

La fabrique d'un assemblage « système de maîtrise de gestion » au cœur des résultats de la recherche empirique

« C'est un système solide et cohérent, je pense que c'était étonnant auparavant que ça n'existe pas » (entretien ACE01, zone Asie).

Ce troisième chapitre s'inscrit dans la progression de notre projet de compréhension de l'interaction entre les éléments théoriques et empiriques ; les fondements étudiés dans la première partie vont être interprétés de façon à présenter l'assemblage du SMG du RECAC (section B) à l'aune de notre perception du SMG en contrôle capacitant²⁶⁷, après avoir montré le rôle facilitateur joué par l'introduction de l'instrument FSP (section A) qui constitue, selon nous, un élément préfigurateur dans la fabrique du SMG. La deuxième section comporte des développements détaillés concernant les principaux éléments de l'assemblage SMG du RECAC. Il s'agit effectivement de donner à comprendre et de montrer les résultats issus de l'interprétation des entretiens semi-directifs conduits auprès de soixante répondants exerçant au Département et dans des postes, ainsi que des documents et des discours relatifs à l'organisation que nous avons recueillis. Puis, nous nous attacherons aux résultats des entretiens, toujours en nous appuyant sur le cadre étendu de Ferreira et Otley (2009), qui nous a permis, comme nous l'avons expliqué en conclusion de la première partie, de construire le guide d'entretien, pivot du dispositif méthodologique, pour donner à voir les principaux résultats de la recherche empirique avec les notions de

²⁶⁷ Cf. chapitre I avec le premier levier de compréhension qui a fait l'objet de la section D.

« dialogue capacitant » (section C), de « sens de la mission » et de « moments » du mécanisme de capacité (section D). Enfin, la dimension quantitative de notre recherche, exploitant une analyse factorielle des correspondances multiples, également réalisée à partir des entretiens, met l'accent sur un quatrième résultat significatif (section E). Nous considérons ces résultats comme des leviers de renforcement du contrôle capacitant.

A - À la recherche du système de maîtrise de gestion du RECAC : le FSP, élément préfigurateur

Il a été défini dans le premier chapitre²⁶⁸ ce que nous entendions par « système de maîtrise de gestion », ainsi que la notion de « package » (modèle conceptuel de Malmi et Brown, 2008) qui y a été associée, pour laquelle nous proposons le terme français d'« assemblage ». À cet égard, dans une contribution retraçant plus de trois décennies de recherches portant sur la théorie de la contingence en comptabilité et contrôle de gestion, David Otley (2016) a lancé un appel pour que le concept d'assemblage fasse l'objet d'une attention plus aiguë de la part des chercheurs ; la présente recherche y répond. De la sorte, nous avons logiquement repris, parmi différentes définitions proposées dans la littérature académique, celle qui correspond au modèle que nous avons mobilisé pour notre dispositif méthodologique en matière de SMG :

« Il s'agit des mécanismes, processus, systèmes et réseaux évolutifs formels et informels utilisés par les organisations pour communiquer les principaux buts et objectifs de la direction, pour appuyer les processus stratégique et de gestion opérationnelle par l'analyse, la planification, les mesures, le contrôle, les récompenses, et plus largement le pilotage de la performance, et pour soutenir et faciliter l'apprentissage organisationnel et le changement » (Ferreira et Otley, 2009, p. 264).

Cette définition propose une conception large du SMG intégrant l'ensemble des dispositifs de gestion qui touchent les membres du *continuum* LH-CO. En outre, nous avons proposé de comprendre des SMG selon une acception qui correspond à l'assemblage de systèmes individuels. Dans cet esprit, ces systèmes individuels constituent des éléments en interaction du SMG conçus et mis en œuvre par différents acteurs et à différents moments (Strauß et Zecher, 2013, p. 260). De la sorte, nous

²⁶⁸ Voir la section D du premier chapitre, premier levier de compréhension consacré au SMG.

entendons par SMG un assemblage d'éléments, conformément à l'approche « package ».

Dans le deuxième chapitre, nous avons montré les conditions qui ont été réunies en sorte de favoriser l'émergence progressive de dispositifs de gestion au travers de la mise en place d'un SMG dans un contexte de montée en puissance de la préoccupation gestionnaire - ce que nous avons qualifié par le néologisme « gestionnarisation » - touchant l'ensemble du RECAC. Ce mouvement s'était traduit dès 2002 par la mise en place progressive à la DGCID d'une cellule de contrôle de gestion, qui est toujours opérationnelle au sein de la DGM. Cette cellule de trois personnes, animée initialement par d'anciens agents culturels, s'est progressivement professionnalisée, avec l'arrivée d'un chef de bureau issu de l'École nationale d'administration en 2006. Fin 2010, un contrôleur de gestion issu du secteur privé - devenu inspecteur des finances publiques en 2014 au titre des concours réservés de 2013 - a été recruté puis nommé responsable du bureau contrôle de gestion, devenu pôle contrôle de gestion, au sein du « secteur performance » de l'ancien service des programmes et du réseau (devenu DPR) de la DGM. L'ancien directeur général de la DGM, aujourd'hui secrétaire général du MAE, justifiait la création de ce secteur :

« Pour relever ses nombreux défis, la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats a inscrit au cœur de ses priorités l'instauration d'un mode de fonctionnement basé sur une culture de résultat. Il est pour cela important d'adopter une stratégie de performance qui nous permettra de mieux orienter nos actions et de mieux en rendre compte. J'ai d'ailleurs souhaité créer à cet effet un secteur "performance". L'évaluation, le contrôle de gestion et l'audit constituent les trois volets d'une démarche globale qui vise à renforcer le pilotage stratégique et la prise de décision à l'administration centrale, dans le réseau et auprès des opérateurs ». Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), du ministère des Affaires étrangères et européennes²⁶⁹.

On comprend aisément qu'au sein d'une organisation ayant une faible culture gestionnaire, qui est très décentralisée, dont la plupart des employés sont situés à l'étranger et, notamment pour ceux ayant plusieurs années d'expérience dans le

²⁶⁹ Fiche repère « La performance à la direction générale de la mondialisation » éditée en 2011 par le ministère des Affaires étrangères et européennes, page 1 sur 2. Document consulté le 27 novembre 2015 disponible en ligne : www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FR-Performance_externe.pdf (voir annexe 10).

RECAC, n'ont pas reçu de formation et n'ont pas de pratiques du contrôle de gestion, la création et le développement du SMG, pour faire une allusion directe au processus tandem que nous avons identifié dans le premier chapitre, a requis du temps ; en l'occurrence près d'une décennie. Un secrétaire général n'ayant pas de formation initiale en gestion (ingénieur en informatique) nous a expliqué que son passage à la Centrale avait complété ses compétences en gestion, en termes de savoirs et de savoir-faire :

« Je pense que mon passage à la DGM, et donc en particulier à ce qu'on appelait avant SPR qui maintenant s'appelle DPR, y a joué un grand rôle puisque quand j'étais en poste encore à Paris. J'ai fait plusieurs missions avec la cellule de contrôle de gestion [...], je suis allé 15 jours faire une mission de contrôle de gestion. Après je pense qu'on a un réseau qui n'est pas encore complètement habitué, je pense que les outils ne sont pas encore complètement développés non plus » (entretien SG02).

Le développement du contrôle de gestion auprès des agents correspond aussi à une volonté émanant du sommet stratégique de cette organisation, comme l'indique l'allocation du 3 novembre 2009 du député Jean-François Mancel, rapporteur spécial des crédits de la mission « action extérieure de l'État », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 :

« La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) confère au Parlement un pouvoir de contrôle et d'évaluation élargi pour apprécier la performance des administrations publiques. S'agissant de l'administration centrale, j'évoquerai très brièvement quelques réformes très importantes. [...] La création de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats était parfaitement justifiée, comme j'ai pu le constater. [...] Elle manifeste également une forte volonté de contrôle de gestion, qui me paraît très significative, ce qui répond bien à notre souci de rechercher au maximum l'efficacité » (voir annexe 19).

Il est patent que pour les acteurs de la DGM, le contrôle de gestion s'inscrit directement dans la logique lolfienne, tout comme les documents budgétaires (PAP et RAP), et ce, d'une part, pour s'engager sur des objectifs et rendre compte des résultats obtenus, et, d'autre part, pour mettre en place des actions correctrices. On imagine sans mal que le chantier était vaste. Les agents de la DGCID, puis de la DGM, ont en effet entamé leur projet de contrôle de gestion à partir d'une matrice vierge, si ce n'est le cadre de la LOLF. Cette dernière ayant été promulguée en août 2001, pour une mise en

application à compter de la loi de finances pour 2006, les plus hauts responsables de la DGCID avaient ressenti l'importance de la réforme que la LOLF allait entraîner pour le RECAC. On comprend ainsi d'autant mieux que l'émergence d'un bureau « contrôle de gestion » répondait à des exigences futures qu'il fallait initier et préparer en amont dans une organisation où la nécessité d'un contrôle de gestion issu de la LOLF n'était ni évidente, ni acquise pour les employés. Il s'agit d'un constat que nous faisons qui répond directement à la problématique que nous avons soulevée du RECAC en crise.

L'exercice de compréhension du SMG en émergence que nous avons effectué n'a pu être possible que grâce à une conjonction d'éléments. En effet, il n'existe pas à notre connaissance de document de synthèse présentant ce SMG. Rien n'indique d'ailleurs qu'il soit clair pour les agents qu'il s'agit d'un SMG : nos entretiens avec des responsables de DPR et du pôle contrôle de gestion confirment cette affirmation. Toutefois, lors de nos échanges, notamment avec un agent de DPR, un inspecteur général et un ancien directeur de l'Institut Français, des répondants ont évoqué avec leurs mots ce que nous qualifions de SMG ; cela nous a conforté dans notre analyse.

La conjonction d'éléments que nous évoquons consiste d'abord, selon notre observation participante de plusieurs années, dans la mise en place de la cellule de contrôle de gestion. Il s'agit également de rencontres avec ses promoteurs, lors des JDR annuelles et en poste. Enfin, elle se traduit par une contribution directe que nous avons faite en termes d'indicateurs dits de performance pour la CLE. Cette conjonction s'inscrit en outre dans notre intérêt continu pour les sciences de gestion en général, et le contrôle de gestion en particulier. Cela s'était notamment traduit par un mémoire de master soutenu en 2007 dans lequel nous avons analysé un tableau de bord relatif aux actions de formation continue des professeurs de français (Benoit, 2007, p. 80-81) ; ce tableau de bord avait été présenté au responsable du bureau du contrôle de gestion.

Notre curiosité a également été avivée par la grande richesse des documents produits par la DGM, et notamment par son pôle contrôle de gestion, sachant que de nombreux documents internes nous ont été transmis par des répondants. En effet, le dernier élément concerne justement les perceptions de ces agents quant au contrôle de gestion : elles ont joué un rôle largement significatif dans notre compréhension du SMG du RECAC. La nouvelle culture de contrôle de gestion ne s'est cependant pas imposée brutalement. Elle est la résultante d'un processus graduellement mis en œuvre avec la participation active d'agents utilisateurs qui sont des managers de projets culturels, que nous avons appelés des « managers-utilisateurs » (voir le premier chapitre). Cette

nouvelle culture a été induite, selon nos recherches, par la mise en place d'un instrument très formalisé dit « Fonds de solidarité prioritaire (FSP) ».

1) Le dispositif FSP compris comme une sensibilisation à la démarche de contrôle de gestion

Nous estimons que le fonds de solidarité prioritaire (FSP), créé en 2000, constitue la première pierre posée à l'édifice du projet SMG du RECAC et qu'il a facilité la transition des agents du RECAC vers une gestion par les résultats. Un rapport externe de l'évaluation de l'instrument FSP qui avait été commandé par le MAE mentionne que « Il y a bien une culture de projet à la DGCID au départ, mais la gestion par les résultats y est inconnue » (Dessalien et Perramant, 2014, p. 93). Conçu concomitamment à la LOLF, le FSP peut être perçu comme une sensibilisation à la démarche de contrôle de gestion, voire comme une préfiguration du SMG du RECAC, dans la mesure où il propose une nouvelle approche de l'organisation du travail de coopération fondée sur une attention prioritaire portée envers la dimension gestionnaire. Le dispositif FSP²⁷⁰ s'est imposé à l'ensemble des secteurs de la coopération culturelle, notamment celui de la CLE. Le MAE le présente ainsi :

« Le FSP est l'instrument de l'aide projet du ministère des Affaires étrangères et du Développement international issu de la réforme du dispositif de la coopération française engagée en 1998, il a été créé par décret n°2000-880 du 11 septembre 2000 et a remplacé le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), fonds créé en 1959 afin d'accompagner les États africains nouvellement indépendants » (DGM, vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°32 Le fonds de solidarité prioritaire, juin 2014, p. 1).

Il convient de retenir les grands principes du FSP : le montage des projets de coopération (projets ou programmes pays, inter-États et mobilisateurs), dans de nombreux secteurs, se fait selon une optique pluriannuelle avec un engagement signé des partenaires locaux qui fait l'objet d'une convention officielle entre les parties prenantes et garantit des cofinancements sur plusieurs années, généralement trois.

²⁷⁰ Cet instrument était dirigé vers 55 pays dits de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), essentiellement des pays d'Afrique, des Caraïbes et les anciens pays de l'Indochine ; la décision n°2 du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) réuni le 31 juillet 2013 a supprimé la ZSP pour fonder l'attribution des aides sur des partenariats différenciés.

Si ce processus avait été formalisé lors de la constitution d'un comité des projets FSP, avec la diffusion de différents documents à usage interne et avait nécessité des formations *ad hoc* des employés du RECAC, c'est qu'il avait constitué une évolution dans l'organisation du travail des agents affectés dans les postes relevant de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Les projets du FSP doivent effectivement intégrer les notions de transparence interne (au niveau du RECAC et de l'organisation des partenaires locaux) et globale dans l'articulation avec les partenaires, notamment sur les cofinancements, les ressources, la conduite des projets, depuis leur conception jusqu'à leur transfert aux partenaires locaux qui devront, à l'issue, en assurer la pérennité hors financements MAE²⁷¹.

Bien que formalisé ce dispositif permet une très grande flexibilité dans la conception des projets et offre des possibilités d'adaptation, c'est-à-dire de réparation, tout au long de la conduite des projets, et même au-delà car l'analyse de projets montre qu'ils ont pu générer de nouveaux projets pour corriger des manquements à la conception initiale.

Le premier point à souligner est la notion de cycle du projet. Ainsi, le MAE distingue quatre phases : phase avant-projet dite « identification » ou « exploration », phase de préparation ou de « conception », phase de gestion du projet comportant les sous-phases de préparation, d'exécution et de suivi, et phase « d'évaluation prospective ». Le lien avec les outils du management est explicite ; le « Guide du FSP » (Beaudlet, 2003) se réfère à différents ouvrages de gestion pour mettre en évidence le « cycle de gestion » concernant les projets de coopération culturelle. Ces phases conduisent à la remise de documents administratifs de gestion : une fiche de prise en considération (FPC), un rapport de présentation (RP), une évaluation de mi-parcours, puis une évaluation finale, dite de fin de parcours, qui fait l'objet d'une évaluation rétrospective. Ces documents sont basés sur une programmation budgétaire détaillée associée à des indicateurs intégrés dans des tableaux de bord reposant sur l'outil « cadre

²⁷¹ On comprend cela dans l'avant-propos du « guide de l'évaluation » réalisé par la DGCID en 2007 : « La mise en œuvre de la LOLF : en organisant le budget par programmes et actions, la LOLF implique une analyse de la performance des actions conduites au regard des moyens mobilisés. Les procédures prévues privilégient le contrôle de gestion sur l'évaluation, mais, avec le recul, la complémentarité entre les deux instruments devrait s'imposer. En effet, seule l'évaluation s'intéresse au "pourquoi" et au "comment" améliorer la performance, en faisant porter l'analyse sur la stratégie et les politiques, sur un cycle plus long que l'exercice budgétaire et sur le point de vue des partenaires et des bénéficiaires de l'action publique, plutôt que sur l'action publique elle-même ». Cavelier *et al.* (2007). *Guide de l'évaluation*. DGCID, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, 104 p. (voir l'avant-propos, p. 3).

logique ». L'annexe 20 présente le sommaire-type d'un RP relevant du secteur de la CLE qui montre la part importante dédiée aux outils de gestion.

2) Le cadre logique, préfiguration du SMG du RECAC

Le deuxième outil qui est progressivement apparu avec la mise en œuvre du FSP est le « cadre logique » :

« Outil de gestion utilisé pour améliorer la conception des actions de développement, le plus souvent au niveau des projets. Il suppose d'identifier les événements stratégiques (ressources, réalisations, objectif spécifique, finalité) et leurs relations causales, ainsi que les facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec » (Cavelier *et al.*, 2007).

Nous proposons, dans le tableau III.1. ci-après, une visualisation de cet outil avec la matrice du cadre logique qui repose sur une logique de pilotage par les indicateurs.

Tableau III.1. La matrice cadre logique pour les projets FSP (Beaudlet, 2003, p. 50)

	Niveaux descriptifs du projet	Indicateurs objectivement vérifiables	Moyens de vérification	Conditions critiques (hypothèses ou risques)
Finalité				
Objectif				
Résultats				
Activités - ressources				

Une exploration plus détaillée de la procédure des projets relevant du FSP indique un recours élargi aux outils de management parmi lesquels des outils des sciences de gestion qui doivent apparaître lors d'une étape clé du projet, à savoir la rédaction du RP (voir annexe 20), et qui sont présentés dans des documents à destination des agents du RECAC :

- le chronogramme prévisionnel permet de décomposer des objectifs en tâches ou activités et d'identifier le début et la fin d'un projet, ainsi que les consommations en temps, en équipements et en budget. Des outils d'ordonnancement en gestion de projet

Nombre d'élèves tous cursus confondus : XX XXX	année scolaire 200X-200X	+ / - 10 %
Nombre de candidats au baccalauréat : X XXX	année scolaire 200X-200X	+ / - 10 %
Enseignement cursus standard		
X 000 élèves participent à l'expérimentation LV2 français sur les trois années du lycée	de septembre 200X à juin 200X	+ / - 10 %
Les établissements concernés doivent être répartis sur l'ensemble du pays	octobre 200X	0 %
L'ensemble des professeurs impliqués dans l'expérimentation doit prendre part à la formation continue	de septembre 200X à juin 200X	0 %
Nombre d'élèves dans le secondaire apprenant le français : > XXX 000 (soit + 100%)	septembre 200X	- 10 %

Objectifs qualitatifs globaux à atteindre

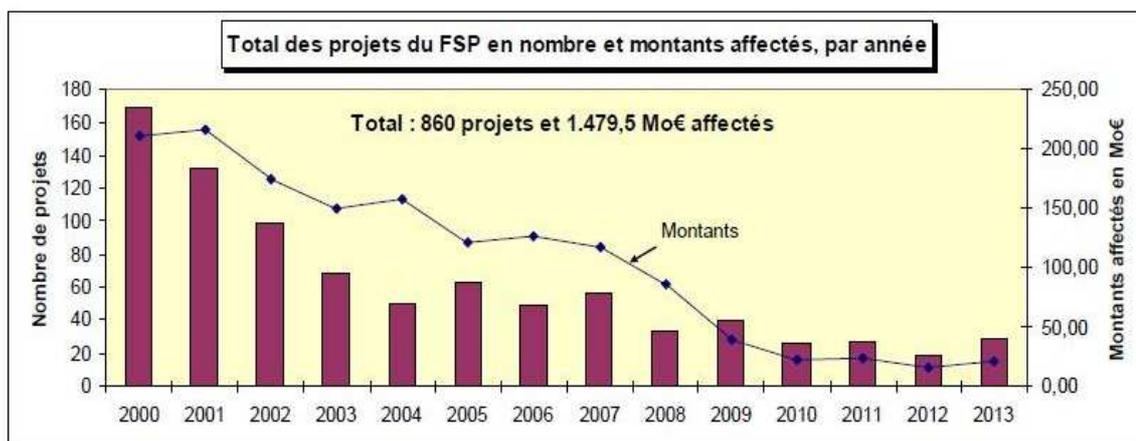
Ratio	Mode de calcul	Objectif enseignement bilingue	Objectif cursus standard
d'évaporation	Nombre d'élèves inscrits et présents en début d'année / nombre d'élèves présents en fin d'année	< 5 %	< 5 %
de réussite	À l'issue de leur cursus, les élèves ont obtenu des résultats supérieurs ou égaux à la moyenne en langue française	> 70 %	> 70 %
d'accès à l'enseignement supérieur	À l'issue de leur cursus, les élèves diplômés accèdent à l'enseignement supérieur	= au taux moyen de l'ensemble des élèves scolarisés (à partir de 200X)	= au taux moyen de l'ensemble des élèves scolarisés (à partir de 200X)

Il s'est agi de montrer dans la présente section que le recours à des outils de gestion par les agents du RECAC est récent et lié à la mise en place de la LOLF. Cette démarche a progressivement pris de l'ampleur, notamment sous l'effet du lancement des projets FSP sensibilisant les agents du RECAC à la démarche du contrôle de gestion. Un approfondissement de l'analyse concernant cet élément aurait sans doute été intéressant. En effet, des consultants qui ont évalué cet instrument nous laissent à penser que le développement du FSP relève d'un processus tandem qui a favorisé des améliorations du dispositif au travers de « réparations » par les managers-utilisateurs :

« Les points de vue recueillis sont généralement favorables à la conception de départ, mais ils jugent que celle-ci était trop rigide (toute modification au projet devait recevoir l'aval formel du bureau du FSP). Les possibilités plus grandes de modification du projet qui ont été accordées par la suite ont donc été appréciées par les utilisateurs de l'instrument (notamment la possibilité de faire des réallocations budgétaires dans certaines limites) » (Dessalien et Perramant, 2014, p. 93).

Les répondants que nous avons interrogés n'ont toutefois que peu évoqué les projets FSP qui connaissent un déclin régulier, tant en nombre qu'en montants affectés, depuis leur lancement en 2000, ainsi que le montre la figure III.1. (voir *infra*).

Figure III.1. Nombre et montants affectés aux projets FSP sur la période 2000-2013 (Dessalien et Perramant, 2014, p. 51)



En termes de montants affectés, la réduction est encore plus forte de 2000 à 2013 puisque le total a été divisé par 10.

