (par exemple, dans quelle mesure utiliser un système de calcul de coûts ?) et les marges de manœuvre de l'agent pour assurer la mission qui lui est assignée ou coconstruire des dispositifs. Enfin, la réparation s'inscrit dans la démarche d'amélioration continue : les échanges entre les utilisateurs et les collègues chargés de concevoir, animer et maintenir des dispositifs (par exemple un tableau de bord mutualisé) vont permettre d'agir pour "réparer" les dysfonctionnements éventuels et apporter des améliorations. Ces leviers font écho au modèle anglo-saxon du contrôle capacitant (enabling control), qui s'articule autour de l'idée de permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches... dans notre cas, leur maîtrise de gestion. Des leviers susceptibles d'intéresser d'autres organisations, d'autres acteurs publics.