Le FSP étant « devenu quantité négligeable » en dépit de son « grand intérêt » et de son « utilité » ((Dessalien et Perramant, 2014, p. 70), il n'est pas étonnant qu'il ne trouve pas sa place dans les développements qui suivent. En effet, nous avons présenté le FSP en tant qu'élément préfigurateur du SMG du RECAC mais les restrictions budgétaires lui ont progressivement fait perdre de sa pertinence, même si la démarche de cet instrument s'inscrit dans celle du contrôle de gestion. Lors de la JDR du 18 juillet 2016, un atelier thématique a présenté « le nouveau FSP » de façon à réactiver cet outil de la diplomatie culturelle d'influence (voir conclusion générale)²⁷⁵.

Aussi présentons-nous en détail dans les sections qui suivent comment s'est peu à peu constitué le SMG du RECAC. Pour ce faire, nous interprétons les données que nous avons recueillies quant aux trois principaux éléments de l'assemblage SMG que sont le « contrôle de gestion » avec la « fiche budget pays », la programmation budgétaire avec l'application PRISME et - pour les agents chargés de la CLE - les applications numériques de gestion des cours de langue.

²⁷⁵ Journée du réseau de coopération et d'action culturelle du lundi 18 juillet 2016 au Centre de conférences ministériel du MAE : « 17h15-18h45 - Ateliers thématiques [...]. Des outils réformés au service de notre politique de développement : l'expertise technique et le nouveau FSP ».

B - La fabrique d'un système de maîtrise de gestion : un assemblage sur-mesure

Le RECAC communique largement, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre II, sur ses activités.

L'organisation communique évidemment en interne, prioritairement au travers des TD et de son site intranet *Diplonet*, cette parole étant relayée dans les différents postes du monde entier lors des réunions de service, généralement hebdomadaires, dirigées par les ambassadeurs, chefs des postes - ou les premiers conseillers en leur absence - , ainsi que les réunions de service au niveau des services culturels organisées par les COCAC ; il n'est pas rare qu'il y ait également des réunions de service, sous l'égide des directeurs délégués qui sont également conviés aux réunions de service des COCAC (ou celles des consuls généraux dans les provinces), dans les Instituts français.

Le RECAC communique également en externe, dans des proportions moindres, en direction du grand public au travers du site Internet *Diplomatie* et de documents imprimés, notamment ceux disponibles dans le hall d'accueil de la DGM, à Paris, et dans les halls d'accueil de représentations diplomatiques et culturelles, ainsi que de certaines Alliances françaises²⁷⁶. Un discours spécifique sur la mise en place du contrôle de gestion au sein du RECAC, que nous analysons au travers de deux documents de communication, a été porté à partir de 2008 par le sommet stratégique de l'organisation.

1) L'émergence d'un discours sur le contrôle de gestion porté par le sommet stratégique du RECAC

Nous avons relevé deux documents qui ont été diffusés en interne et en externe (ils sont disponibles sur le site en ligne du MAE) et nous semblent particulièrement intéressants car ils participent de la sensibilisation des agents au Département et dans les postes au contrôle de gestion.

Le premier est une brochure de huit pages publiée en novembre 2008 sous la forme d'un dépliant dont l'introduction est signée par Anne-Gazeau Secret, alors

²⁷⁶ Mentionnons également que le bimestriel « Le français dans le monde », revue de la fédération internationale des professeurs de français éditée par CLE International, a été fondé en 1961 et est soutenu par le MAE. Il diffuse régulièrement des informations sur les acteurs et les activités de la coopération linguistique et éducative, notamment du RECAC. Voir son site www.fdlm.org/

(dernière) directrice générale de la DGCID²⁷⁷ ; le second est une fiche dite « repère » de deux pages au format A4 (voir annexe 19) de 2011 qui présente une introduction de Christian Masset, alors (premier) directeur général de la DGM.

Ces deux documents intègrent des éléments qui font sens en présentant ce que signifie « contrôle de gestion » en s'attachant aux « nouveaux outils de pilotage de la coopération française » et à « une démarche globale qui vise à renforcer le pilotage stratégique et la prise de décision à l'administration centrale, dans le réseau et auprès des opérateurs ». Observons d'ailleurs que certains postes, comme celui de Pékin²⁷⁸, ont su saisir leur connaissance des dispositifs de gestion du RECAC auxquels ils ont été fortement sensibilisés pour développer des programmes de coopération en matière de modernisation de l'administration publique²⁷⁹.

a) Performance et contrôle de gestion à la DGM

La fiche repère de 2011 (voir annexe 19), réalisée par le service des programmes et du réseau, devenu DPR depuis, avait, comme cela nous a été précisé lors d'un entretien (MAE08), pour objectif de présenter le nouveau secteur « performance » de cette direction générale aux agents. Cela souligne l'importance que le Département accorde à l'information de ses personnels affectés dans les postes à l'étranger. En effet, la plupart des agents en poste sont situés à une grande distance géographique de la Centrale et de ce fait ne s'y rendent que rarement au cours de leur affectation en poste, surtout s'ils ne prennent pas part aux JDR ; il apparaît donc essentiel de les informer des dispositifs mis à leur disposition et de leur faire connaître leurs interlocuteurs.

La présentation du secteur « performance » indique qu'il s'articule en trois volets (contrôle de gestion, audit et évaluation). Il résulte de la mise en œuvre de la LOLF pour répondre à un contexte budgétaire contraint. Concernant le contrôle de gestion, l'accent est mis sur le suivi des consommations des crédits et la prise de décision relative aux

²⁷⁷ Document MAE en ligne consulté le 27 novembre 2015 : www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DEPLIANT_DGCID_ETAT_STRATEGIE.pdf. Voir les extraits présentés en annexe 21.

²⁷⁸ Le SCAC-Institut français de Chine apporte « un appui aux processus de réorganisation de l'administration » et « un soutien à la modernisation de la fonction publique, condition d'un fonctionnement durable des administrations renouvelées ». Document du 22 août 2014 consulté le 27 novembre 2015 : www.ambafrance-cn.org/La-modernisation-de-l-administration-publique

²⁷⁹ Nous montrons ainsi que des agents peuvent capitaliser leurs savoirs issus des sciences de gestion et les mobiliser dans le cadre de leur exercice professionnel, à l'instar du COCAC en Chine (voir note de bas de page précédente) qui était à l'origine de la cellule de contrôle de gestion du RECAC.

actions des postes avec un tableau de bord stratégique adossé à la base de données « performance réseau », gérée en Centrale, dont la « fiche budget pays » est complétée par les postes (115 postes en 2011, soit 70 %). Cette fiche²⁸⁰ qui permet un reporting concernant les projets de coopération et d'action culturelle était présentée dans le premier dépliant de 2008.

b) « Pour une administration stratégique et transparente » : le fil conducteur du développement du SMG du RECAC

Le dépliant intitulé « Pour une administration stratégique et transparente »²⁸¹ est sous-titré : « l'atout des nouveaux outils de pilotage de la coopération française ». Annonçant en introduction la réforme dans « la perspective de [la] transformation [de la DGCID] en 2009 en Direction d'état major », il affirme que le MAE « se donne aussi les moyens de mieux gérer ses crédits et développe ainsi une vraie culture de l'évaluation des résultats ». L'emploi de l'adverbe *mieux* ne nous avait pas interrogé de prime abord. C'est le rapprochement avec le concept fondamental du contrôle capacitant (« permettre aux employés de *mieux* maîtriser leurs tâches », voir la section C du premier chapitre) qui a accru notre intérêt pour ce document qui s'articule autour de deux parties :

- « *Mieux* mesurer notre action et *mieux* piloter le réseau depuis Paris » ;
- « *Mieux* évaluer les résultats pour un management moderne »²⁸².

Cette publication précise que :

« La démarche de contrôle de gestion est en phase d'extension au sein du réseau de coopération et d'action culturelle extérieure. Chaque ambassade va ainsi pouvoir renseigner une matrice d'indicateurs évaluant les actions menées par la France dans les différents secteurs d'intervention et bénéficier dès lors d'une aide considérable pour le pilotage stratégique » (p. 5).

Deux traits prégnants se dessinent dans ces éléments : le premier est l'importance de la stratégie quant au déploiement pour le RECAC de son SMG, le second correspond à son caractère opérationnel. Ces traits apparaissent en adéquation avec l'approche par questions retenue dans le cadre étendu de Ferreira et Otley (2009), depuis la vision

²⁸⁰ Voir le point suivant 2) Une conception orientée « maîtrise » du contrôle de gestion : la « fiche budget pays ».

²⁸¹ Voir extraits présentés dans l'annexe 14.

stratégique et la mission jusqu'à l'opérationnalisation du SMG. Incidemment, la volonté de « faire mieux » du MAE au travers du contrôle de gestion du RECAC s'inscrit dans le droit fil du projet capacitant et l'on remarquera que la question de la « transparence », apparaissant dans le titre du dépliant étudié, correspond à deux caractéristiques-clés du contrôle capacitant et constitue également la dénomination de l'un des éléments-clés de l'assemblage du SMG que nous avons évoqué dans la section consacrée à la description épaisse dans le deuxième chapitre. C'est ce qui nous a conduit à proposer *infra* un tableau récapitulatif mettant en correspondance les composantes de l'assemblage SMG et les quatre caractéristiques-clés.

L'analyse du dépliant et les entretiens que nous avons réalisés nous ont amené à considérer que la mise en place du SMG du RECAC peut être datée de l'année 2006 dans le cadre de cette recherche, soit concomitamment à la mise en œuvre effective de la LOLF ; les résultats de cette recherche sont valables jusqu'à l'année 2015 et couvrent ainsi une décennie. En l'inscrivant directement dans le processus tandem en contrôle capacitant que nous avons montré dans le premier chapitre (section C), sa conception progressive, c'est-à-dire depuis son ébauche, pourrait d'ailleurs être associée à la création de la cellule de contrôle de gestion du RECAC en 2002. Toutefois, sur son intranet, le MAE précisait que la mise en œuvre du contrôle de gestion dans le réseau avait débuté en 2006 et devait s'effectuer peu à peu, visant en cela à toucher l'ensemble des postes :

« Le déploiement du contrôle de gestion s'effectue par étapes. Depuis janvier 2006, 4 postes diplomatiques (Dakar, Ljubljana, Madrid et Prague) expérimentent le contrôle de gestion. 3 postes (Rabat, Mexico et Berlin) ont rejoint la démarche à la fin 2007. Un premier bilan de l'expérimentation et les orientations du DGCID en matière de pilotage ont conduit à des ajustements et à une stabilisation de la démarche courant 2008. Cela a permis d'étendre l'exercice à 20 postes supplémentaires au premier semestre, notamment la Chine, les États-Unis, le Royaume-Uni ou l'Afrique du Sud. À la fin de l'année 2008, 50 postes auront intégré la démarche, correspondant à 54 % des crédits DGCID. Le dispositif sera ensuite généralisé à l'ensemble du réseau en 2009. Trois critères sont pris en compte dans le choix des pays pouvant participer à cette extension : priorités stratégiques du Département ; souhait de l'ambassadeur ou du conseiller culturel [COCAC] d'adopter la démarche de contrôle de gestion ;

²⁸² La présentation en caractères italiques de l'adverbe *mieux* nous revient.

volonté d'obtenir un échantillon représentatif, notamment en fonction des typologies géographiques » (*Diplonet* du 19 mai 2009).

Il ressort de notre recherche que la généralisation du dispositif de contrôle de gestion n'a pas été aussi rapide que prévu, ainsi que nous allons le montrer au travers de la « fiche budget pays » (FBP). Élément pivot du SMG, la FBP est un tableau de bord bâti autour d'indicateurs qui permet « une meilleure coordination avec l'administration centrale ("dialogue de gestion") ». Nous avons présenté en chapitre II ce que le MAE entend par dialogue de gestion pour le RECAC (voir *supra* figure II.13.) ; en effet, le terme « dialogue de gestion » est la dénomination employée dans le secteur public français pour promouvoir la mise en place du contrôle de gestion et nous allons montrer que, dans le cas du RECAC, il a pris un sens particulier. Le pôle contrôle de gestion du secteur performance confirme les dynamiques de ce dialogue :

« Le dialogue de gestion est le processus d'échanges existant entre le responsable de service et son équipe. Il s'appuie sur les tableaux de bord. Ce dialogue de gestion est formalisé au sein d'un comité de gestion. L'objectif du dialogue de gestion est d'impliquer l'ensemble des équipes vers un but commun » (*Diplonet* du 19 mai 2009).

Le « dialogue » ainsi présenté nous invite à dépasser les acceptions de contrôle et de surveillance liées à la dénomination française de « contrôle de gestion ». Un répondant que nous interrogeons sur la signification que revêtait le contrôle de gestion nous avait répondu :

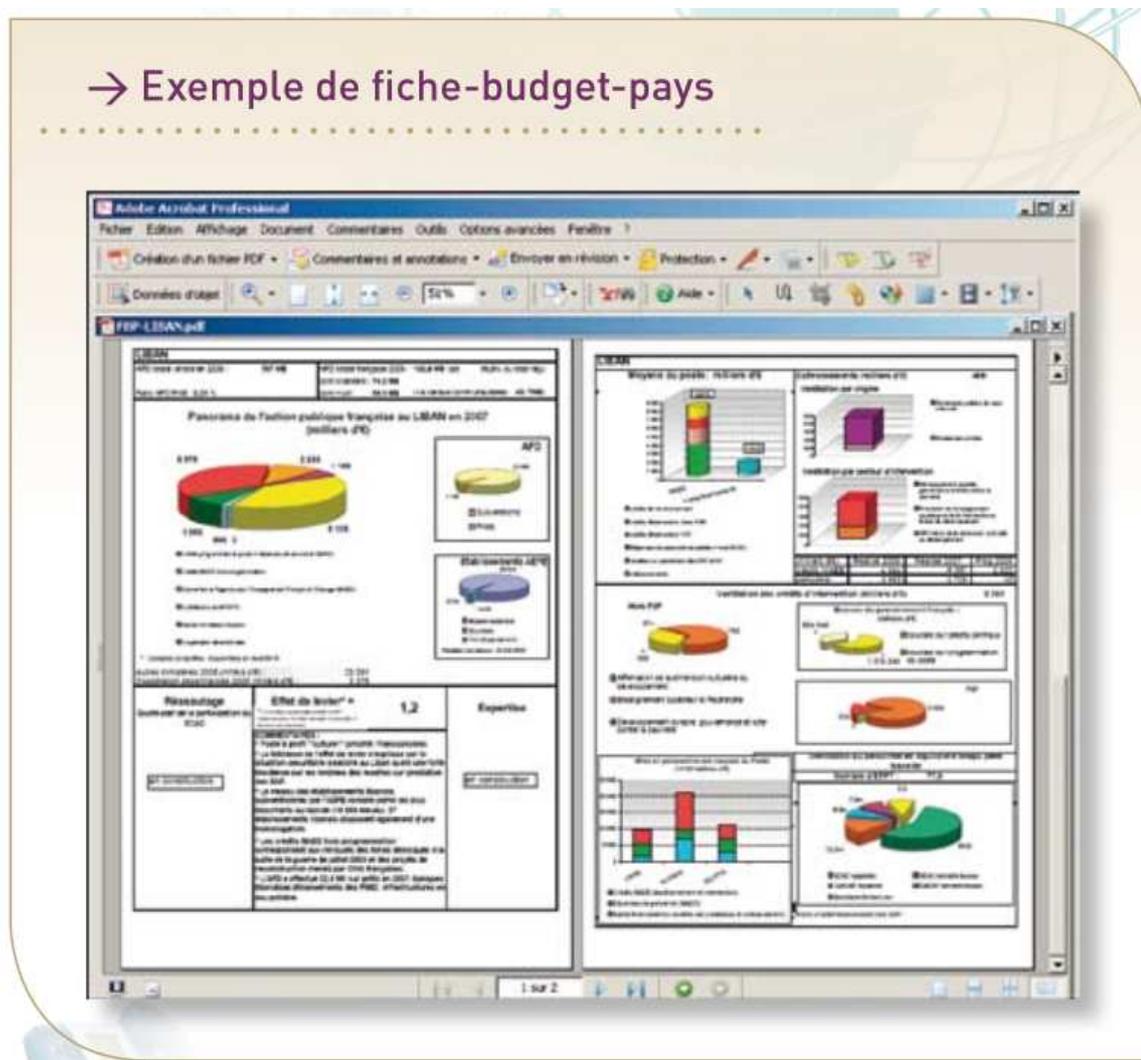
« Nous on a vraiment un contrôle de gestion vraiment suivi avec le Département, à la fois financier et humain. C'est vraiment un dialogue de gestion, quoi, c'est pas qu'un contrôle » (entretien COCAC12, zone Afrique).

En écho, le MAE précise ce qu'il entend par contrôle de gestion dans la définition qu'il en donne sur son site intranet : « 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 » (*Diplonet* du 19 mai 2009). Nous allons par conséquent montrer le rôle central de la FBP pour le SMG du RECAC en soulignant la pertinence de notre choix du substantif « maîtrise » pour la traduction et l'appropriation en langue française de *Management control system*.

2) Une conception orientée « maîtrise » du contrôle de gestion : la « fiche budget pays »

La FBP constitue selon nous le cœur de la démarche de contrôle de gestion du RECAC, si bien que nous la qualifions d'élément pivot. Cependant, les documents tant internes qu'externes ne proposent pas de présentation détaillée ni d'explication de la FBP, si ce n'est la visualisation d'un exemple sur le dépliant de 2008, présenté *infra* en figure III.2.

Figure III.2. Visualisation du tableau de bord de la FBP (MAE, DGCID, 2008 : « Pour une administration stratégique et transparente », p. 4)



Plusieurs répondants nous ont cependant remis des FBP dans des postes, sous le sceau de la confidentialité. Nous allons en décrire les grandes lignes, en sachant que la FBP évolue au cours des années, évolution qui s'inscrit dans la qualité capacitante du SMG. Il y a une FBP par poste, à renseigner deux fois dans l'année (début d'année et

Figure III.4. Visualisation de l'onglet « FBP » d'une FBP anonymée version 2011

Indicateurs prioritaires de : Autres pays d'intervention "influence"		Moy Zone	Fiche Budget Pays - XXX		209	Données : 15/01/201X		
Nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat à date	XXX	NR	Population	100 000 000	PIB	100 000 000 000 €		
Cofinancements levés sur l'année	XXX	NR	<p>Dans un pays de 98 M d'habitants qui constitue un "observatoire géostratégique important" où se jouent certes les influences dominantes XXX, mais d'intérêt économique non négligeable pour la France, le SCAC privilégie la promotion de l'expertise française, la formation et la mobilité des élites XXX dans le cadre d'une action étendue à l'ensemble des grandes villes du pays ainsi qu'aux XXX qui nous sont favorables à l'ONU.</p> <p>Il vise à donner plus de visibilité aux actions prioritaires qu'il mène, ainsi qu'à une meilleure articulation de ces dernières avec les programmes de l'UE aux XXX, avec l'AFD dans la perspective de son mandat de "promotion d'une croissance verte et solidaire", les instances internationales où pèse la France, PNUD, XXX, Banque Mondiale et le multilatéral régional. Dans la limite des crédits qui lui sont alloués -ces derniers ayant atteint leur étiage-, l'essentiel de l'action du SCAC a été recentrée sur un travail "d'agence de liaison" au service des intérêts français (les liens avec les entreprises sont renforcés), et d'accompagnement par la mobilité de projets menés pour certains sur financements bilatéraux européens ou multilatéraux, dans le domaine prioritaire du développement durable. Le pays a de fait peu de chances d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement selon le calendrier imparti, du fait de problèmes de gouvernance. Le Scac pilote en outre un lycée XXX conventionné avec l'AEFE et X Alliances Françaises conventionnées avec la Fondation Alliance Française de Paris.</p>					
Nombre de mois/homme d'expertise (LOLF)	XXX	NR						
Nombre de partenariats académiques structurants	XXX	NR						
Mobilisation de financements externes sur l'année	XXX							
AEFE : fonds engagés dans le pays	XXX							
Culture France : fonds engagés dans le pays	XXX							
AFD : Prêts concessionnels	XXX							
AFD : Subventions	XXX							
Budget & RH			Financements externes		Attractivité et rayonnement			
Programmation année N (poste + centrale)	XXX		Effet de levier <i>financements externes / (crédits titres 3 & 6 + masse salariale évacués)</i>	XXX	Nombre d'étudiants étrangers en master et doctorat	XXX		
Taux de décaissement fin S2	100%		Cofinancements levés sur l'année	XXX	Enveloppes consacrées aux bourses (poste + centrale)	XXX		
Nombre d'ETPT	XXX		Recettes sur prestations réalisées sur l'année	XXX	Nombre d'anciens étudiants et boursiers suivis	XXX		
Satisfaction du poste quant à l'action des opérateurs			Grands instruments multilatéraux		Cours			
AEFE ☺	CNOUS ☺		Estimation du poids de la France dans le FED	XXX	Nombre d'heures élèves dans les EAF	NR		
AFD ☺	CampusFrance ☺		Estimation du poids de la France dans le FMS	XXX	Nombre d'heures élèves dans les AF	XXX		
Partenariats			Expertise publique sur financement international		Manifestations			
Montant des financements accordés par le MAEE à des ONG françaises	XXX		Nombre de mois/homme d'expertise placés	XXX	Nombre total de manifestations	XXX		
Animation du réseau : nombre des partenaires externes	XXX		Existence d'un dispositif de veille	Oui	Coût moyen par manifestation pour le SCAC	XXX		

L'onglet « tableau de bord » constitue ce que l'on pourrait qualifier de « page de garde » et de « sommaire » du document global et présente un « espace dialogue » ; l'onglet « FBP » a pour objectif de synthétiser sur une feuille les données agrégées relatives au contrôle de gestion d'un pays. Nous proposons dans le tableau III.3. (voir *infra*) une description du contenu de chacun des dix onglets.

Tableau III.3. Synthèse de la FBP version 2011

Onglet	Description synthétique
1	Le tableau de bord de la FBP que nous présentons se décompose en quatre parties (voir <i>supra</i> figure III.3.) : une zone d'identification du poste et du service contact en centrale ; un espace « dialogue » qui « permet au poste et au bureau contrôle de gestion de dialoguer sur l'ensemble des points techniques (calendrier, problèmes informatiques, définitions...) » ; une zone d'aide relative à l'organisation de la FBP ; un guide des onglets qui se répartissent selon les secteurs d'activité des SCAC-EAF sachant que « vous listez les métiers de la DGM et vous avez la structure de la FBP » (entretien MAE08).
2	Il s'agit d'une synthèse de la FBP, présentant une analyse de l'action du poste dans le pays : indicateurs prioritaires, mobilisation de financements externes, le budget et les ressources humaines, la satisfaction du poste quant à l'action des opérateurs, les partenariats, le poids de la France dans les grands instruments multilatéraux, l'expertise publique sur financement international, l'attractivité et le rayonnement ainsi que quatre derniers indicateurs sur les cours et les manifestations auxquelles le poste a contribué dans l'année (voir <i>supra</i> figure III.4.)
3	« Budget et RH » : il s'agit d'une fiche détaillée intégrant des graphiques portant sur l'évolution de la programmation du poste (FSP et hors FSP) et la répartition des catégories

	d'emplois (expatriés et locaux), la programmation et son exécution, les ressources humaines et l'immobilier. Il est renseigné par les secrétaires généraux.
4	« Mobilisation des financements externes » : renseigné par les COCAC, il présente en détail avec de nombreux commentaires, des tableaux et graphiques les cofinancements, le réseautage, les recettes sur prestations, la ventilation des cofinancements par type de partenaire, l'apport financier moyen par type de partenaire, les fonds publics autres que MAE, les montants des recettes sur prestation, puis la capacité à lier des partenariats stratégiques grâce à l'activité de réseautage « qui consiste à mesurer la capacité du poste à lier des "partenariats stratégiques" sans pour autant être à l'initiative du projet ou le chef de file des bailleurs de fonds ».
5	« Fichier de collecte et d'assistance à la qualification des financements externes » : cette feuille « vise à recenser l'ensemble des opérations menées par le poste en partenariat. Un projet doit être saisi sur autant de lignes que de partenaires ou types de partenaires. Les données se déverseront ensuite dans l'onglet ["Mobilisation des financements externes"] » ; elle peut comporter des dizaines de lignes.
6	« Partenariats » : il s'agit à nouveau d'une feuille très détaillée dont une vue d'ensemble porte sur la coopération européenne, l'action des opérateurs et l'appui aux entreprises françaises, qu'elles soient implantées localement ou non (par exemple, ventes de droits d'émissions télévisuelles). On observe ensuite un volet intitulé « tableau de saisie des données » qui se décline avec un commentaire général sur les partenariats, puis des sous-volets portant sur l'animation du réseau, les actions des opérateurs, le placement de l'expertise publique française sur financement international, l'appui aux entreprises françaises, la coopération décentralisée (collectivités locales ou territoriales françaises), la coopération européenne et le nombre de contributions au webmagazine <i>Latitude France</i> qui est alimenté par les postes [http://latitudefrance.diplomatie.gouv.fr/].
7	« Coopération universitaire et attractivité » : il s'agit d'un reporting orienté vers le nombre d'étudiants étrangers [du pays où se situe le poste] inscrits en master et doctorat dans un établissement d'enseignement supérieur français (c'est un indicateur LOLF qui, à ce titre, doit figurer dans le PAP et le RAP), les anciens étudiants et boursiers faisant l'objet d'un dispositif de suivi, les partenariats académiques structurants vivants, les bourses et leurs cofinancements ainsi que les manifestations de promotion de l'enseignement supérieur français. Il est généralement renseigné par les attachés de coopération universitaire (ACU).
8	« Coopération scientifique et technologique » : cet onglet s'intéresse aux projets scientifiques et à l'attractivité des élites étrangères. À ce titre, ses volets portent sur l'innovation, l'attractivité d'étudiants et de chercheurs en long séjour en France pour des projets scientifiques, la contribution du poste à des projets de coopération scientifique et à l'activité de veille telles que le nombre de notes élaborées ou le nombre d'événements initiés. Il est généralement renseigné par les attachés de coopération scientifique (ACS).
9	« Coopération culturelle et français » : il s'agit de l'onglet où l'on retrouve les projets et actions conduits au titre de la CLE. Les trois indicateurs LOLF doivent être renseignés : cursus francophones, certifications et tests de langue française (DELF, DALF et TFC pour l'opérateur CIEP, TEF et diplômes de spécialités en français de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris) et taux d'autofinancement des établissements à autonomie financière et alliances françaises conventionnées. Des pistes d'amélioration doivent être proposées à partir d'un diagnostic réalisé par les postes ainsi qu'un suivi des manifestations culturelles. Il est généralement renseigné par les ACE et ACPF.
10	« Coopération et aide au développement (FSP, efficacité de l'APD [aide publique au développement] et expertise) » : à l'instar des précédentes feuilles sectorielles, cet onglet présente une vision synthétique de l'activité annuelle sectorielle puis un tableau de saisie des données portant sur les projets relevant du FSP et du fonds social de développement, l'efficacité de l'APD (indicateur LOLF), les organisations non gouvernementales, l'influence dans la programmation et la mise en œuvre des programmes communautaires et de l'APD multilatérale, le nombre de volontaires internationaux (VI) et les interventions locales de l'Agence française de développement.

On comprend que le renseignement de la FBP a induit une nouvelle charge de travail pour les agents culturels. Cela les mobilise de façon importante à l'occasion des deux envois annuels et, le reste de l'année, de manière moins marquée car il s'agit alors

d'une activité de veille en direction des indicateurs que les agents doivent suivre. Dans cet esprit, les membres du *continuum* LH-CO sont incités à travailler en direction des deux principaux axes qui apparaissent dans les différents onglets de la FBP : un axe financements qui met l'accent sur la recherche de cofinancements et la levée de fonds, pour lesquelles des formations spécifiques sont organisées par le MAE et ses opérateurs depuis la mise en œuvre de la LOLF, ainsi que des ateliers de travail lors des JDR qui réunissent les agents des postes du monde entier ; et un axe sectoriel s'inscrivant dans les priorités stratégiques définies pour le RECAC, qui donne aux postes une large marge de manœuvre quant à la mise en œuvre des projets de coopération et actions. Un ACPF a tenu à souligner l'importance de la question des cofinancements dans le cadre du RECAC qui confirme notre question de recherche :

« Les cofinancements surtout, ça c'est quelque chose qui intéresse la Centrale. Les cofinancements qu'on arrive à trouver. C'est vrai qu'il y a quelques années, c'est assez sensible par exemple en [pays d'Europe centrale et orientale], où dans les années 1990 on est arrivés avec beaucoup d'argent, des financements importants, et aujourd'hui on nous demande de trouver des partenaires, de trouver des cofinancements et de voir, comment dire, l'effet de levier qu'on peut faire avec les financements propres de l'IF ou qui nous sont apportés par les projets que l'on a déposés au MAE » (entretien ACPF12, zone Europe).

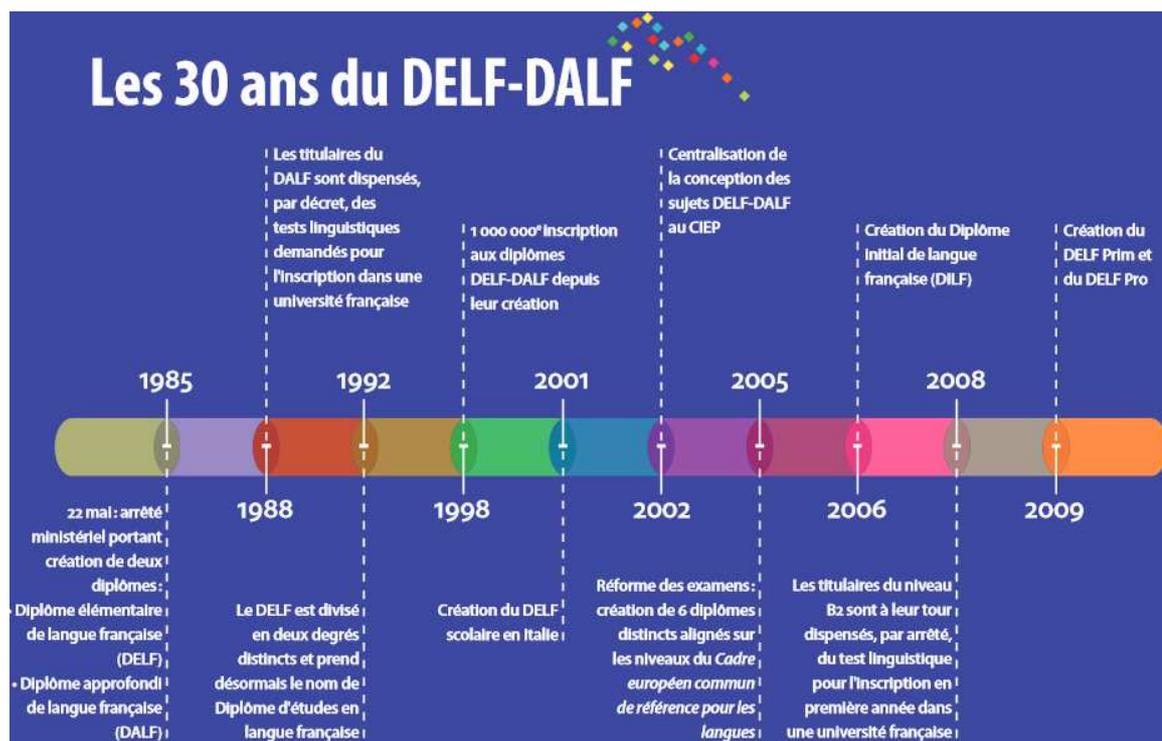
Il ressort ainsi de nos observations et entretiens que les projets de coopération concernant les certifications françaises prennent des formes multiples et adaptées aux contextes locaux selon les moyens à la disposition des postes, moyens en termes d'agents, de compétences en ingénierie de formation, de capacité à générer des partenariats et aussi, dans une moindre mesure, ressources financières et techniques locales. Arrêtons-nous un instant sur la promotion des certifications françaises de type DELF et DALF puisque nous les avons évoquées dans le deuxième chapitre et qu'elles figurent dans la FBP.

b) Faire le lien entre la FBP et la mission avec un projet de CLE

L'opérateur CIEP est chargé de la promotion et de l'administration des seuls diplômes de français langue étrangère délivrés par le ministère français de l'Éducation Nationale qui sont le DELF et le DALF. Depuis leur création par un arrêté ministériel du 22 mai 1985, ils ont été progressivement diffusés dans la plupart des pays, ainsi que

l'illustre la figure III.5. *infra*, comme cela a été rappelé lors d'une grande manifestation au CIEP pour célébrer leur trentième anniversaire en 2015²⁸³. Dans les postes, les projets relatifs à ces diplômes sont conduits par les ACE et les ACPF et intéressent également les experts sectoriels chargés de la coopération universitaire et de la promotion de l'enseignement supérieur français (il peut d'ailleurs s'agir d'ACE ou d'ACPF) car les titulaires du DELF B2 sont dispensés de test linguistique pour l'inscription dans une université française. Les agents de la CLE dans les postes et au Département (mission de la langue française et de l'éducation à la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche de la DGM) et leurs collègues du CIEP, et éventuellement du pôle « coopération linguistique et éducative » relevant du département « Langue française, livre et savoirs » de l'Institut Français, qui sont très souvent d'anciens et/ou de futurs membres du RECAC, œuvrent ensemble car de tels projets ne pourraient se développer sans l'implication de tous.

Figure III.5. « Les 30 ans du DELF-DALF » (La lettre du CIEP, octobre 2015, p. 2)²⁸⁴



²⁸³ « Ces diplômes du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui enregistrent annuellement quelque 400 000 inscriptions dans plus de 1 150 centres d'examen répartis dans 174 pays, participent activement au rayonnement de la langue française dans le monde ». Site du CIEP consulté le 10 décembre 2015 : www.ciep.fr/delf-dalf/30-ans-delf-dalf

²⁸⁴ La lettre du CIEP est également disponible en ligne. Site du CIEP consulté le 10 décembre 2015 : www.ciep.fr/sites/default/files/lettre-ciep-30-ans-delf-dalf.pdf

À titre illustratif, voici une liste de cinq actions conduites dans des postes :

- projet FSP national de promotion de la langue française en tant que langue vivante deux dans le système éducatif local : l'indicateur de performance « obtention du DELF A1 » à l'issue de la première année de formation, soit 90 heures de formation, doit être supérieur à 80 % des apprenants du programme ;
- organisation de sessions de formation de correcteurs et examinateurs du DELF et du DALF : séminaires d'habilitation de professeurs de français locaux assurés par l'ACE, l'ACPF ou un expert du CIEP ;
- réalisation d'un « Guide DELF DALF » financé par les droits d'inscription et remis à chaque candidat ;
- formation des chefs de centre DELF DALF à l'utilisation du logiciel DELF DALF du CIEP depuis l'ouverture d'une session jusqu'à sa clôture ;
- signature d'une convention cadre avec le service de l'Éducation et de la formation de la capitale pour l'organisation de sessions du DELF scolaire dans des lycées à cursus francophone.

L'ensemble des actions recensées dans les FBP est alors transmis par intranet au Département qui analyse chacune. S'en suit une phase essentielle, qui ressort dans différents entretiens, celle du dialogue de gestion entre les postes et DPR, même si, bien entendu, le dialogue de gestion ne se limite pas à la FBP mais intègre tous les aspects touchant aux missions dévolues aux postes (comptabilité, ressources humaines, systèmes d'information, etc.). Cette étape apparaît comme cruciale.

c) « Mieux travailler » en substituant la FBP aux fiches d'inspection générale

La mise en place progressive de la FBP dans le RECAC a constitué une évolution significative du travail pour ses acteurs car elle est conditionnée par le fait que les agents suivent des instructions formalisées, et, de plus, elle représente une surcharge de travail. Elle n'a cependant pas été mal vécue, même si cet aspect n'a pas été passé sous silence par la plupart des agents dans la mesure où le MAE, pour justifier le passage au contrôle de gestion, a supprimé dans le même temps des documents lourds en termes de temps de travail et de recherche d'informations qui s'appelaient « les fiches de l'inspection générale » (fiches IG). Ainsi, un agent ayant passé 16 ans dans le RECAC et qui exerçait à la mission de la langue française et de l'éducation de la DGM, a

spontanément fait le lien entre le contrôle de gestion et la disparition des fiches IG lors d'un entretien :

« La notion de CDG c'est déjà quelque chose que je pense pas perçu de la même façon qu'avant. La notion de démarche qualité et de gestion a été quelque chose d'assez lointain et tout à fait abstrait pendant mes premières années en poste. La démarche qualité n'existait tout simplement même pas et le CDG se faisait au niveau local quand on avait la chance d'avoir un comptable et un contrôleur de gestion dans l'institution. À travers l'ambassade on remplissait le rapport annuel qui s'en allait à l'IG mais très sincèrement c'était vraiment abstrait. Et je trouve que depuis les dernières années c'est de plus en plus présent et c'est probablement lié au fait qu'on a de moins en moins d'argent et qu'il faut vraiment être rentable » (entretien MAE04).

Les fiches IG ont été remplies jusqu'en 2008. Nous en avons observé une dizaine renseignées, dont nous présentons un tableau de synthèse (voir *infra* tableau III.4.). Ces fiches étaient mises à jour chaque année par des agents chargés de la CLE par l'ajout des éléments propres à l'activité de l'année. Nous avons relevé le nombre de pages (il s'agit de documents au format Word, police Arial taille 8 pour les tableaux et taille 10 pour les commentaires) des fiches que nous avons pu consulter et avons observé que les volumes en cause étaient beaucoup plus importants que ce qui est demandé dans les FBP.

Tableau III.4. Exemples de fiches d'inspection générale relatives à la CLE renseignées jusqu'en 2008 avant le passage à la FBP

Intitulé de la fiche	Rubriques	Numéro de l'exemple	Nombre de pages
IG 3.8.2. La coopération culturelle et l'enseignement	1 - Programmation des 5 dernières années	1	42
	2 - La coopération pour le français	2	43
	2.1 La situation de la langue française	3	16
	2.2 La situation pédagogique	4	18
	2.3. La place du français dans les médias	5	24 (pour

du français ²⁸⁵	2.4. Les actions de coopération linguistique du poste 2.5. Les tâches effectuées par les structures françaises chargées de la coopération pour le français 3 - La coopération pour le livre et l'écrit 3.1. L'organisation du service 3.2. La politique du poste 3.3. La politique d'exportation du livre français 3.4. La diffusion sur crédits du Département 3.5. Les actions de coopération		les seules rubriques concernant la CLE)
	4 - La médiathèque 4.1. La bibliothèque 4.2. La fréquentation de la bibliothèque 4.3. Les supports autres que le livre 4.4. Les équipements audiovisuels	6	26 (pour les seules rubriques concernant la CLE)
	5 - La documentation 5.1. L'organisation de la documentation 5.2. L'adéquation de la documentation aux besoins 5.3. Le bulletin 6 - Les manifestations culturelles 6.1. La politique du poste 6.2. L'organisation des manifestations 6.3. Le financement des manifestations 6.4. L'évaluation de l'audience de ces manifestations 7 - Les échanges artistiques 7.1. Les séjours en France 7.2. Les invitations	7	12 (pour les seules rubriques concernant la CLE)
IG 3.8.5. Les établissements culturels	1 - Cadrage A - Les missions B - Le statut C - Les moyens D - La gestion du Centre	8	24
	2 - L'action culturelle A - Le choix des différentes manifestations sur trois ans B - L'évaluation de ces actions	9	25
	3 - L'action linguistique A - L'organisation des cours B - L'action en direction du système éducatif 4 - La bibliothèque médiathèque A - L'activité B - Le public C - La fonction de centre d'information 5 - Le centre d'information et de documentation universitaires	10	9

²⁸⁵ Ces fiches débutent par la mention suivante : « N.B. : La première partie de ce questionnaire est partiellement commune avec celui du Haut conseil de la francophonie (HCF). Les questions communes sont identifiées par leur graphie en petites majuscules et sont suivies du numéro de la question correspondante du questionnaire du HCF ». En effet, les ACE et ACPF devaient remplir durant l'année différents documents de synthèse, outre les demandes émanant d'administrations françaises pour renseigner divers questionnaires tels, en 2008, une étude de la direction générale du Trésor et de la politique économique portant sur la « comparaison internationale sur le métier d'enseignant dans les établissements scolaires publics de 1^{er} et 2nd degrés », une analyse des « dispositifs de remplacement des enseignants absents existant dans un certain nombre de pays européens » demandée par le bureau des affaires européennes bilatérales de la direction des relations européennes et internationales et de la coopération (DREIC) du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, ou encore un questionnaire sur « l'enseignement pour les mineurs en prison » à transmettre au ministère de la Justice.

C'est le caractère peu efficace des anciennes fiches de l'inspection générale, qui ne faisaient l'objet d'aucun *feed-back*, qui a conduit à leur abandon, ainsi que nous l'a rapporté un inspecteur général des Affaires étrangères :

« Il n'y a plus de questionnaire en tant que tel de l'IGAE, c'est-à-dire qui était rempli par l'ensemble des postes, qu'ils soient ou non visités dans l'année par une mission de l'IGAE. C'était assez lourd et finalement on a décidé de le supprimer » (entretien MAE01).

Le même répondant nous a confirmé l'utilisation généralisée des FBP :

« On l'emmène, oui. On a toutes ces données, on a des données même qui sont supérieures à la FBP, qui vont plus dans le détail, donc toutes ces données-là on les a avant, on les étudie, et d'un point de vue très pratique on part avec une clé USB sur laquelle il y a toutes les données » (entretien MAE01).

Au pôle performance de la DGM, un responsable du contrôle de gestion a d'ailleurs précisé le rôle facilitateur et d'aide des dispositifs du contrôle de gestion, non seulement pour les agents du RECAC mais aussi pour des parlementaires :

« 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 [mois des mouvements des agents du RECAC] on fait très régulièrement ce genre de chose. 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 très important. La sollicitation la plus simple et la plus immédiate c'est déjà de savoir ce qu'il s'est passé avant mon arrivée. Vous savez que quand les inspecteurs partent dans un poste la FBP c'est le document qui est transmis à l'IGAE. La FBP elle est transmise et ça nous l'avons signalé au poste. Une fois j'ai même des parlementaires qui me l'ont demandée. 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, on sait que c'est dans telle rubrique, on partage une nomenclature de structure de l'activité. Et ce format-là est calqué par rapport au métier. Le plan de la FBP 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 MAE 08).

Observons eu égard aux précisions fournies par un inspecteur général que le bureau du contrôle de gestion, après avoir étudié les FBP, effectue un traitement pour les basculer dans une base de données consolidée appelée « Performance ». L'examen de cette base de données au titre de l'année 2013, disponible en ligne pour les agents du MAE sur *Diplonet*, nous a permis de constater qu'elle agrégeait 16 907 lignes de données consultables par pays, zone, rubrique et libellé d'indicateur. C'est ce qu'un inspecteur général qualifiait de « données supérieures à la FBP ».

Nous avons souhaité représenter le mouvement d'interdépendance entre la Centrale et les postes où la FBP apparaît en tant qu'élément pivot du contrôle de gestion du RECAC, sans toutefois être « le » contrôle de gestion, comme cela nous a été précisé plusieurs fois ; le schéma suivant (voir *infra* figure III.6.) permet de prendre conscience de l'importance du « dialogue de gestion » dans le processus de contrôle de gestion mis en place et de la qualité capacitante liée à ce dialogue à l'œuvre dans la conception et la mise en œuvre de la procédure FBP auprès d'agents éloignés, par leur culture, leurs activités et leur formation, de pratiques gestionnaires. Alors que nous évoquions les facteurs clés de succès quant à la mission à conduire et aux dispositifs de gestion, un COCAC nous a confié que :

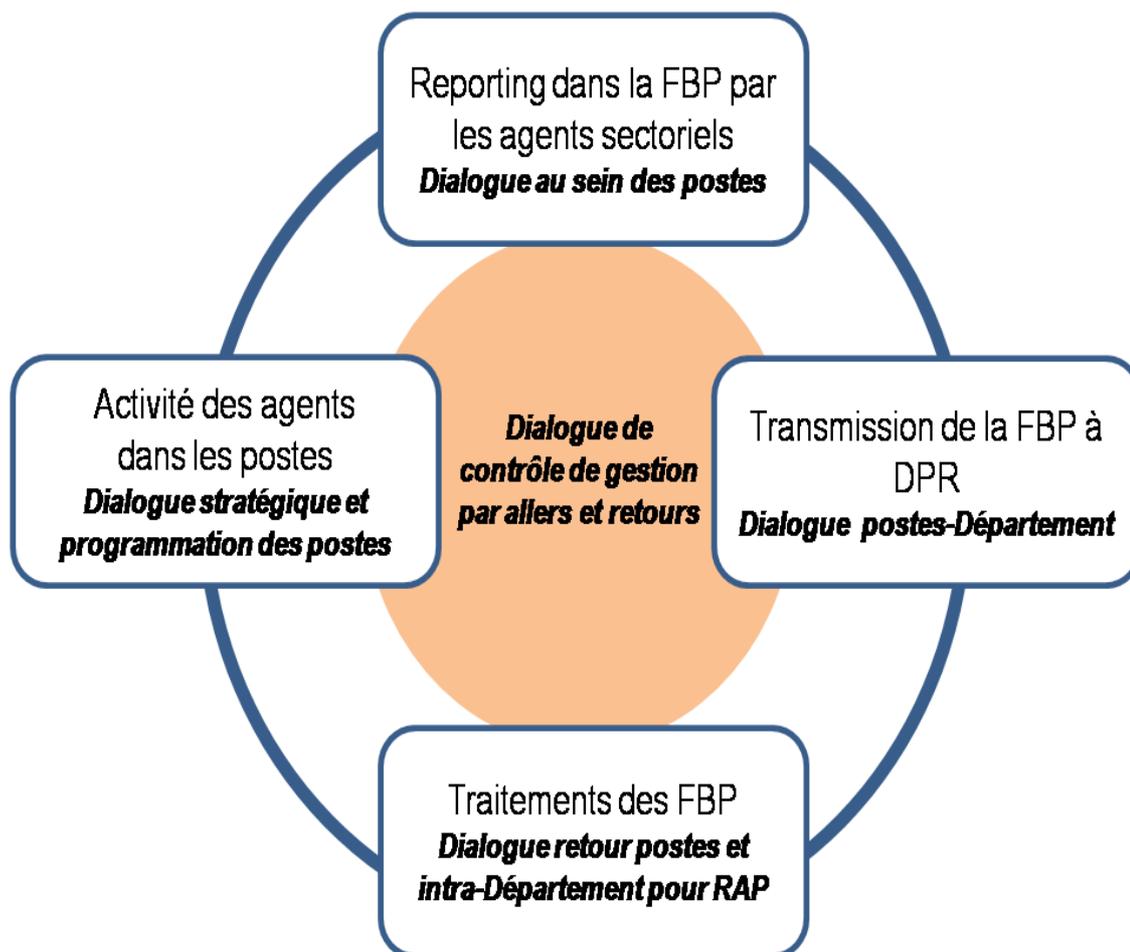
« Dans mon équipe directe j'ai 80 personnes et puis j'ai des gens qui relèvent du réseau mais pas forcément de ma hiérarchie directe, mais qui sont auprès de ministères [locaux], dans des centres de recherche et qui participent quand même tous de la même stratégie. Donc à mon avis il faut déjà une bonne diffusion des instructions que nous recevons parce qu'évidemment tout le monde ne peut travailler dans le même sens que si nous savons quel est le sens dans lequel nous devons travailler. Donc déjà une bonne diffusion de l'information, des échanges réguliers entre les gens, il faut un dialogue entre les gens parce que moi mon souci c'est que je dois amener mes agents vers un projet, et pour emmener les gens vers un projet, avec succès, à mon avis il faut une bonne adhésion. Donc à mon avis le dialogue interne, au sein de mon service, est essentiel » (entretien COCAC06, zone Asie).

Le même répondant poursuivant ainsi, alors que nous évoquions les lignes directrices d'un SMG « idéal » :

« Ce que je souhaite mettre en œuvre c'est un système avec un pilotage qui me donne une visibilité tous les mois de où j'en suis. J'ai besoin de voir. J'ai un secteur très gros qui recouvre des champs très différents, qui fonctionnent très différemment. Il y a en a qui gagnent de l'argent, d'autres

qui ne gagnent pas d'argent ; j'ai besoin de savoir où on va. À l'heure actuelle j'ai pas un pilotage très fin, c'est sûr. Donc j'ai besoin d'affiner ce pilotage, j'ai besoin d'avoir un dialogue avec mes agents, tous, qui soit beaucoup plus développé qu'à l'heure actuelle, parce que je ressens le besoin de les amener à porter un projet avec moi » (entretien COCAC06, zone Asie).

Figure III.6. Le dialogue du contrôle de gestion au travers de la FBP (source : auteur)



Par ailleurs, à la différence des fiches IG, la FBP apparaît comme une co-construction où interviennent directement les quatre parties de base identifiées par Mintzberg, à savoir le sommet stratégique qui avait pris l'initiative d'une mise en place « exemplaire » du contrôle de gestion en lien direct avec la LOLF, la technostructure qui a piloté cette mise en place en sollicitant une participation forte, ainsi que des contributions déterminantes au niveau du *continuum* ligne hiérarchique-centre opérationnel (LH-CO).

Nous proposons d'illustrer ce propos au travers de trois exemples issus de notre recherche.

d) Co-construire la FBP avec le dialogue de gestion selon un processus tandem

La première illustration consiste dans le fait que la démarche de contrôle de gestion au travers d'indicateurs nourrissant les FBP a été dès le départ co-construite selon une démarche tandem associant le Département (il s'agissait alors de la cellule de contrôle de gestion de la DGCID) et les postes. Il s'était agi d'une expérimentation initiée en 2006 associant quatre postes : Dakar (Sénégal), Ljubljana (Slovénie), Madrid (Espagne) et Prague (République tchèque).

Pourquoi ces quatre postes ? Il nous a été dit que le choix de trois pays européens, donc géographiquement proches de la Centrale, facilitait les échanges et réduisait les frais de déplacement ; le choix de Dakar peut être compris dans le fait qu'il s'agissait de l'un des plus importants postes du réseau, en termes de dotations budgétaires et de personnel.

Pendant deux années, ces postes et leurs correspondants au Département ont œuvré à l'identification et à la sélection des indicateurs de performance issus de la LOLF pour renseigner les RAP, et de deux autres types d'indicateurs : indicateurs de pilotage interne orientés sur les financements des projets - à savoir les contributions des partenaires - et indicateurs d'information du Département, notamment pour évaluer les opérateurs.

Cette expérimentation mettait l'accent sur l'élaboration d'un kit pilote (guide de l'utilisateur, fiches d'indicateurs et tableau de synthèse qui préfigurait la FBP) et le respect de la périodicité semestrielle des clôtures en cohérence avec la programmation (fin d'année civile) et le rendez-vous de mi-gestion (juin).

Cette « démarche de pilotage par les indicateurs » avait fait l'objet d'un atelier de travail lors du séminaire des nouveaux COCAC qui s'était tenu à Paris le 1^{er} février 2008 et dont nous proposons deux diapositives issues de la présentation multimédia qui était disponible en ligne pour les agents du MAE (*Diplonet*, 10 avril 2008) ; elles présentent cette démarche facilitatrice soulignant la volonté de diffusion de bonnes pratiques et l'avancement de l'expérimentation (voir *infra* figure III.7.).

Figure III.7. Une expérimentation à la base d'un processus tandem de construction de la FBP (Séminaire des nouveaux COCAC : « la démarche de pilotage par les indicateurs », MAE, DGCID, bureau du contrôle de gestion, 1^{er} février 2008, diapositives 2 et 3 sur 8)

I – PRESENTATION DE LA DEMARCHE

- **Dans le cadre de la mise en place de la LOLF, le contrôle de gestion contribue à l'amélioration du pilotage.**
- **Le contrôle de gestion permet de :**
 - Mesurer en infra-annuel, à l'aide d'indicateurs, les résultats des activités au regard des objectifs fixés
 - Mettre en œuvre, éventuellement, des actions correctrices
 - Aider à la prise de décision et au pilotage de votre entité
- **Logique identique à celle de la LOLF au niveau des projets annuels de performance - PAP - et des rapports annuels de performance - RAP**
 - S'engager sur des objectifs et des cibles (prévision) – PAP
 - Suivi du réalisé - RAP
 - Commentaires sur les écarts entre la prévision et l'exécution - RAP



II – ENJEUX DE LA DEMARCHE

- **Mise en place d'un système de pilotage**
 - Un outil d'aide à la décision au sein du service de coopération et d'action culturelle
 - Un vecteur de mise en valeur de vos actions vers l'extérieur
 - Un moyen de diffuser les bonnes pratiques entre postes
- **De nouvelles orientations**
 - Renforcer l'opérationnalité
 - Commenter les résultats sous un angle plus politique - cohérence avec le plan d'action de l'Ambassade
 - Utiliser l'indicateur pour faire le point sur une thématique
- **État d'avancement**
 - Depuis 2006, 4 postes sont en expérimentation : Dakar, Ljubljana, Madrid, Prague
 - Fin 2007 : Rabat, Mexico, Berlin, Helsinki
 - Objectif 2008 : 30 nouveaux pays pour l'extension

=> 3 critères : priorités du Département, souhait du Poste et obtenir un échantillon représentatif



Le deuxième exemple s'inscrit dans la suite du premier qui annonçait une deuxième phase d'expérimentation en 2007-2008 avec la participation de quatre postes supplémentaires : Rabat (Maroc), Mexico (Mexique), Berlin (Allemagne) et Helsinki (Finlande).

Le dialogue ne se faisait pas seulement à distance entre le Département et les postes mais était établi directement, le responsable du bureau de contrôle de gestion se déplaçant dans les postes et rencontrant des agents en sorte d'échanger et d'évaluer ensemble comment mettre en place dans le meilleur intérêt mutuel commun des parties (pertinence et qualité de l'information reçue au Département, outil de pilotage et aide à la réalisation des missions pour les postes).

Un répondant aujourd'hui en poste qui avait vécu cette expérimentation depuis la Centrale nous a confié :

« En fait on a aussi régulièrement des questionnaires ou des choses à remplir qui sont demandées par le Département et c'est eux qui font ça ensuite. Il y a le service du programme et des réseaux [DPR] qui fait ça en fait, qui nous demande des données chiffrées sur toutes sortes de sujets, deux fois par an [FBP], et qui à partir de là justement évalue la performance, évolutions, les tendances, et à partir de là c'est aussi comme ça que les moyens sont attribués aux uns et aux autres. Moi j'étais à Paris au moment où tout ça a été mis en place, j'ai participé aux réunions où ça se créait et aussi où on analysait les documents envoyés par les postes. Donc je le sais comme ça et moi j'estime avoir été formé, avoir vu ça naître. Après il y a eu des explications là-dessus par des longs TD : il y a ce dialogue » (entretien ACE03).

Dans cet esprit, une mission de la Centrale avait été diligentée au SCAC de Helsinki dans le cadre de la seconde vague d'expérimentations, avec l'accord du poste et à la suite d'échanges entre Paris et la capitale finlandaise. Un télégramme diplomatique de Helsinki, rédigé par le chef du bureau de contrôle de gestion qui était en mission au SCAC Helsinki, montre deux caractéristiques de ce dialogue : il favorise un contrôle de gestion sur mesure où les postes choisissent leurs indicateurs *avec* la direction générale (dans ce cas la DGCID) ; la mise en œuvre se fait là aussi de façon personnalisée, selon les orientations stratégiques du poste dans le cadre de sa programmation budgétaire annuelle, de telle sorte que cela soit « au service du poste » (voir *infra* la figure III.8. que nous avons reconstituée et rendue anonyme).

Figure III.8. Extraits d'un TD Helsinki du 3 janvier 2008 pour souligner l'importance du dialogue dans la conception et la mise en œuvre du contrôle de gestion dans le RECAC

TD HELSINKI XXX LE 3 JANVIER 2008

ROUTINE
ORIGINE : SCAC REDACTEUR : XXX
NB : DISTRIBUTION SERVICES
AD DIPLOMATIE CQ BERLIN
CQ LJUBLJANA CQ MADRID
CQ MEXICO CQ PRAGUE

OBJET : MISSION A HELSINKI POUR LA MISE EN PLACE DU CONTROLE DE GESTION - PROGRAMME 185

RESUME : LE CONTROLE DE GESTION EST MIS EN PLACE POUR LE PROGRAMME 185 A HELSINKI A COMPTER DU 1ER JANVIER 2008.

XXX

LA MISSION TENUE A HELSINKI LE 2 JANVIER A ATTEINT SES DEUX OBJECTIFS A SAVOIR :

- IDENTIFIER POUR LE SERVICE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE UNE SELECTION RESTREINTE D'INDICATEURS, AFIN DE FAVORISER LE PILOTAGE
- EXAMINER LES MODALITES D'IMPLANTATION DU CONTROLE DE GESTION AU SEIN DU SERVICE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE D'HELSINKI

== LA SENSIBILISATION A LA DEMARCHE DE CONTROLE DE GESTION N'A PAS SOULEVE DE PROBLEME PARTICULIER ==

LE LIEN ENTRE LA DEMARCHE DE CONTROLE DE GESTION ET LE RENSEIGNEMENT DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE A ETE FAIT, TOUT EN PRECISANT QUE LE CONTROLE DE GESTION DEVAIT ETRE PERCU COMME UN INSTRUMENT DE PILOTAGE AU SERVICE DU POSTE.

== IDENTIFIER UNE SELECTION RESTREINTE D'INDICATEURS ==

XXX

== MODALITES D'IMPLANTATION DU CONTROLE DE GESTION ==

DANS UN PREMIER TEMPS, LE POSTE DETERMINERA LES CIBLES 2008 AU REGARD DES ORIENTATIONS FIXEES PAR LA PROGRAMMATION. DANS UN SECOND TEMPS, UN CIRCUIT DE COLLECTE DE L'INFORMATION SERA MISE EN PLACE POUR LE RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS POUR L'ANNEE 2007 AVEC UNE ATTENTION PARTICULIERE PORTEE SUR LES PROBLEMATIQUES DE COFINANCEMENT.

LA DEMARCHE EST MISE EN PLACE DES JANVIER 2008.

SIGNE : CROS./.

La figure III.8. nous donne également à comprendre que le dialogue de gestion ne se situe pas uniquement au sein des postes et dans la relation postes-Département. Il est en effet aussi présent dans un dialogue inter-postes qui peuvent échanger, comparer, mutualiser leurs usages dans une approche « bonnes pratiques ». Cela est patent dans l'adressage de la communication du poste qui est adressée (AD) au Département ainsi qu'à différents postes de l'expérimentation (Berlin, Ljubljana, etc.) auxquels elle est communiquée (CQ). Ce niveau de dialogue de gestion n'avait d'ailleurs pas été prévu dans la formalisation du travail mise en place autour du contrôle de gestion (voir *supra* figure II.13. et *infra* figure III.9.) mais les usages l'ont permis et favorisé, ce qui illustre la flexibilité induite par ce dispositif.

Figure III.9. Extrait de la charte de gestion (*Diplonet*, 27 mai 2009, 26 pages, p. 17)

**3^{ème} PARTIE : ORGANISATION DU DIALOGUE DE GESTION
DANS LE CADRE DU CONTROLE DE GESTION ET DE LA MESURE DE LA
PERFORMANCE**

Le dialogue de gestion relatif au contrôle de gestion et à la mesure de la performance se décline à 4 niveaux :

- au sein du poste,
- entre le poste et l'administration centrale,
- au sein des services de l'administration centrale,
- au niveau ministériel.

3.1. - Au sein du poste

Le dialogue de gestion relatif au contrôle de gestion et à la performance au sein du poste s'articule entre :

- le chef de poste et ses chefs de service,
- les chefs de service et leurs collaborateurs.

17

Le troisième et dernier exemple de la dynamique du dialogue au travers du processus tandem concerne les interactions pour l'amélioration continue du dispositif. Cela est compréhensible grâce à plusieurs enquêtes de satisfaction réalisées par le bureau du contrôle de gestion de la DGCID, puis de la DGM, depuis la première phase d'expérimentation. En clair, la technostructure a sans cesse eu le souci de solliciter les postes participants et les agents impliqués dans le *continuum* LH-CO situé dans les SCAC. Les questions posées portaient sur trois chapitres : l'utilité de la nouvelle composante « contrôle de gestion », autour du tableau FBP, pour les agents, la charge de travail induite et l'appréciation des individus concernés dans l'optique « bonnes pratiques ». En effet, nous avons vu que l'approche de conception et de mise en œuvre du contrôle de gestion au sein des RECAC s'est, dès le départ, voulue dans le sens d'une participation volontaire des postes et d'un engagement d'agents qui n'y étaient *a priori* pas favorables car ne connaissant pas réellement ce qu'était le contrôle de gestion et pouvaient aisément être réfractaires à l'idée de contrôles et de charges de travail supplémentaires. Or, nous avons montré que, sur ce dernier point, la substitution de la FBP aux fiches IG devait constituer un argument favorable à l'adoption du nouveau

dispositif, sachant que faire changer les habitudes de travail c'est risquer de se heurter à des crispations, voire à des blocages ; en effet, « la dimension humaine est ici primordiale pour comprendre les freins et les blocages qui peuvent se dévoiler au cours du processus de changement » (Perret, 1996, p. 4). Ainsi, la DGCID, puis la DGM, se sont engagées dans une démarche de transparence à la fois interne et globale à l'égard de l'ensemble des agents. Les résultats des enquêtes conduites au long de la mise en place du contrôle de gestion ont été diffusés sur le site extranet *Diplonet* et présentés dans le *Bulletin d'actualités Diplonet* qui est envoyé par la voie électronique aux agents chaque jour ouvré. Ils ont également fait l'objet de présentations lors des JDR annuelles et à l'occasion de séminaires.

Figure III.10. Résultats de l'enquête de satisfaction menée auprès du réseau en mai 2009 (*Diplonet*, « La démarche de pilotage par les indicateurs », 3 mars 2010, 14 diapositives, diapositive n°12)



En nous intéressant aux trois thèmes examinés au cours d'une enquête de satisfaction auprès du réseau en mai 2009, portant sur 43 des 50 postes impliqués dans la démarche, il en ressort les perceptions générales suivantes (voir *supra* figure III.10.) :

- l'utilité de la démarche est fortement reconnue, avec une quasi unanimité en Centrale (93 % alors que le score est moindre à 84 % de la part des agents en poste) ;

- la charge de travail moyenne pour renseigner la FBP s'était élevée à 38,5 heures par semestre, soit un peu plus que le temps de travail hebdomadaire réglementaire d'un agent par poste et par semestre ; quatre postes avaient fourni un temps moyen supérieur à 100 heures, ce qui peut être lié à leur dimension et, en outre, il faut considérer que l'exercice de la FBP ayant intégré des phénomènes d'apprentissage il est devenu de moins en moins lourd au fil des exercices. En tout cas, aucun de nos 60 entretiens ne nous a conduit à penser que la lourdeur de cette tâche apparaissait comme rédhibitoire ;

- près des trois-quarts des postes (74 %) recommandaient de prendre part à la démarche du contrôle de gestion.

L'avis des utilisateurs des FBP, à savoir des managers situés dans le *continuum* LH-CO dans les postes, est sollicité, diffusé au sein de l'organisation et pris en compte. Cela signifie que non seulement il y a une double transparence interne (au sein des postes) et externe (au sein du RECAC, postes et Département compris) mais que de surcroît les managers-utilisateurs jouissent d'une véritable marge de manœuvre (en premier lieu pour se porter volontaires ou non) et d'une capacité de réparation, ce que nous allons montrer au travers de l'évolution de la FBP.

e) L'évolution de la version formalisée de la FBP, deuxième période 2011-2015

La FBP a évolué, et sans doute évolue-t-elle encore. D'après ce que nous avons appris et compris, l'évolution a été graduelle, selon, à ce qu'il nous paraît, le processus tandem capacitant ; elle a été permise grâce à l'instauration du dialogue de gestion et dans une double approche habilitante et facilitante. Nous allons l'expliquer en soulignant que cette évolution s'est faite dans le sens d'une simplification visant à renforcer le caractère opérationnel du contrôle de gestion, ainsi que nous le disait un COCAC passé par DPR qui, au cours de l'entretien qu'il nous a accordé, a utilisé 30 fois le terme « dialogue » :

« Bien sûr, on en fait. Ça s'améliore beaucoup au MAE après des premières esquisses qui par définition étaient encore à affiner. Ça fait partie du dialogue de gestion le contrôle de gestion, ça fait partie des exercices annuels, il y en a deux par an, le premier semestre et puis le bilan annuel. Un COCAC c'est aussi un patron, c'est d'abord et avant tout un patron, c'est bien d'avoir quelques indicateurs lourds mais pas beaucoup » (entretien COCAC13, zone Asie).

Comme nous avons pu le voir dans les exemples précédents, le sommet stratégique et la technostucture ont non seulement permis mais aussi favorisé une participation des postes à l'élaboration de la FBP afin que celle-ci soit utile au réseau. Cette participation a été sollicitée, par exemple en demandant aux postes de se porter volontaires pour prendre part à l'expérimentation. En nous référant à notre thèse, esquissée dans l'introduction générale et argumentée dans le chapitre II, les plus hauts responsables du RECAC avaient tout intérêt à solliciter et non à imposer des procédures de contrôle de gestion car cette dernière démarche présentait un risque fort d'être freinée par des professionnels non gestionnaires inquiets du virage choisi pour promouvoir un RECAC en crise. Il s'agissait donc de faire participer à l'élaboration d'un dispositif d'un genre méconnu des spécialistes des projets culturels et de coopération en sorte qu'ils se l'approprient et l'adoptent. L'habileté de la démarche a, selon nous, consisté en la présentation de principes (par exemple une logique de résultats au lieu d'une logique de moyens) et d'outils (les indicateurs Iolfiens, le PAP et le RAP) tout en demandant la participation active des utilisateurs : ces derniers pouvaient proposer leurs indicateurs au travers de négociations intra poste et poste-Département (voire poste A-poste B, comme nous l'avons vu précédemment), choisir leur calendrier de mise en œuvre, proposer d'apporter des modifications et améliorations aux dispositifs, partager leurs pratiques tout en étant accompagnés par la Centrale, notamment avec des formations et des missions. C'est pourquoi nous qualifions la démarche de mécanisme de capacité enclenchant les caractéristiques-clés (voir *infra* figure III.11.).

L'évolution graduelle de la FBP a été accompagnée par les changements de personnel au sein de DPR, du pôle performance et du bureau de contrôle de gestion. La participation des postes s'est concrétisée par un allègement de la FBP, plus en adéquation avec les possibilités et besoins des postes, et un gain en termes de pertinence. Cet allègement s'est effectué à deux niveaux, étroitement liés.

Au niveau de la charge de travail portant sur les indicateurs à renseigner, le nombre de saisies quantitatives s'est significativement réduit : de 300 à 80 cases. Les échanges développés au travers du dialogue de gestion ont permis de mieux identifier les éléments qui donnaient le plus de sens eu égard à la mission à remplir et aux possibilités des postes. Par exemple, il est apparu qu'il était souvent délicat, voire hasardeux, de renseigner certains indicateurs. En ce qui concerne la CLE, comment remplir un indicateur portant sur le nombre de francophones ? En effet, cette question

qui semble évidente si l'on s'intéresse à la francophonie dans un pays, qu'il soit membre de l'OIF ou non, se heurte à plusieurs sous-questions : qu'est-ce qu'un « francophone » ? Doit-on comptabiliser en tant que francophones tous les apprenants de la langue française ? Est-ce qu'une personne qui avait suivi des cours de langue française dans sa jeunesse est toujours francophone ? Quid des francophiles ? L'évolution de la FBP sous l'effet d'un dialogue favorisant la dimension capacitante autour du processus tandem relatif à la FBP a été marquée par une simplification pour une utilité plus forte ; l'attention a été portée sur ce qui constitue son cœur, à savoir les indicateurs qui sont quantitatifs et accompagnés de commentaires qualitatifs.

Cette réduction est liée à l'évolution de la FBP, notée par la majorité des répondants, tel cet ACPF, professeur certifié d'anglais, dans son dernier poste après une carrière en tant que directeur d'alliances françaises puis dans les fonctions d'ACPF, qui expose sa vision du contrôle de gestion :

« 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 servaient à rien ou alors qu'elles étaient mal formulées et qu'il fallait en poser d'autres. Ça évolue sans arrêt, effectivement » (entretien ACPF03, zone Asie).

Un ACE expérimenté, qui avait commencé en tant que CSN (ex-VI) dans les années 1990, nous a donné son avis sur la FBP, et plus largement ce qu'il appelle « contrôle de gestion ». Il s'agit d'un avis largement partagé témoignant d'une réaction en deux temps : tout d'abord une crainte initiale d'avoir à intégrer une contrainte supplémentaire (nouveau dispositif obligatoire, reporting lourd, utilité à prouver), puis, après quelques années de mise en place, la levée des craintes vis-à-vis d'outils provenant d'une autre culture professionnelle (la gestion), voire une satisfaction.

« Ça peut paraître désordonné, ça peut paraître décalé dans la mise en place, enfin en décalage temporaire, mais ça va dans le même sens. Donc j'aurais tendance à penser que dans ces chantiers il y a des avancées, il y a même des adaptations puisqu'on a vu que la première version du contrôle de gestion, très cadrée, exhaustive, etc., est revenue à des demandes plus raisonnables, moins chronophages pour les postes. À partir du moment où on passe son temps à remplir des indicateurs on bosse pas à côté, enfin on bosse pas pendant trois jours ou une semaine, ce qui est déjà énorme.

Justement, sans doute que peut-être que ça a prouvé que ça n'apportait pas grand chose mais il me semble, vu des postes, qu'il y a plein de choses qui sont contraignantes mais la demande générale n'est pas trop contraignante. Enfin, pas trop contraignante en temps, elle est dans l'équilibre de ce qu'on peut demander en compte-rendu sans devenir un exercice artificiel. [...] Ça a été revu sur des demandes simples, ce qu'on évoquait tout à l'heure. Moins d'indicateurs. Maintenant cette contrainte, l'exigence de rendre compte est complètement légitime et donc elle me paraît bien posée. [...] Il y a un moment où il fallait tout demander au gestionnaire référent à Paris et il y a des choses qui ont été allégées, c'est-à-dire qu'on part du principe qu'une fois que c'est dans telle annexe du budget de l'IF, par exemple, sur les missions et les déplacements, ou sur des achats, sans entrer dans le détail, ils ont fait en sorte que si le principe de l'enveloppe et le détail des actions principales, des achats, des déplacements, étaient fixés, ensuite il n'y avait plus besoin de demander par TD à chaque fois qu'on allait faire pipi l'autorisation de la DGM. C'est pas mal » (entretien ACE05, zone Afrique).

Un autre ACE expérimenté, qui avait lui aussi découvert le RECAC avec un premier contrat en tant que CSN durant les années 1990, et qui se déclarait à titre personnel très critique quant à l'approche gestionnaire, reconnaissait que :

« Il y a une nette évolution qui apparaît dans le contrôle et il y a la LOLF. On a commencé à faire des budgets LOLF en 2007. Il y a quand même pas mal de changements importants : avec la LOLF il y a une autre façon de faire le budget, de préparer et puis il y a surtout le passage, que je prends maintenant et que j'ai pas vécu, aux IF. La réunion des SCAC et des IF au sein d'une seule entité qui serait en quelque sorte un centre culturel et de coopération, c'est un processus qui date de 2009-2010 je crois, puisque ça a commencé au moment où je suis rentré en France. Oui, c'est ça, c'était préparé avant, donc ça a changé beaucoup de choses. À mon avis la partie gestion, évaluation elle s'est accentuée à partir du moment où l'IF s'est développé. Cette présence, cette prégnance de tout ce qui est gestion elle se fait sentir de plus en plus. Moi je perçois une évolution. C'est une bonne chose, je suis pour le fait qu'il y ait un CDG, je serais tout à fait pour le fait qu'on soit évalués sur des performances, à condition que les performances soient énoncées de façon claire et qu'on soit évalués par rapport à ces critères-là » (entretien ACE09, zone Europe).

L'extrait qui suit nous a semblé particulièrement important dans notre compréhension du SMG.

« Quand je suis arrivée les agents devaient remplir environ 300 cases et un tableau de cofinancements. Aujourd'hui il y a 80 cases à compléter et un

tableau de cofinancement. La FBP n'est plus simplement un outil de collecte mais de partage et de référence » (entretien MAE08).

Cet échange avec le répondant symbolise, selon notre analyse, la deuxième phase de la FBP ; observons que, dans les contraintes temporelles de la présente recherche, nous n'avons pu aller au-delà de cette deuxième phase mais peut-être de futures recherches permettront-elles d'affiner la compréhension ? En tout cas, la meilleure maîtrise du contrôle de gestion ne s'est pas réalisée uniquement grâce aux propositions des postes, par exemple des COCAC et de leurs attachés, mais grâce à un jeu d'interactions des différents acteurs, notamment de la technostructure délocalisée dans les postes, à savoir les agents comptables et les secrétaires généraux des structures culturelles, sous l'autorité des COCAC et des ambassadeurs chefs de poste. À cet égard, les secrétaires généraux que nous avons rencontrés ont tous confirmé l'existence d'un dialogue entre les agents dans les postes qui permet de répondre aux demandes du Département et d'améliorer le dispositif par les contributions de chacun.

Deux autres caractéristiques sont ressorties de nos entretiens qui vont dans le sens de la nécessité de formes de dialogue en lien avec les caractéristiques capacitantes. Ces caractéristiques concernent l'amélioration de l'accomplissement de la mission d'ACE-ACPF dans les postes, d'une part grâce à un dialogue direct avec le Département, et, d'autre part, indirectement sous l'effet de l'action de la Centrale par l'appropriation du contrôle de gestion par les agents exerçant dans les postes.

Cette amélioration de la réalisation de la mission d'un ACPF, également COCAC-adjoint en ce qui concerne le pôle CLE, a pu être possible grâce aux nombreux échanges avec ses correspondants au Département, notamment au travers de la FBP mais aussi des échanges plus généraux avec DPR et la sous-direction sectorielle. Évoquant les facteurs clés de succès organisationnels, ce répondant affirmait que les services parisiens l'aidaient fortement pour la réussite de sa mission :

« Moi je suis un vieux fonctionnaire, beaucoup de reproches sont faits à Paris, au MAE : c'est pas juste, c'est même très injuste parce que on est très appuyés, très aidés, etc. Alors c'est vrai que de temps en temps on peut penser que Paris est un peu éloigné mais enfin à Paris, d'abord il y a peu de monde aujourd'hui, c'est pas comme il y a trente ans, il y a peu de monde, il y a beaucoup de pays et effectivement il faut suivre. Mais oui, on est très épaulés par Paris. Quand on demande quelque chose... si on propose des choses Paris le prend toujours très très bien. Ça c'est assez formidable parce que c'est pas tous les ministères qui sont comme ça. [...] Oui, j'ai un

exemple précis. J'ai proposé à Paris : j'ai dit voilà, il n'y a jamais eu d'assises pour le français en Asie du Sud-Est, moi je vous propose d'organiser les premières assises pour le français en Asie du Sud-Est. Paris m'a dit : "mais c'est une idée formidable on est prêts à vous aider". Financièrement. Parce qu'effectivement il y avait plusieurs dizaines de billets d'avion, locations de salles, d'hôtels, etc. etc. et Paris m'a aidé, moins que si j'avais fait ça il y a vingt ans, mais forcément les ressources ne sont plus mêmes, mais a été à fond derrière, nous a aidés financièrement, a relayé l'information dans les postes en disant qu'il fallait y aller, que c'était important » (entretien ACPF07, zone Asie).

Poursuivant sur le contrôle de gestion au sein du RECAC, et particulièrement concernant son poste, le même répondant soulignait que le dispositif de contrôle de gestion autour de la FBP l'aidait dans l'exercice de sa mission et que le SCAC-IF local se servait également des réponses à la FBP d'autres postes, mettant l'accent sur la caractéristique de transparence globale. Il précisait également que le caractère, que nous qualifions de capacitant, du dispositif FBP s'était révélé progressivement, c'est-à-dire selon un processus interactif avec une participation des employés utilisateurs du SMG :

« Je dirais que Paris nous abreuve de documents extrêmement sophistiqués sur Excel pour mesurer les coûts, pour mesurer les cofinancements, ce qu'on appelle les FBP, qui en cinq ans se sont simplifiées quant à leur utilisation : ils sont devenus beaucoup plus intéressants à regarder, y compris pour nous. C'est-à-dire que quand je suis arrivé il y a cinq ans on remplissait ça puis on le renvoyait vite à Paris et on le regardait pas parce qu'on ne comprenait pas comment ça marchait. Aujourd'hui, on le remplit et on s'en sert nous-mêmes pour mesurer l'évolution des cofinancements, pour mesurer l'évolution des coûts, etc. Donc je dirais que le fonctionnement journalier de l'IF [pays de résidence] c'est le contrôle de gestion et la gestion des ressources humaines. Hors notre action de coopération et la partie financière de gestion des cours. C'est du contrôle de gestion et de la gestion des ressources humaines. Il y a 200 personnes, la gestion des ressources humaines il faut la faire tous les jours, et le contrôle de gestion on le fait tous les jours. On a nos outils propres » (entretien ACPF07, zone Asie).

L'ACPF confirmait son implication ainsi que celle de ses collègues, eux aussi managers-utilisateurs de la procédure de contrôle de gestion alors que nous lui demandions s'il était personnellement et directement impliqué :

« Vous le faites, vous, avec le secrétaire général et le COCAC ?

Absolument. En fait ce sont trois personnes qui le font : c'est le COCAC, moi [ACPF et COCAC adjoint] et le SG [secrétaire général], puisqu'on a un SG depuis cette année, on n'en avait pas avant l'année dernière, donc ça ça aide bien quand même parce que entre les actions de coopération, la gestion des ressources humaines, la gestion de l'IF c'était lourd. Et puis avec les directeurs adjoints d'IF aussi, mais moins. C'est trois personnes » (entretien ACPF07, zone Asie).

De la sorte, il apparaît que les différents agents du poste chargés, à divers degrés, de la CLE bénéficiaient dans l'exercice de leurs fonctions du système en place, système dont ils font partie. Pour autant, cette implication n'est pas unanimement partagée par les agents que nous avons interrogés. Par exemple, tel VI assurant les fonctions d'ACPF dans un petit poste très éloigné de la France et qui était dans sa première année de contrat nous confiait qu'il n'avait pas été sensibilisé au contrôle de gestion : « Pas du tout, à aucun moment. À part sur *Diplonet*. Mais c'est quelque chose sur lequel je ne me suis pas forcément attardé parce qu'on en parle peu » (entretien CO05, zone Asie).

Un autre ACPF nouvellement contractuel du réseau nous a paru hésitant dans sa compréhension du contrôle de gestion du RECAC :

« [silence long] On a été sensibilisés ici. Ce qu'on appelle le contrôle de gestion, c'est-à-dire qu'on doit rendre au COCAC tous les semestres un document qui s'appelle "contrôle de gestion"²⁸⁶ et qui permet de faire le point sur notre secteur, c'est-à-dire indiquer les indicateurs, le budget, les actions de coopération, le financement, autant d'éléments qu'on doit remplir chaque semestre secteur par secteur... ces éléments sont ensuite retournés au Département qui retire de cette manière une vision claire des actions de coopération qui sont mises en place et puis de l'évolution des projets. Nous par exemple on a plusieurs actions qui sont des actions de cofinancement mises en place avec les autorités locales, ici le ministère de l'Éducation, pour le financement par exemple de bourses, pour le programme d'assistants de langue... Donc toutes ces actions sont détaillées ce qui nous permet de voir quelle est l'implication des partenaires mexicains au sein de ces dispositifs » (entretien ACPF10, zone Amériques).

²⁸⁶ Selon les dires de plusieurs répondants, dont cet ACPF, il nous est apparu, dans un premier temps, que le « contrôle de gestion » était un concept vide de sens pour les agents. Peu à peu, au travers de leur participation active, il a pris un sens nouveau, celui d'un concept fort qui est plus porteur de sens pour eux. Le Centre a ainsi formalisé le sens donné par les utilisateurs à un concept qu'ils se sont appropriés. De ce point de vue, un SMG se conçoit comme un ensemble de dispositifs de gestion qui se construit par et pour les managers-utilisateurs.

La connaissance du parcours et des caractéristiques personnelles des répondants nous ont permis de mettre en évidence le fait que les agents nouveaux (donc sans ancienneté ni connaissance du RECAC, et n'ayant le plus souvent pas pris part aux JDR, et ayant suivi, dans le meilleur des cas, le stage des nouveaux partants qui n'est pas obligatoire) recevaient leur formation en poste au contact de leurs collègues. Ainsi cet ACPF en poste dans un pays d'Europe orientale répondait-il lorsque nous lui demandions s'il avait été formé aux dispositifs de contrôle de gestion, ou au moins sensibilisé :

« J'ai pas eu, pour les nouveaux partants, moi j'ai pas participé, je l'ai appris pour le mois de juillet, c'est tout, il n'y a vraiment pas eu de préparation, mais en même temps ça me gênait pas trop parce que je m'adapte assez facilement et par rapport à l'expérience que j'ai eue en Pologne et en Hongrie ça ne m'a pas trop trop gêné » (entretien ACPF11, zone Europe).

On discerne ici l'importance de la formalisation et de la systématisation des expériences en matière de gestion.

Un autre aspect, qui est ressorti dans certains entretiens, concerne l'accès au système d'information via intranet (portail Éole) auquel n'ont pas accès tous les agents, soit parce qu'ils sont situés dans des provinces éloignées du SCAC-IF où les connexions informatiques ne sont pas sécurisées, soit en raison du fait que la liaison informatique entre l'IF et l'ambassade n'est pas opérationnelle. Deux des 17 ACPF que nous avons interrogés étaient dans cette situation, ce qui ne leur permettait pas de bénéficier de la transparence interne et réduisait considérablement leur intervention en termes de contrôle de gestion et, de ce fait, limitait le dialogue de gestion à leur relation avec leurs responsables hiérarchiques, à savoir l'ACE et le COCAC : « Je l'ai fait mais comme maintenant j'ai déménagé à l'IF je ne suis plus connectée à Éole. Donc j'y participe, je prépare les réponses mais je ne rentre plus dedans » (entretien ACPF15, zone Asie).

La tonalité générale est néanmoins positive et les agents apprécient une évolution qui les implique, à l'instar de cet ACPF passé par la DGM et à présent en activité en Amérique du Nord :

« Oui, le contrôle de gestion a évolué. Il y avait un certain nombre de gens, d'économistes au départ qui essayaient de le mettre en place, et donc ils ont rencontré des cultures complètement différentes de gens qui essayaient de se battre avec eux, sur, d'abord "on n'a pas besoin de vous pour savoir ce que l'on fait", ensuite ça nous a permis effectivement de peut-être mieux cerner,

hiérarchiser, trouver des priorités, donc ça a permis un dialogue interne et donc une intercompréhension des cultures des différents corps de métiers qui composent le MAE. Donc en cela ça a certainement été structurant et donc ça a permis d'évoluer, oui » (entretien ACPF08 zone Amérique du Nord).

Le même répondant argumente ensuite sur la vision « terrain », essentielle à ses yeux comme à celui de ses autres collègues dans les postes, qui a pris le dessus sur une vision « théorique » initiale lors de la période de conception :

« Le problème c'est qu'on fait travailler des petits jeunes au ministère du Budget qui ont été les premiers de la classe depuis la grande section maternelle et qui ont des dents à rayer le parquet et qui sont prêts à faire n'importe quoi pour plaire à leur chef pour arriver dans des cabinets. Ils moulinent des modèles théoriques qui sont particulièrement sympathiques et sexys parce qu'ils sont théoriques dans un ministère et quand on les applique sur le terrain ça colle pas, c'est beaucoup plus complexe que ça, quoi.[...] [Le CDG du RECAC] a évolué, il a pris le terrain en compte » (entretien ACPF08, zone Amériques).

La vision « terrain » a sans aucun doute été renforcée par la mise en place du contrôle de gestion, ce qui pourra sembler paradoxal dans la mesure où l'on pourrait s'attendre à une approche très centralisée avec la formalisation de dispositifs depuis le Département où se situe le sommet stratégique. Toutefois, nous ne pouvons manquer de faire le lien avec le modèle Sloan-Brown présenté dans le premier chapitre, méthode de management dite « de décentralisation avec contrôle coordonné ». À nouveau, si nous nous intéressons aux modifications des actions dans les postes sous l'effet du contrôle de gestion, la question du dialogue ressort dans les entretiens. Évoquant la FBP, un ACPF argumente en ce sens :

« Ensuite c'est un dialogue avec le COCAC et, comme je vous l'ai dit, des objectifs qui me sont fixés. Mais concrètement, de plus en plus c'est chercher des cofinancements et là je dois dire que le fait de chercher des cofinancements nous oblige à ouvrir un dialogue avec nos partenaires et ne plus arriver avec des projets un petit peu tout faits. Et ça je crois que c'est une bonne, j'allais dire c'est une meilleure approche » (ACPF12, zone Europe).

f) Le *feed-back* élément essentiel du dialogue de gestion

Les répondants ont indiqué que le retour d'informations (*feed-back*) est pour eux essentiel dans la mesure où il donne du sens à leur action en général, et au reporting du contrôle de gestion en particulier. En effectuant une analyse « en négatif », nous sommes intéressés à un entretien avec un ACPF qui était particulièrement déçu des conditions d'exercice de sa mission ; il ressortait de cet entretien que les relations très lâches entretenues avec ses collègues avaient une influence néfaste sur la conduite du travail par l'agent. Précisons qu'il s'agit de l'unique cas observé au travers de nos entretiens brossant une vision sombre d'un poste du RECAC et que le répondant quittait son poste à l'issue d'un premier et unique contrat de deux années. Ce cas est néanmoins instructif et nous a servi pour développer notre analyse. Nous en retraçons les lignes directrices en trois points : le recrutement, l'action en général et le ressenti par rapport au dispositif de contrôle de gestion. En ce qui concerne les deux premiers points, le répondant a été recruté « au pied levé » et a pris ses fonctions sans préparation aucune et avec une double tutelle hiérarchique qui ne l'a pas aidé à s'approprier sa nouvelle mission :

« Je suis partie un peu à contre-courant des nominations puisqu'en fait le poste était libre, était vacant depuis quelques mois quand je l'ai pris parce que la fille que j'ai remplacée a démissionné, c'était une contractuelle, elle a eu un poste à l'université à [nom de ville]. Donc en fait ils se sont retrouvés sans personne et ils ont essayé de ne pas attendre septembre, donc le mouvement normal pour nommer quelqu'un, et donc ils sont allés chercher dans ceux qui avaient fait des demandes ceux qui étaient prêts à partir. [...] Donc j'ai pas fait le stage des primo-partants, j'ai absolument pas été préparée, j'ai été un peu parachutée [...] la lettre de mission m'a cruellement manquée à l'arrivée d'autant plus que la fille avait quitté sans laisser de rapport de fin de mission, ce que j'ai trouvé très étrange parce qu'elle a quand même fait un préavis pendant deux mois et j'aurais trouvé ça normal qu'on exige de sa part un rapport. Donc en fait je suis arrivée sur un poste quand même très important, pour un premier poste, un territoire important, un pays qui fait partie des priorités pour le MAE et où il se passe plein de choses, et donc assez mal briefée, pour pas dire pas du tout, sans lettre de mission et sans état des lieux de ce qui avait été fait. Je me suis appuyée sur le rapport de fin de mission du prédécesseur de la personne que je remplaçais, qui était quelqu'un d'extrêmement sérieux [...]. J'avais une double hiérarchie, celle de [nom de ville] avec l'ACE, et celle du SCAC de [nom de ville] qui était l'ACAC. L'ACAC changeait puisque l'un partait et

l'autre arrivait. Celui qui arrivait ne connaissait absolument rien au FLE puisqu'il était ACU. Et donc à [nom de capitale], l'ACE, qui était quelqu'un de chevronné puisqu'il avait eu ce poste auparavant au [nom de pays] et il était déjà en poste depuis quelques années au [nom de pays] et lui est tombé gravement malade, il a eu une hépatite. [...] on s'est réunis et là j'ai été assez étonnée, mais pas seulement moi, d'autres personnes qui avaient déjà eu des postes auparavant, parce qu'on n'a absolument pas posé des questions que moi j'attendais, c'est-à-dire quelle est la situation, qu'est-ce qu'on décide de faire, où est-ce qu'on veut aller, quels sont les axes, comment on définit la politique ? [...] je me demandais si c'était moi qui étais à côté de la plaque ou si j'attendais des choses qui ne se faisaient pas et puis visiblement les autres filles, celle de [nom de ville] et celle de [nom de ville], étaient de mon avis, elles étaient assez étonnées aussi. Moi c'était une situation un peu particulière. L'ACE a une façon assez spéciale de travailler, il est assez dispersé, rien n'était écrit, rien n'était archivé, donc en fait la personne qui a pris le relai [...] elle a fait ce qu'elle a pu mais elle aussi la pauvre elle débarquait et elle était complètement débordée. [...] Et même au niveau du budget j'ai eu un mal fou à obtenir un état des lieux de ce qui avait été dépensé, de ce qu'il me restait » (entretien ACPF17, zone Amériques).

À ces regrets exprimés sur des dysfonctionnements organisationnels, le répondant a dit qu'il n'avait pas tiré profit de la FBP par manque de dialogue :

« Oui, j'ai fait ça, c'était un tableau Excel avec des onglets. Mais je me souviens que j'avais souvent des cas de figure qui ne rentraient pas dans le tableau. Le tableau était super rigide. Par contre j'ai jamais eu aucun retour » (entretien ACPF17, zone Amériques).

Le contraste est saisissant avec ce que nous avons compris au travers d'autres entretiens. Ainsi, le pôle « performance » en charge de l'animation du contrôle de gestion a au contraire mis l'accent sur l'importance du dialogue. Le *feed-back* est l'expression du dialogue car il implique l'échange et il devrait, à ce titre, être compris dans sa forme plurielle concrétisée par des allers et des retours, par exemple dans les postes, entre les postes, entre poste et Département ainsi qu'au sein de la Centrale. Le répondant a été on ne peut plus explicite là-dessus et cela nous a été confirmé de deux façons : d'une part, lors d'entretiens avec d'autres répondants, et, d'autre part, avec des documents issus de *Diplonet* que nous avons consultés, au seul usage des agents du MAE : « Je réponds à chaque poste et lui envoie une synthèse. Le contrôle de gestion ne peut fonctionner sans la partie instruments » (entretien MAE8).

En outre, il nous est apparu indéniable que la condition de dialogue remplie favorisait la caractéristique de transparence. En effet, c'est parce qu'il y a un dialogue de gestion avec les postes que la Centrale est en mesure de traiter de façon pertinente - c'est-à-dire selon ses besoins - les données qui lui sont communiquées. L'un des objectifs du contrôle de gestion pour le Département, qui est clairement apparu lors des entretiens, était celui d'obtenir une image de la réalité du réseau. Nous avons montré dans le deuxième chapitre que la Centrale était en proie à une réelle myopie et n'avait pas une image précise et étalonnée de l'action des postes. Cela explique pourquoi il lui était difficile d'avoir un discours stratégique à la fois aiguë et adapté aux postes et aussi pourquoi elle proposait des orientations stratégiques générales alors même que les zones géographiques au niveau régional sont marquées par de fortes caractéristiques. Ainsi le contrôle de gestion a-t-il offert, sans doute pour la première fois, au sommet stratégique du RECAC une connaissance affinée de la réalité de l'action de ses postes. Le dialogue suivant entre un répondant et le chercheur illustre trois faits : l'utilité directe du contrôle de gestion autour de l'élément FBP qui fournit une image de l'action des postes, les transparences interne et globale du contrôle de gestion qui en découlent, et, enfin, l'importance de la participation des agents dans les postes qui utilisent le SMG et, de ce fait, contribuent à son évolution, ce qui est perçu comme utile dans l'exercice de leur mission :

« Ma première année, quand je suis arrivée, nous avons atteint 95 % de retours utiles dès la première campagne 2011 de participation. Très très bonne qualité. Et vraiment là où les gens ne pouvaient pas répondre c'est vraiment parce qu'il y a des cas particuliers, des pays en crise, etc. Et je vous dis qu'à partir du moment où c'est utile, les gens s'appliquent.

Et maintenant, vous êtes à 99 % [de postes qui renseignent la FBP] ?

Je suis toujours à 95 % mais j'ai un nombre de postes plus important, enfin légèrement plus important, et j'ai toujours, en termes de résultat, j'ai 100 % quasiment, mais en nombre de postes je suis à 95 %. [...] je pense à partir du moment où les postes voient le résultat du réseau, c'est seulement depuis 2011 qu'on a une image. C'est la première chose que j'ai faite quand je suis arrivée. Je préfère avoir moins d'indicateurs mais qui représentent le réseau. Donc, en 2011 nous avons pu annoncer les résultats de l'ensemble du réseau sur *Diplonet*. Je pense que ça ça change quand même énormément dans

l'esprit des postes. Ça y est, ils voient comment ils se situent par rapport au réseau.

Vous le faites sous forme de TD ?

Oui, je le fais sous forme de TD, je le fais même en restitution orale. Je leur donne les infos en retour.

Ça doit être un lourd travail de synthèse ?

Aujourd'hui j'ai demandé à mon équipe de refaire l'analyse car ils n'ont pas bien fait parler les chiffres. Le contrôle de gestion, je pense que c'est une affaire de professionnels. Ce n'est pas qu'une somme d'informations. On les enrichit » (entretien MAE08).

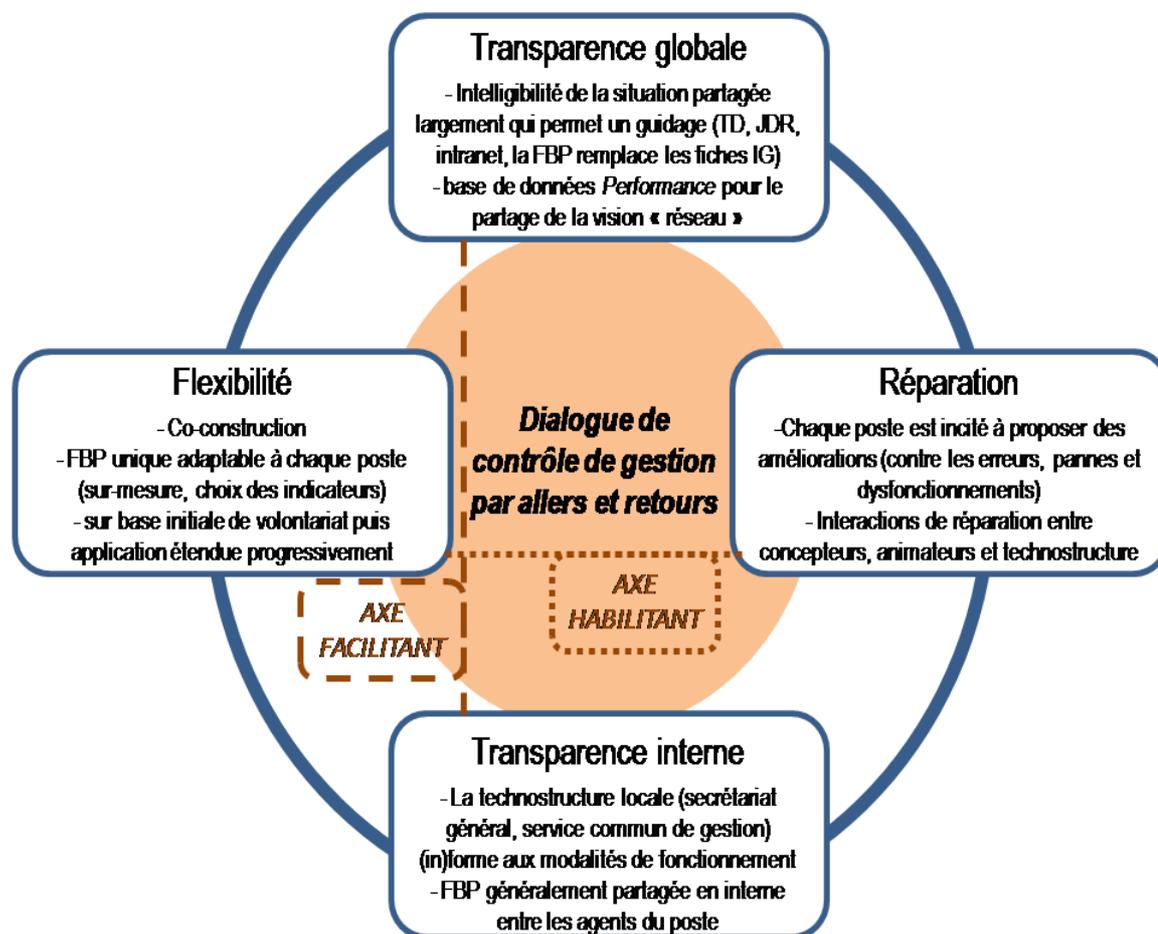
Le répondant souligne ainsi que la démarche de contrôle de gestion mise en place avec l'élément FBP donne de la valeur au pilotage de l'organisation, en impliquant les agents dans les postes, ceux que nous qualifions de managers-utilisateurs, et en contribuant à améliorer leur travail par une meilleure connaissance du RECAC (transparence globale), qui se traduit par exemple par du *benchmarking* et des bonnes pratiques puisqu'ils « se situent par rapport au réseau », et de-là une plus forte transparence interne, grâce à la connaissance des autres postes ainsi que par le dialogue de gestion au sein du poste et dans les relations poste-Département.

Nous reviendrons sur la question des bonnes pratiques, qui présente un aspect de notre terrain de recherche qui nous a interrogé, dans le point 2 du chapitre IV.

Il ressort de notre démarche de compréhension du contrôle de gestion du RECAC que la FBP, appréhendée au travers du processus tandem de conception et de mise en œuvre, possède la qualité capacitante. Nous avons synthétisé dans la figure III.11. (voir *infra*), en nous basant sur le schéma de la figure III.10. et en nous fondant sur les quatre caractéristiques-clés présentées dans le chapitre premier (voir tableau I.2.), les résultats qui ont permis d'identifier l'activation des quatre caractéristiques-clés autour de la FBP. Il en ressort que le dialogue de contrôle de gestion du RECAC fondé sur la FBP présente à la fois la dimension facilitante (focus sur les caractéristiques-clés de transparence interne et de transparence externe) et la dimension habilitante (focus sur les caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation), ainsi que nous l'avons présenté

avec le tableau I.4. dans le premier chapitre. Il s'agit d'un résultat important à double titre car il mobilise les quatre caractéristiques-clés.

Figure III.11. La FBP, un dialogue de gestion qui mobilise les caractéristiques capacitantes



D'une part, les entretiens et les documents que nous avons exploités nous ont effectivement donné à voir les quatre caractéristiques-clés, sans que nous parlions de celles-ci lors des échanges (sauf en fin d'entretiens mais cette section ne se base pas sur la dernière thématique du guide d'entretien) et, bien évidemment, sans que les répondants en aient eux-mêmes conscience. Cela a donc été du plus haut intérêt pour notre recherche d'identifier - et si besoin était, de valider - une argumentation essentielle du modèle conceptuel du contrôle capacitant que nous mobilisons. En outre, la FBP possède à la lumière de l'analyse des entretiens une qualité capacitante complète car elle fait apparaître conjointement les dimensions facilitante et habilitante.

D'autre part, notre recherche sur l'identification du SMG du RECAC a mis en lumière une condition de la FBP qui est apparue déterminante quant à sa qualité capacitante, à savoir le dialogue. D'ailleurs, le MAE appelle ces échanges « le dialogue de gestion » et ce dialogue de gestion nous semble significatif de l'interdépendance des

caractéristiques-clés. C'est pourquoi ce concept de dialogue, que nous proposons d'appréhender en tant que levier de réussite jouant un rôle en contrôle capacitant, a fait l'objet d'une attention particulière dans notre recherche. Les développements suivants de ce chapitre nous offriront l'occasion d'interroger à nouveau ce concept.

Enfin, nous nous sommes intéressé jusqu'ici à la démarche de contrôle de gestion mise en place au sein du RECAC autour de la FBP. Pour autant, selon notre approche « assemblage », un outil ne saurait constituer à lui seul un système de contrôle de gestion même si certains auteurs, ainsi que nous l'avons analysé dans le premier chapitre, fondent leur étude d'un contrôle de gestion capacitant autour d'un unique instrument, par exemple des feuilles de calcul de type Excel. Notre terrain d'étude nous a effectivement conduit à comprendre le SMG dans une acception plus large, c'est-à-dire systémique. Dans cette perspective, la dimension numérique, en termes de système d'information, a été particulièrement instructive dans notre démarche compréhensive (voir le point 4 du chapitre IV).

Le RECAC s'est progressivement doté d'éléments interagissant autour de dispositifs numériques en ligne disponibles sur *Diplonet* et le portail *Éole*. Nous en avons étudié deux dans le deuxième chapitre : la procédure « TRANSPARENCE » concernant le recrutement et l'analyse des profils de poste, ainsi que la procédure « FANEV » pour l'évaluation de la façon dont la mission est conduite par les agents culturels. Nous allons à présent renforcer notre recherche en axant notre analyse sur deux procédures liées à la FBP : la programmation budgétaire (avec l'application PRISME) et le suivi de l'activité des cours de langue des Instituts français et des Alliances françaises (au travers d'applications dédiées appelées « logiciel de gestion des cours »). Nous établirons également le lien avec l'application DELF DALF de l'opérateur CIEP pour comprendre et présenter une vision globale du SMG du RECAC.

3) La question de la programmation budgétaire avec l'élément PRISME

Les projets de coopération et d'action culturelle ont, jusqu'à la mise en place progressive du SMG, c'est-à-dire jusqu'à il y a une dizaine d'années, majoritairement reposé sur des financements centraux prenant la forme de dotations budgétaires, à savoir des crédits de fonctionnement et des crédits d'intervention pour les projets de coopération, dont les projets relevant du FSP (titres 3 et 6 des charges budgétaires de

l'État dans le cadre de la LOLF ; selon la LOLF, le bénéficiaire de la dépense constitue le critère qui permet de déterminer si une dépense relève du titre 3 ou du titre 6).

a) De SCOP à PRISME, une nouvelle conception de la programmation budgétaire pour « améliorer toute la gestion de la programmation des crédits de coopération et d'action culturelle »

Longtemps la programmation budgétaire a constitué le principal élément du système de gestion du RECAC ; elle en demeure l'un des piliers et repose sur des cycles (Merchant et Van der Stede, 2007, p. 330). Les agents se réunissaient une fois par an en automne, saisissaient dans l'application les montants affectés aux opérations pour l'année à venir, ce qui donnait lieu à des débats plus ou moins intenses entre les différents secteurs de coopération, le COCAC préparait une note de couverture accompagnant la disquette transmise par la valise diplomatique, puis l'ambassadeur signalait en début d'année le TD accompagnant la programmation des crédits culturels. Ces derniers étaient généralement versés à partir du mois de février et pouvaient être amputés en cours d'année, ce que les agents appelaient des « gels républicains » au tournant des années 2000. Ainsi, la majorité des actions mises en œuvre pendant l'année l'étaient sur les crédits parisiens et les agents connaisseurs du réseau savaient quels étaient les postes largement dotés, ce qui pouvait influencer sur leurs vœux d'affectation. En outre, cet état de fait leur permettait de se concentrer sur leur cœur de métier en ayant bien à l'avance la connaissance de leurs budgets. Cependant, le dispositif de programmation budgétaire autour de SCOP ne facilitait guère le dialogue de gestion et ne dynamisait pas, dans une organisation marquée par la contrainte des ressources, l'intégration dans la préparation des budgets de la recherche de cofinancements. Un responsable des systèmes d'information de gestion du Département, que nous avons interrogé sur les recommandations d'un de ses collègues SG, nous a expliqué les raisons pour lesquelles le nouveau dispositif de contrôle de gestion a nécessité le développement d'une application de programmation budgétaire correspondant mieux à la stratégie affichée du RECAC en lien avec la LOLF. Il pointait le souci de transparence dans la « réparation » qu'a constitué la nouvelle application de programmation budgétaire.

« Ils avaient SCOP, à l'époque, pour la partie programmation, ils avaient EXEPRO pour le suivi de l'exécution, et puis ils avaient un autre outil qui

était BMI pour les bourses, les missions et les invitations. Alors là du coup c'était tout petit, ce classeur Excel ça faisait autant la programmation des BMI que l'exécution des BMI. Voilà donc, sur un classeur Excel, donc c'était pas génial parce qu'on voyait bien qu'avec un réseau aussi dense que le nôtre, chaque poste devait renvoyer un fichier Excel à la Centrale, du coup c'était pas drôle. C'était chronophage. Voilà, en fait, le constat [du Département], c'était chronophage, ça nécessite du coup un temps épouvantable chez tout le monde de consolidation pour qu'au final, comme les outils étaient ce qu'ils étaient, c'était malheureusement pas, comment dire, pas cohérent parce que voilà, ces outils-là causaient pas entre eux donc on pouvait tout à fait dire dans la partie SCOP qu'on avait réservée, je dis n'importe quoi, 10.000 euros pour le Cap Vert pour les bourses et puis dans le BMI une autre personne en poste avait peut-être 20.000 ou 5.000 » (entretien MAE05).

Le constat relatif à l'ancien dispositif de programmation budgétaire SCOP est qu'il s'agissait d'une application de gestion difficile à comprendre dans ses usages, ce qui était sans doute dû au fait que les agents y étaient rarement formés. Cela peut s'expliquer dans la mesure où, le plus souvent, les secrétaires généraux des SCAC se voyaient confier le soin d'effectuer les saisies et la préparation physique de la programmation budgétaire (procédures informatiques puis préparation des disquettes pour envoi par le canal de la valise diplomatique). Néanmoins, il ressort de nos entretiens que la situation des agents dans les postes est très variable et que le dispositif dépend, plus que de la taille des postes, des habitudes prises dans chaque poste et de la volonté des chefs de service, plus précisément des COCAC. Cela signifie que des ACE et des ACPF sont dans certains postes amenés à saisir eux-mêmes leur programmation sectorielle, et que dans d'autres pays les imputations sont du ressort de la technostructure, à savoir les SG, voire les agents comptables. On nous a également fait part de situations où le COCAC lui-même gérait directement l'ensemble de la programmation de son service et de programmations budgétaires qui étaient réalisées en commun, impliquant l'ensemble des agents du *continuum* LH-CO, VI, voire ADL, compris. C'est dire que les situations étaient contingentes à chaque poste et que les managers n'étaient pas forcément les utilisateurs du dispositif.

En outre, l'ensemble des perceptions que nous avons recueillies à l'égard de SCOP concernaient sa faible flexibilité et des possibilités quasiment inexistantes de réparation. En effet, plusieurs situations de gestion n'étaient pas prises en compte par l'application, ce qui nécessitait de recourir à des stratagèmes et des artifices, et les

modifications de la programmation étaient lourdes, pouvant nécessiter TD et décision budgétaire modificative (DBM), procédure contraignante nécessitant des ressources temporelles d'agents conséquentes. Il nous est ainsi apparu que l'ancien dispositif de programmation budgétaire SCOP ne présentait pas de qualité capacitante et n'était ni facilitant, ni habilitant. Concomitamment à la mise en œuvre de la LOLF et au lancement de la FBP, la Centrale a commandé à la direction des systèmes d'information un nouvel instrument de programmation budgétaire :

« La petite histoire du projet remonte du coup à 2007. À cette époque-là c'est la DGM, à l'époque ça s'appelait la DGCID, et ils avaient des besoins d'améliorer toute la gestion de la programmation des crédits de coopération et d'action culturelle. Ils voulaient améliorer en fait la façon de travailler autant à l'étranger qu'à la Centrale, parce qu'il se trouve que c'était pas forcément rationalisé et du coup chacun y perdait beaucoup de temps, autant à l'étranger qu'à la Centrale parce que c'était beaucoup de temps et beaucoup d'agents, parce qu'il y avait notamment de multiples outils hétérogènes. Et en termes de contrôle de gestion, au bout du compte, le contrôle de gestion il était insuffisant en fait. Voilà, le constat de la DGCID à l'époque c'était ça, c'était de dire "il y a beaucoup de gens qui travaillent dessus pour un travail assez imparfait. Ça mobilise beaucoup de gens et le contrôle de gestion est du coup insuffisant" » (entretien MAE05).

Cet extrait d'entretien illustre les axes du cahier des charges du nouvel élément de programmation budgétaire qui s'est appelé PRISME : améliorer la façon de travailler, c'est-à-dire mieux remplir la mission, limiter les dépenses de ressources en temps des agents et développer la communication entre les éléments du dispositif pour un contrôle de gestion plus satisfaisant.

Avant de revenir vers cet entretien avec l'agent qui a développé PRISME, notre compréhension a été favorisée par un entretien au cours duquel un SG a spontanément évoqué son expérience de travail au Département qui l'avait amené à collaborer au développement de PRISME, riche de son expérience en tant qu'utilisateur de SCOP. Il s'agit d'un agent avec un profil que nous avons souvent rencontré, à savoir sans formation en gestion (« [...] je suis un autodidacte. J'ai fait pas mal de stages, de petites formations mais je suis pas du tout un gestionnaire diplômé »), à l'instar de 90 % des agents du RECAC que nous avons interviewés, et dont la mission est justement celle de gestionnaire, après avoir été contractuel pendant seize années dans les fonctions de directeur d'alliance française :

« Je suis reparti, j'ai été sur un *service commun de gestion* (SCG, en ambassade) et là je suis SG. Tout ce que j'ai fait ça représente une carrière assez logique. Le fait d'avoir passé sur un SCG et donc j'étais de l'autre côté de la barrière, c'est moi qui gérais l'IF, j'avais la double casquette de SCG et SG du SCAC à Séoul, et donc là maintenant – je suis toujours sur les deux, l'IF et le SCAC – ça m'a servi énormément cette expérience du SCG » (entretien SG03 zone Europe).

La caractéristique d'ancienneté au sein du RECAC de ce manager-utilisateur, passé du continuum LH-CO à la technostructure délocalisée dans des postes et en Centrale, nous a sensibilisé et fera l'objet d'un résultat de la présente recherche. En effet, lors des stages de nouveaux partants, qui, rappelons-le, ne sont pas obligatoires mais vivement conseillés et reposent donc sur la volonté, l'engagement personnel des futurs agents, des temps forts en poste tel celui de la programmation budgétaire sont, dans le meilleur des cas, abordés mais sans entrer dans les détails de dispositifs tels la FBP, SCOP ou, de nos jours, PRISME.

Ce dernier, comme son prédécesseur, correspond à une étape très formalisée du dialogue de gestion d'un poste et fait l'objet de TD, d'instructions générales diffusées par l'intranet (voir annexe 11) et de mise à jour de ces applications développées par le MAE. À ce titre, l'exercice de programmation 2016 précise des principes généraux et fournit des instructions détaillées :

« La programmation des crédits de coopération et d'action culturelle a trois objectifs :

1. Un objectif budgétaire : elle contribue à l'élaboration d'un document budgétaire appelé "Projet Annuel de Performance" - PAP - qui présente les crédits des programmes du ministère des Affaires étrangères devant le Parlement, dans le cadre du vote à l'automne, de la Loi de Finances.
2. Un objectif de gestion : elle aide à la répartition et à la mise en œuvre des crédits.
3. Un objectif de suivi de l'exécution budgétaire qui permet, l'année suivante, d'établir le rapport annuel de performance (RAP), document budgétaire permettant de rendre compte au parlement de la bonne exécution des crédits.

1 – PRINCIPES GÉNÉRAUX DE PROGRAMMATION

1.1 – Le logiciel PRISME

La programmation 2016 se fera sur l'application intranet PRISME. Celle-ci permet, d'une part, de programmer les crédits et, d'autre part, de suivre au cours de l'année budgétaire la consommation des différentes lignes de programmation.

[...] 3 – LA PROGRAMMATION DÉTAILLÉE

L'exercice de programmation des crédits de coopération et d'action culturelle est effectué lors de la programmation détaillée 2016, dont la date limite de validation est fixée par la Mission du Réseau. Il a été demandé aux postes par [référence de la communication] du 25 septembre 2015 d'établir la programmation 2016 en deux temps :

- Avant le 21 octobre 2015 : saisie d'une pré-programmation par le poste sur PRISME sur la base de l'enveloppe 2015. Cet exercice se fait également à partir de la rubrique "gestion des projets". Il s'effectue en amont de la notification des crédits et sans validation par le poste.
- Avant le 31 décembre 2015 : ajustement par le poste de la pré-programmation, à la hausse ou à la baisse en fonction de l'enveloppe notifiée. Une fois la programmation détaillée définitive validée, le poste adresse un courriel formel de programmation au Département » (Instructions de programmation, MAE/DGM/DPR, 2015, p. 3 et 10).

La nouvelle démarche de programmation budgétaire devait permettre d'améliorer le travail par rapport à l'ancienne, version SCOP. Notre étude sur le terrain nous a montré que l'exercice de programmation annuelle constitue un élément qui correspond à un temps fort du dialogue de gestion ; il a fait, à cet égard, l'objet d'une volonté affirmée du sommet stratégique du RECAC, ainsi que le souligne l'extrait d'entretien qui suit.

« Le constat c'était de dire "on y passe un temps fou et puis au final c'est pas très performant et en même temps c'est pas exploitable", c'était ça le vrai constat. Donc ils se sont dits "nous on veut vraiment investir". La DGCID avait dit "nous on veut vraiment se doter de moyens informatiques

pour effectivement améliorer tout ça". Ils ont fait un genre de cahier des charges, la DGCID avait fait un super travail, c'est pas dans toutes les directions qu'il y a une prise de conscience stratégique à ce niveau-là » (entretien MAE05).

Ce dialogue a été impulsé par le sommet stratégique. Du point de vue de la technostructure de la Centrale il s'est agi d'un dialogue exemplaire tel qu'il y en avait rarement eu auparavant. Les entretiens indiquent clairement que l'ensemble des intervenants a été largement impliqué ainsi que nous le comprenons. Ce souci de transparence s'exprime à plusieurs niveaux. Le premier niveau réside dans la relation entre le sommet stratégique et la technostructure en charge du système d'information de gestion :

« Ils [sommet stratégique de la DGM] avaient travaillé sur la solution qu'ils voulaient mettre en place. Ils ont fait un truc assez génial, ils ont effectivement travaillé sur les sujets qui leurs semblaient les plus importants à traiter et ils pensaient que du coup il y avait une grande partie de la solution qui consistait à se doter de moyens informatiques unifiés, homogènes et ils ont même recruté un informaticien à l'époque, côté DGCID. "Une grande partie du changement qu'on veut apporter"», ils ont dit, "on sait ce qu'on veut, on connaît nos axes d'amélioration, on sait qu'effectivement c'est un outil qui nous permettra de rationaliser tout ça et de fédérer un peu tout le monde et de rendre les choses homogènes", ils ont dit du coup "on peut lancer un projet informatique avec les informaticiens", avec la DSI [direction des systèmes d'information], donc nous, et ils se sont dit "pour que ça marche bien il faut aussi qu'on se dote de moyens pour que ça fonctionne bien" et ils ont recruté un informaticien pour porter le projet, et il a permis de faire le lien entre nous les informaticiens et notre langage technique et la DGCID qui avait son langage fonctionnel, ou son langage métier. Ça permettait d'avoir une courroie de transmission et ça c'est une idée brillante, il faudrait retenir ça dans toutes les équipes » (entretien MAE05).

Le répondant a particulièrement mis l'accent sur la première étape du processus tandem, à savoir celle de conception.

« C'était un projet ambitieux, un projet stratégique, ils se sont donné tous les moyens, autant financiers qu'en termes d'ETP, et en termes de profils. En recrutant un informaticien, c'était génial, ça fait partie d'une des clés du succès de ce projet, c'est-à-dire que le côté informatique on a besoin effectivement de travailler avec des gens avec lesquels on n'a pas trop de distance au niveau du langage, quoi, on a besoin de travailler avec des

opérationnels parce que du coup on a pas mal d'arbitrages à faire, donner des solutions techniques, on a besoin de gens de proximité, des opérationnels avec lesquels on trouve des compromis parce que du coup tout ce qui nous est demandé par les gens, le "métier", on peut pas forcément les retraduire dans un outil informatique, on doit trouver un genre de compromis. Si on n'a pas ces gens-là à un moment donné on n'arrive pas à se comprendre, les relations se tendent et du coup le projet peut en pâtir en termes de délais, de confiance entre les acteurs. C'était quelque chose de très bien. Ça a grandement aidé, c'est un principe qu'il faut retenir dans toutes les équipes. Donc ça s'est super bien passé avec lui, on a donc fait l'expression des besoins, le cahier des charges, et puis ils ont confié le travail à la DSI et lui ont dit "attention, l'approche stratégique est d'importance, on est tous mobilisés, on veut vraiment avoir une super solution, toute notre direction "métiers" est mobilisée, on a recruté un informaticien, on mobilisera tous nos chefs de service, on est d'accord pour répondre aux questions de la DSI, être à ses côtés". Donc ils s'étaient organisés, ils ont vraiment été géniaux, organisés en ce que j'appelle le mode projet. Quand une direction "métiers" veut lancer un projet c'est pas que quelques lignes ou faire un beau cahier des charges et envoyer le paquet à l'informatique en disant "voilà les gars, merci, on se revoit dans six mois, vous faites le projet". C'est pas du tout ça le travail en mode projet. C'est une organisation qui est à définir dans les directions "métiers", aussi à l'informatique, pour définir les rôles de chacun, bien identifier les intervenants, dans les deux directions, la direction métiers et la direction informatique, et puis pour qu'on ait chaque fois des équivalents, un organigramme qui permette à chacun de bien comprendre qui fait quoi » (entretien MAE05).

Le second niveau du dialogue s'est articulé dans la relation Département-postes. Non seulement la DSI, direction technique, a sollicité les agents utilisateurs et experts sectoriels dans les postes, mais aussi la DGCID a renforcé ce dialogue auprès de ses agents directs. De la sorte, outre une transparence interne à la Centrale, une transparence globale a été activée :

« Il y a eu des enquêtes de satisfaction, on va dire, à la DSI tous les trois mois sur l'ensemble de nos applications, chaque trimestre auprès des agents. Et en plus de ça la DGCID avait aussi fait ses propres enquêtes. Et puis, chaque année, lors du séminaire des COCAC [JDR], au début de l'été, c'est toujours aussi l'occasion d'échanger sur les outils qui sont à disposition des services culturels. On va dire qu'on est toujours en contact, du coup les enquêtes étaient bonnes, un des soucis principaux c'était effectivement que le réseau informatique n'était pas très bon dans certains pays et l'application était lente. [...] mais le fait qu'on ait la DGCID qui était très proche et le fait

qu'on avait eu un informaticien qui avait été recruté qui connaissait l'étranger nous a permis d'avoir toutes les informations nécessaires. Et puis je suis tenté de dire que la DGCID nous faisait participer aussi à beaucoup de séminaires, on est en contact avec les gens » (entretien MAE05).

Nous avons également compris qu'une autre dimension du dialogue a été développée, celle entre les éléments du dispositif de gestion. Comme nous l'avons montré en ce qui concerne la FBP qui a progressivement intégré des données issues du suivi budgétaire et comptable de telle sorte que de plus en plus de données sont renseignées de façon automatique grâce à différents éléments de l'assemblage SMG, PRISME a intégré des données provenant de BMI pour les bourses, missions et invitations qui s'effectuent à présent à deux niveaux (via l'opérateur Campus France et en local pour les postes (instructions de programmation, 2015, p. 11)) et en lien avec les logiciels comptables CHORUS et CORÈGE²⁸⁷ pour le suivi et la remontée automatique mensuelle de la consommation des crédits (instructions de programmation, 2015, p. 13). Un extrait d'entretien est également éclairant à cet égard, le répondant expliquant que cela aide les agents à mieux travailler :

« [...] Je pense que c'est clair. Ils étaient avec trois outils, il fallait voir... Ne serait-ce qu'en Centrale, le nombre de gens qui devaient consolider tous les tableaux du monde entier en sachant que chacun faisait son truc dans son coin, ils avaient des équipes en Centrale, c'est pas pour les dénoncer mais ils étaient genre 12 ou 15, la consolidation était un travail de fourmi. Ils étaient une quinzaine. Là ils peuvent traiter ça à quelques personnes, la consolidation elle est faite automatiquement par l'outil et puis en même temps ils ont pu se réorganiser. Avant il y avait des grands comités de programmation centrale, ils étaient 15 autour de la table, là du coup ça a sauté parce qu'il n'y en a plus besoin. Une seule personne peut regarder ça. En Centrale il y a eu un gain énorme pour l'exploitation des données et en plus il y a un gain parce que ça leur a permis de faire du contrôle de gestion alors qu'ils étaient trop pris par l'exploitation et ne pouvaient pas faire du contrôle de gestion. Maintenant il y a moins de gens à exploiter les données et ça permet de faire des choses plus intelligentes. A l'étranger le gain est

²⁸⁷ Les deux logiciels comptables CHORUS et CORÈGE, en service au Quai d'Orsay comme dans tous les ministères, ont connu des déboires lors de leur mise en place. D'importants retards de paiements ont mis en grande difficulté des postes à l'étranger pour assurer leur mission si bien que des chefs de poste avaient alerté le Département par TD. Article de Franck Renaud « Prise de tête comptable au Quai d'Orsay » du 09/03/2011, consulté le 20 mars 2016 : www.lepoint.fr/societe/prise-de-tete-comptable-au-quai-d-orsay-09-03-2011-1304391_23.php

moins perceptible²⁸⁸, il faut saisir les données dans une application au lieu de trois, le résultat c'est qu'il y a moins de bêtises » (entretien MAE05).

Cette dimension du dialogue s'inscrit directement dans la caractéristique de réparation. Le sommet stratégique et la technostructure du RECAC ont conçu un dispositif de programmation budgétaire autour de PRISME dans un esprit d'amélioration continue. C'est ce qui nous avait amené à aborder les possibilités de corrections d'erreurs et de réparations :

« Oui, bien sûr, c'est vertueux, on a à notre disposition une boîte à lettres générique pour chacun des programmes. Un pour la DGM, un pour la DFAE et un pour l'AC, le programme 105, et donc ces boîtes à lettres là elles renvoient vers nos collègues à la Centrale. Les agents le font et ont tout intérêt à le faire, c'est vertueux. Ça se fait, je dis pas que c'est généralisé mais les gens savent que cette boîte à lettres générique sert aux agents à faire des suggestions d'amélioration et puis après ça sert aussi à l'assistance technique. Nous on aide aussi à dépanner » (entretien MAE05).

Les instructions formelles relatives à PRISME font également montre de l'intégration d'une dimension « réparation » à destination des agents dans les postes (instructions de programmation, 2015), notamment les pages 13 et 14 qui préconisent un dialogue intra-poste associant les agents du SCAC et l'agence comptable et expliquent comment agir en cas d'erreur commise et comment bénéficier d'une assistance sur PRISME.

Une remarque que nous avons formulée en cours d'entretien nous a paru éclairante par le résultat qu'elle a engendré. Nous avons abordé avec le répondant différents éléments de l'assemblage SMG, sans bien entendu faire référence à ce concept. Lorsque nous avons évoqué ensemble les applications FANEV et TRANSPARENCE qui, comme nous l'avons montré dans le deuxième chapitre s'inscrivent dans le système d'information de gestion, nous avons fait remarquer que des fiches en ligne sur le site institutionnel du MAE étaient vierges : « Pourquoi y a-t-il des fiches vides quand on les ouvre sur Diplonet ? Sur Diplonet c'est nos collègues de la DRH qui déposent des choses, mais c'est pas normal ça, c'est dans mes équipes ». Et,

²⁸⁸ Il est ici fait référence aux SCAC et non aux établissements à autonomie financière tels les IF ou les quelques centres culturels et de coopération qui subsistent (instructions de programmation, 2015, p. 8) : « Il [PRISME] est en liaison avec la partie CORÈGE, on y saisi les factures et il est utilisé dans le cadre des dépenses dans les représentations du MAE, pas dans les IF qui sont des EAF et ne dépendent pas de la même réglementation, du même régime qui est plus souple. Dans nos postes à l'étranger on a une réglementation hyper précise, pointue, on suit la comptabilité publique » (entretien MAE05).

effectivement, le lendemain de notre entretien nous avons pu observer que la réparation avait été effectuée.

Cependant, si le principe de conception de l'élément PRISME nous semble bien correspondre à la qualité capacitante en ayant sollicité les quatre caractéristiques-clés, le processus tandem n'est pas forcément capacitant au sens entier du terme. Certes, il répond aux besoins du sommet stratégique et les caractéristiques tant des transparences que de la flexibilité et de la réparation sont indéniablement activées en Centrale pour la technostructure. D'ailleurs, les objectifs de gestion avaient été atteints conformément aux contraintes financières, techniques et temporelles :

« On a beaucoup travaillé avec la DGCID. Ça c'est super bien passé mais parce qu'on s'était dotés des moyens organisationnels et des personnels en même temps et toute la direction de la DGCID était mobilisée. Et donc, en février 2008 on a lancé l'application et ça s'était bien passé, dans tout le réseau à l'étranger. Encore une fois, quand on bosse bien en amont, voilà. On a mis douze mois pour développer l'application. C'était relativement court parce que c'était super ambitieux de regrouper tous les outils. On avait développé ça en Java, des applications en mode web à partir des navigateurs. Ça communique en temps réel avec Paris. Du coup on a développé une application web centralisée, l'application est à Paris, et tous les postes y accèdent de minuit à minuit » (entretien MAE05).

Pourtant, si la phase de conception témoigne bien d'une approche de contrôle capacitant, la phase de mise en œuvre, imbriquée dans le cadre du processus tandem capacitant, ne nous semble pas pleinement capacitante. En effet, notre analyse a montré qu'une démarche associant transparences et réparation a été voulue par le sommet stratégique et la technostructure, sans qu'ils aient connaissance du modèle capacitant. Cette démarche s'est faite en direction des managers-utilisateurs, c'est-à-dire les conseillers et attachés du *continuum* LH-CO dans les postes. Au travers de notre guide d'entretien, il nous a été donné d'évoquer l'exercice de programmation avec l'ensemble de nos répondants. Comme nous l'avons expliqué en conclusion de la première partie, nous avons pris soin d'éviter d'influencer les réponses des répondants et de ne pas nous appesantir sur des aspects des dispositifs de gestion qui ne leur parlent pas et pour lesquels ils n'ont généralement pas particulièrement réagi. La programmation budgétaire correspond de façon variable selon les fonctions à ce cas même si, tous les agents l'affirment, il s'agit d'une étape de gestion importante dans la vie d'un poste. Les tendances qui se dégagent sont les suivantes. Les ACE et les ACPF qui sont en charge

de leur programmation sectorielle y voient avant tout un passage obligé tandis que les COCAC mettent davantage en avant le fait que c'est un exercice au service de leur stratégie qui leur permettra d'obtenir, d'affirmer ou de confirmer des marges de manœuvre dans la gestion de leur projet.

« Il est censé faire quelque chose comme ça... je crois pas qu'il y ait de règle absolue. Les points de passage nécessaires, et ça revient à ça, c'est la programmation. Donc, très vite, en janvier, il y a le TD de couverture ou une note de couverture sur la programmation. C'est idéalement en décembre, ensuite le temps que ça se.... Voilà, disons, l'exercice de programmation c'est ce rendez-vous là (entretien ACE05, zone Afrique) ;

« La programmation, ça c'est un rendez-vous important, on la prépare disons en décembre, on a peut-être une pré-programmation avant, les grandes lignes, puis on reçoit l'argent en début d'année n+1. Puis comme je vous dis il y a le rendez-vous de mi-gestion, puis il y a l'exécution en fin de budget, qu'est-ce qu'on a réussi à faire. Après il faut régulièrement rendre compte donc faire un bilan » (entretien ACE03, zone Europe) ;

« Le COCAC vient de prendre ses fonctions, on n'a pas encore eu de réunion sur son projet d'établissement, je ne sais pas trop comment il envisage les choses de ce côté-là, il n'y a pas eu d'appel à contributions, même dans le cadre de la programmation il n'y a pas eu de réflexion approfondie sur l'innovation à apporter à la programmation ou les modifications à y apporter par rapport à son prédécesseur » (entretien ACE07, zone Afrique).

Ce manque exprimé de réflexion approfondie avec l'arrivée d'un nouveau COCAC traduit le fait que les anciens exercices de programmation autour de PRISME avaient favorisé une telle réflexion propice à la définition d'actions de coopération au service de la mission.

Un nouvel ACPF dans le RECAC, qui avait suivi le stage de formation des nouveaux partants mais souhaitait une « bonne formation » avant le départ, s'interrogeait sur sa compréhension du dispositif de gestion.

« On nous a dit : "vous verrez, vous aurez la programmation à faire, oh là là et tout, bref on nous a fait comprendre que ça allait pas être simple et voilà que ça va être un gros boulot". On nous a parlé des TD, on nous a dit : "vous aurez à écrire des TD". Moi par exemple je n'ai jamais vu de TD de ma vie donc je demande comment on écrit un TD : "oh mais ça vous apprendrez ça,

vous verrez bien". J'ai demandé si on pouvait voir à quoi ça ressemble déjà, parce qu'on nous dit TD, TD, mais à quoi ça rassemble concrètement ? Non, secret. Donc on en a entendu parler très rapidement, nous faisant comprendre que c'était important mais on nous a pas dit à quoi ça ressemblait, comment il fallait l'écrire, des règles à respecter, voilà. Donc c'est un peu ça que je trouvais frustrant, c'est-à-dire que là où on était vraiment au cœur du métier on allait très vite. La programmation on allait très vite. Voilà, on nous a dit voilà : "vous aurez une programmation budgétaire, toute la programmation avec IF PROG également" [application en ligne de l'Institut Français]. Nous on n'est pas IF mais on a quand même accès à IF PROG, on candidate sur des projets, des appels à projets comme Culture lab, Lab citoyen, j'ai mis quelque chose aussi sur les projets bilingues. Ici on a fait un PAM, plan d'action médiathèque. PRISME pour moi, vous voyez après trois mois, PRISME ça reste encore mystérieux » (entretien ACPF14, zone Asie).

Cette perception est à rapprocher de celle d'un VI dans les fonctions d'ACPF qui déclarait ne pas avoir été sensibilisé au contrôle de gestion, si ce n'est en parcourant *Diplonet*, et n'être que peu associé à un exercice de programmation avec « de toute façon peu d'argent » : « PRISME oui, je ne l'utilise pas mais certains de mes collègues oui » (CO05 zone Asie). Un autre ACPF, avec l'expérience de deux postes, rejoignant plusieurs de ses collègues, y voyait un passage obligé en expliquant que les profils de poste étaient de plus en plus orientés "gestion" :

« Oui, ben oui, parce qu'il faut compter au sou près et que c'était pas vrai il y a dix ans. De fait c'est ce qu'on nous impose au moment de la programmation budgétaire » (entretien ACPF16, zone Europe)

La dimension à la fois habilitante et facilitante ressort davantage au niveau des COCAC qui soulignent ce que l'exercice de programmation annuelle avec PRISME leur apporte, particulièrement en termes de réflexion autour d'un dialogue interne au poste pour mieux définir les lignes directrices de la mission à conduire et préparer les actions :

« Chez nous elles se font à l'intérieur même de la composante. Ici on a le SCAC, on a le lycée français, un institut de recherche et puis l'IF [pays de résidence]. On a des réunions hebdomadaires de tous les responsables de ces différentes structures, SCAC, EAF, IFRE et puis Lycée. Et puis c'est au fur et à mesure : chaque année on a une sorte de réflexion sur la programmation » (entretien COCAC12, Afrique du Nord Moyen-Orient) ;

« [...] il y a l'exercice de programmation qui est un rendez-vous important, [que] vous présentez par rapport au budget en cours. Cet exercice se réalise en octobre-novembre quand vous faites un bilan des principales actions et de la manière dont vous avez dépensé votre argent au cours de l'année. A partir de là vous vous projetez vers l'année suivante, vous faites *grosso modo* un bilan en prospective, bilan de l'année qui se termine, et une prospective pour l'année suivante » (entretien COCAC05, zone Europe) ;

« En fait le document cadre de stratégie c'est un peu en réalité le premier TD de programmation, celui que je fais à mon arrivée, celui que j'ai fait par exemple fin 2011, ce TD bien sûr validé par l'ambassadeur qui propose à Paris les choix stratégiques de la coopération franco-[pays de résidence] pour les années qui viennent. [...] Il y a beaucoup de dialogues de gestion différents et il y a beaucoup de modalités de ses différents dialogues. Il y a un dialogue de gestion qui est assez clair qui concerne d'une part la programmation, budgétaire ou des effectifs, et d'autre part les budgets de l'EAF. Là il y a des rendez-vous qui sont fixes, il y a des procédures qui sont ma foi assez bien calées, il y a des logiciels qui évoluent année après année, PRISME par rapport à la programmation ou AGE pour les EAF, ce qui fait que nous avons régulièrement un dialogue avec des moments très forts au moment où on soumet la programmation » (entretien COCAC13, zone Asie).

Ce répondant expérimenté, passé par DPR au Département, argumente également sur la marge de manœuvre qui lui est offerte par l'exercice de programmation : « quand on demande et qu'on veut se battre pour sa programmation on est beaucoup plus entendu parce que les gens savent ce qu'on fait, ils savent à quoi sert l'argent ».

Enfin, les secrétaires généraux dans les postes peuvent être perçus comme des intermédiaires entre la technostructure de la Centrale, avec laquelle ils sont en contact permanent, et les managers-utilisateurs dans les postes, avec qui ils travaillent au quotidien. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu interroger des SG dont l'un d'entre eux notait, d'une part l'évolution entre SCOP et PRISME (« Prenez PRISME, c'est un tableau amélioré. C'est quand même mieux que SCOP, c'est vrai. »), et, d'autre part, « Je me sens pas non plus dans un carcan. On peut en cours d'année modifier la programmation et agir, improviser. [Évoquant la CLE :] au Linguistique ils ont une certaine souplesse. Ici [...] il y a quand même pas mal de souplesse » (entretien SG03, zone Europe).

b) Le nouvel élément de programmation budgétaire capacite les MU à des degrés variables

Pour clore notre analyse concernant l'élément PRISME du SMG du RECAC, il nous est apparu que si ce dispositif a impliqué des décideurs, des concepteurs, des techniciens et des utilisateurs, le résultat obtenu n'est pas nécessairement ressenti uniformément capacitant par tous. De cette façon nous pouvons établir un lien direct avec l'analyse que nous avons développée concernant le *continuum* capacitant-non capacitant (voir *supra* figure I.4.) et les travaux de Liew (2012) (voir *supra* figure I.5.). En combinant les résultats issus de notre recherche avec le processus tandem et le *continuum* capacitant-non capacitant appliqués à PRISME nous proposons un schéma qui met l'accent sur deux concepts : l'importance du dialogue de gestion en tant que condition de réussite des caractéristiques-clés et la diversité de la qualité capacitante en fonction des individus à capaciter, non seulement dans les dimensions facilitante et habilitante, mais aussi selon les étapes du processus tandem (voir *infra* tableau III.5.).

Tableau III.5. Résultats concernant la capacité perçue par les utilisateurs de PRISME

Élément PRISME de l'assemblage SMG	Processus tandem	
	Phase de conception (exploration)	Phase de mise en œuvre (exploitation)
Technostructure centrale (Département)	Fortement capacité	Fortement capacité
Technostructure délocalisée (SG)	Capacité	Capacité
COCAC	Capacité	Fortement capacité
ACE	Faiblement capacité	Capacité
ACPF confirmé	Faiblement capacité	Capacité
ACPF non expérimenté (dont VI)	Sans objet	Non capacité

Ce tableau illustre la volonté d'associer le plus largement possible l'ensemble des utilisateurs du nouvel élément PRISME lancé en 2008 dans une volonté d'amélioration continue, comme nous l'avons montré avec les dernières évolutions dont nous disposons concernant l'année 2015. Ce dialogue, qui est inscrit dans la conception puis la mise en œuvre du nouveau dispositif de programmation des crédits centraux, s'est nourri de la mobilisation des quatre dimensions du processus capacitant, à la fois facilitant avec les caractéristiques de transparence globale (intelligibilité du dispositif pour les agents) et de transparence interne (compréhension de la démarche par les agents dans les postes), et habilitant avec les caractéristiques de flexibilité (les managers-utilisateurs dans les postes utilisent les marges de manœuvre permises par PRISME) et de réparation (les agents contribuent à améliorer le dispositif et à éviter les erreurs).

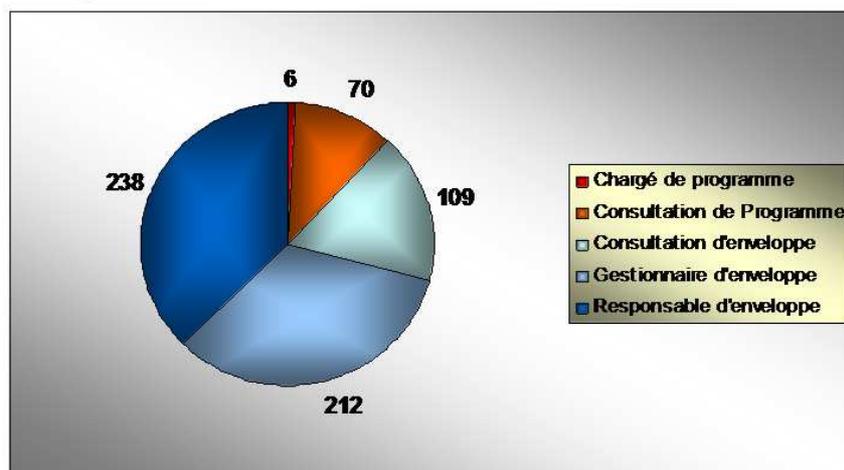
La consultation de documents internes et officiels nous confirme dans notre analyse. En 2008, année du lancement de PRISME, c'est-à-dire entre la fin de la phase de conception initiale et le début de la mise en œuvre, la DGCID avait réalisé plusieurs enquêtes portant sur la perception par les utilisateurs du nouveau dispositif. Le premier bilan de la programmation avec PRISME faisait apparaître deux caractéristiques qui répondent, sans le nommer, au modèle du contrôle capacitant. La figure III.12., issue de l'intranet *Diplonet*, montre que dès le premier exercice, plus d'un tiers des COCAC avaient partagé l'utilisation de PRISME avec leurs collaborateurs (ce qui sous-entend leurs collègues attachés et secrétaires généraux). Ce partage traduit une volonté de favoriser l'appropriation de la démarche au sein de leurs équipes et l'autonomie de leurs subordonnés au service de missions qui peuvent s'exercer, comme nous l'avons montré dans le deuxième chapitre, dans des conditions difficiles.

Figure III.12. Premier bilan de la mise en œuvre de PRISME : délégation des COCAC à leurs collaborateurs (PRISME - bilan de la programmation stratégique, DGCID, 6 juin 2008, diapositive 5 sur 5)



Profils PRISME (centrale et postes)

635 profils créés dans PRISME :



34% des COCAC ont délégué la saisie à leurs collaborateurs

5

Le même document de synthèse propose une diapositive numéro quatre dédiée à la question de l'assistance aux utilisateurs dans une optique d'évitement et de correction des erreurs (réparation), les cas de figure rencontrés dans les postes étant marqués par

leur diversité. Il en ressort que sur les mois d'avril et de mai 2008 quelque 400 échanges électroniques ont été traités dans un délai très court (il faut évidemment tenir compte des décalages horaires postes-Département) de moins de douze heures. Cette statistique comparée aux 635 profils utilisateurs créés dans PRISME témoigne d'un fort retour (63 %) des utilisateurs et de leur participation à l'amélioration du dispositif.

En outre, le PAP 2016 relatif à la sous-action 02 « Animation du réseau » confirme notre analyse sur les instructions générales de programmation montrant l'importance de la caractéristique-clé de réparation. En effet, le montant de la dotation prévue pour le système d'information de gestion au titre de l'animation du réseau et du fonctionnement des services centraux s'établit à la somme de 736.320 € ; comme cela est précisé :

« Ces crédits sont destinés à la mise en œuvre et la maintenance d'applications informatiques internes à la DGM. Ainsi, le logiciel de programmation et de gestion PRISME nécessite des opérations de maintenance. De même ces crédits seront utilisés pour financer la consolidation de passerelles entre le logiciel PRISME et CHORUS, mais également avec le logiciel de suivi comptable des EAF (AGE) et le système d'information et de gestion des bourses, missions, invitations de Campus France »²⁸⁹.

Les opérations de maintenance évoquées pour PRISME sont relatives à une automatisation de la communication des données avec le logiciel comptable utilisé dans les SCAC (CHORUS), avec l'application comptable AGE pour les EAF tels les Instituts français, et le système d'information de Campus France. Il en résulte, ainsi que nous l'ont précisé des répondants, des gains de temps et un travail facilité grâce au développement du dialogue *entre* les éléments du SMG. Cette question du dialogue de gestion est également sensible lorsque l'on considère l'élément « gestion des cours de français » qui est le dernier élément objet de notre analyse avant la présentation du SMG du RECAC.

²⁸⁹ Document consulté en ligne le 4 janvier 2016 : www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2016/pap/html/DBGPGM185.htm

4) L'élément du SMG dédié à la CLE : les logiciels de gestion des cours

Il nous a semblé nécessaire de consacrer un développement de la présente recherche à un élément numérique du SMG du RECAC : les logiciels de gestion des cours qui sont dédiés à la gestion des cours de langue, en l'occurrence de la langue française même si de nombreux IF et alliances françaises proposent également des cours de langue(s) locale(s). En effet, plusieurs répondants ont évoqué que de tels logiciels attendus, voire promis, depuis longtemps constituaient un sujet récurrent du RECAC :

« Ce qui est hallucinant c'est que le Département n'a pas, après tant d'années, mis en place un logiciel unique. C'est un vieux serpent de mer. On n'y est toujours pas » (entretien COCAC13, zone Asie).

Nous avons d'ailleurs été témoin, lors de JDR du temps de la DGCID, de discours de responsables de la CLE qui expliquaient qu'ils étaient en attente de financements pour développer une application maison à l'usage de l'ensemble des postes du RECAC. Pourtant, à ce jour encore, il n'existe toujours pas de telle application numérique et un nombre encore important d'IF et d'AF utilisaient lors de notre recherche de terrain des applications anciennes, et souvent locales : « Avant il y avait un petit logiciel, c'était un truc sous Access » (entretien CO02), « l'IF ils sont sur un vieux logiciel polonais qui s'appelle *School Manager* dont ils ont perdu les disquettes. Justement ils envisagent de passer aussi à HANAF » (entretien ACPF16).

Une autre voie a été choisie car, confrontés à la nécessité, les différents centres de langue relevant du RECAC ont acquis des solutions informatiques souvent locales, plus ou moins adaptées, à leurs frais. Seule une application élaborée par un opérateur du MAE a été développée au cours des années 1990 : il s'agit du logiciel DELF DALF pour la gestion de ces examens de langue française, mis en place à l'initiative du CIEP. C'est une application développée en interne par cet opérateur qui permet d'enregistrer les inscriptions, d'organiser les passations des épreuves écrites et orales en fonction des correcteurs, des examinateurs et des locaux disponibles, d'éditer les convocations et les résultats, et de transmettre par protocole FTP les résultats de chaque session une fois la clôture effectuée, en vue de l'impression par le CIEP des diplômes. Le logiciel DELF DALF est gratuitement diffusé auprès des jurys nationaux à l'étranger et, à ce titre, il est généralement installé dans des IF, des alliances françaises ou des universités locales. Il ne permet pas de gérer d'autres activités que les examens du DELF et du DALF. C'est

pourquoi d'anciens agents de la CLE et des informaticiens ont développé au cours des années 2000 des logiciels de cours qui se sont étoffés, avec un souhait de les faire évoluer en tant que progiciels de gestion intégrés (*entreprise resource planning*, ou ERP en anglais) comme nous le confiait un développeur : « J'espère. Il est déjà super mais il faut encore avancer là-dessus ». C'est aussi pourquoi, dès la création de l'Institut Français, ses responsables ont soutenu le projet « logiciels de cours » avec une démarche originale. Au lieu de tenter de développer eux-mêmes avec des crédits inexistant un nouvel outil, ils ont identifié en 2011-2012 les trois logiciels de gestion des cours les mieux implantés dans le RECAC et ont lancé un projet d'appui à leur développement et à leur promotion.

« L'utilisation (et si nécessaire l'acquisition) d'un logiciel de gestion des cours est fortement recommandée pour assurer un suivi précis de cette activité essentielle aux établissements » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°33 Cours de langue, février 2013, p. 2).

La question du logiciel de gestion des cours est effectivement déterminante pour les IF et les AF dans la mesure où, dans des situations très contraintes, l'activité cours de langue et très souvent génératrice de recettes et peut se substituer en partie à des crédits de coopération et des subventions de fonctionnement qui se sont taris ; de ce fait, elle concourt au financement des projets liés à la CLE et, plus généralement, à la coopération culturelle.

« Alisoft, Arc-en-ciel et Hanaf, les trois logiciels de gestion majoritairement utilisés dans le réseau culturel pour les cours de français, sont à l'heure actuelle en cours de "réingénierie", autrement dit d'amélioration. L'objectif est de mieux adapter ces logiciels aux besoins des centres de langue, pour améliorer la qualité de service aux clients et de faciliter les opérations de gestion et la prise de décisions stratégiques. Non pas en proposant un logiciel unique mais en favorisant la convergence des logiciels existants vers un modèle commun plus performant. L'enquête réalisée par l'Institut français fin 2011 auprès de 10 Instituts français (Royaume-Uni, Rome-Centre-Saint-Louis, Grèce, Allemagne, Koweït, Japon, Espagne, Sénégal, Géorgie, Maroc) avait révélé un besoin unanime en matière d'efficacité des logiciels de gestion des cours »²⁹⁰.

²⁹⁰ Site de l'Institut Français consulté le 14 janvier 2016 : www.institutfrancais.com/fr/actualite/C3%A9s/lamelioration-des-logiciels-de-gestion-des-cours

La présente analyse est centrée sur la qualité capacitante de ces logiciels de gestion des cours, éléments du SMG. Elle repose sur des entretiens réalisés en France et à l'étranger (Europe et Asie) avec des concepteurs, des développeurs, des utilisateurs (COCAC, ACE, ACPF, directeurs des cours et ADL) et des experts de la CLE en poste et en Centrale. Nous avons concentré notre analyse sur les agents impliqués dans la direction des cours car l'élément logiciel de gestion des cours est avant tout conçu pour eux et au service de cette activité de la CLE :

« Il y a tout un travail à faire d'analyse pour la direction des cours. Là avec le logiciel tu peux voir un petit peu ce qui cloche avec ces nombres-là [statistiques], si tu sais les analyser, avec les tableaux croisés dynamiques, tu peux faire des analyses sur quel type de cours, la stratégie, oui. Et c'est ça la valeur d'un directeur, c'est pas gérer les cas particuliers de l'enfant trucmuche » (entretien CO02).

Nous avons été à la rencontre du créateur d'un logiciel de gestion des cours qui ne fait pas partie des trois applications soutenues par l'IF Paris, et par ricochet par la DGM et la FAF, et avons aussi interviewé le développeur du logiciel vedette, ancien informaticien qui avait développé le premier site en ligne du quotidien *Le Monde*, puis avait dirigé une alliance française avant d'y développer un logiciel de cours et de créer, à l'issue de sa mission, une entreprise pour développer et promouvoir ladite application.

« Là je touche au dur, je touche à l'outil, en lien avec les logiciels de gestion de cours, faute de pouvoir toucher les logiciels de gestion comptable et budgétaire, je vais mettre un certain nombre de tables de données dans les logiciels de gestion des cours qui reprendront la nomenclature budgétaire pour pouvoir reverser ces informations-là à la partie budgétaire, pour surtout pouvoir, du point de vue pilotage des performances commerciales, être en lien avec la planification budgétaire. Donc j'ai deux projets qui portent tout cela : le premier c'est la réingénierie des logiciels de gestion des cours qui est un projet que j'ai commencé en 2012 qui consiste à harmoniser trois des logiciels les plus implantés dans le réseau : Alisoft, Hanaf et Arc en ciel, pour lesquels j'ai constitué un cahier des charges. Les développements vont s'achever dans les semaines qui viennent. Les nouvelles versions vont être déployées à l'ensemble des établissements, IF et AF, les AF étant libres de faire ce qu'elles veulent, elles prennent ou elles prennent pas mais j'ai au moins 150 AF qui les utilisent. Et pour les IF c'est obligatoire, c'est-à-dire qu'en 2013 on a fait partir un TD demandant aux IF qui n'étaient pas pourvus de ces logiciels de les acquérir cette année. Il y a quelques exceptions mais la plupart des établissements ont déjà acquis pour partie ces logiciels dans leur ancienne version et du coup tout le monde bénéficiera

des nouvelles versions progressivement à partir de juin. On était en 2012 à 24% des établissements IF qui avaient ces logiciels. Actuellement on est à 65% et on devrait atteindre 80% cette année 2014. Les logiciels de gestion de cours, ça fait partie des derniers ajustements à faire, vont avoir des tables de données budgétaires sur les dépenses et sur les recettes, et ils surtout déjà tous les indicateurs de gestion et de pilotage des cours par produit, par client » (entretien MAE06)

Un tournant récent a donc été pris en matière de logiciels de cours qui s'inscrivent dans un puissant mouvement de développement des technologies d'information et de communication depuis les années 1990, comme l'affirmaient Berry *et al.* (2009) en prenant appui sur des technologies telles les ERP, internet, intranet et les bases de données. Ces auteurs soulignaient d'ailleurs que les relations entre le contrôle de gestion et ces nouvelles technologies manquaient de développements théoriques et pratiques (Berry *et al.*, 2009, p. 12)²⁹¹. Justement, les applications développées pour la gestion des cours des IF et des AF constituent une véritable empreinte pour ce que nous qualifions de « technologies de contrôle capacitant » (TCC), d'autant plus qu'elles sont élaborées par des organisations externes au RECAC, ce dernier les internalisant en les recommandant à l'usage de ses MU. Il en résulte que les logiciels de cours, en tant que TCC, représentent des éléments qui ont été intégrés au SMG du RECAC.

Notre attention s'est dirigée, au travers de l'étude des documents à notre disposition et des entretiens que nous avons réalisés, sur leur qualité capacitante autour des quatre caractéristiques-clés. De ce fait, comme nous l'avons fait avec la FBP et PRISME, nous avons confronté les choix effectués par les concepteurs, les usages qui en ont résulté et les liens avec les caractéristiques-clés puisque, au risque de nous répéter, tant les promoteurs que les managers-utilisateurs de ces applications ne connaissent pas le modèle du contrôle capacitant.

²⁹¹ « During the past two decades the rate of development of information technologies (IT) to support organisational processes has increased dramatically. Technologies such as enterprise resource planning systems (ERP), inter-organisational information sharing mechanisms, internet, intranet and database technologies, suggest new possibilities for modelling organisational operations, integrating organisational activities and managing the firm in real time. Yet the relationships between management control and new IT remain underdeveloped both theoretically and practically » (Berry *et al.*, 2009, p. 12).

a) Des demandes nées des besoins des utilisateurs : les transparences en action

Les différents répondants que nous avons interrogés ont été unanimes, qu'il s'agisse de directeurs de centres culturels, d'attachés, d'utilisateurs des services des cours (directeur des cours, assistant) et des informaticiens : la demande exprimée en matière d'applications de cours provient du *continuum* LH-CO, c'est-à-dire des personnels « productifs ». Ce constat vient renforcer notre étude de la littérature (chapitre I) et notre démarche de compréhension du terrain de recherche (chapitre II) qui positionne les managers opérationnels au cœur de l'analyse en contrôle capacitant. Cela est d'ailleurs cohérent avec l'argumentation de Mintzberg quant à l'importance du centre opérationnel dans l'étude des bureaucraties professionnelles, notamment les BPNL comme c'est le cas pour le RECAC. Une littérature s'est d'ailleurs développée en sciences de gestion pour affirmer que « la performance organisationnelle est fortement influencée par ce qui se passe au sein des organisations, plutôt qu'au sommet stratégique » et, par conséquent, « les *middle managers* sont des acteurs stratégiques clés » (Currie et Procter, 2005, p. 1325)²⁹². Si ces auteurs nourrissent leur analyse à partir de l'étude de professionnels de santé du système de santé publique du Royaume Uni (*UK National Health Service*), le cas des agents culturels du RECAC rejoint ainsi l'argument selon lequel les employés du *continuum* LH-CO « peuvent participer et contribuer activement non seulement à la "pensée" mais aussi au "faire" » dans le domaine de la stratégie organisationnelle et de sa mise en œuvre (Currie et Procter, 2005, p. 1326)²⁹³. Selon un répondant, qui s'exprimait en des termes peu nuancés, il est étonnant que le MAE n'ait jamais réalisé son propre logiciel de gestion des cours : « c'est ce qui manque, ça j'ai jamais compris pourquoi le MAE n'a pas fait son logiciel de gestion » (entretien CO02). Cette vision a été corroborée au cours de plusieurs entretiens et observations de terrains que nous avons effectués. Il n'y a certainement pas qu'une seule raison à cet état de fait, toutefois deux explications semblent intéressantes. L'une est celle de la difficulté apparente de réaliser une application générale en raison de la spécificité de chaque centre culturel, AF ou IF :

²⁹² « Our study contributes to a burgeoning literature that argues organizational performance is heavily influenced by what happens in the middle of organizations, rather than at the top [...]. Within this literature middle managers are positioned as key strategic actors » (Currie et Procter, 2005, p. 1325).

²⁹³ « [...] middle managers can and do actively participate in the 'thinking' as well as the 'doing' of strategy » (Currie et Procter, 2005, p. 1326).

« Moi ce qu'on m'avait dit ici quand j'ai commencé c'est qu'on va faire le logiciel, le nôtre, ce qu'on a regardé avec les autres AF c'est qu'on n'est pas pareils. Donc nous on a fait un truc, ici, où on avait la chance d'avoir une très très bonne directrice des cours, qui était claire, qui savait gérer, [nom], elle est à présent en France. Elle était vraiment exceptionnelle car pour un informaticien faire un logiciel ça demande de bien comprendre quel est le business process, ça veut dire que tu as besoin d'avoir quelqu'un qui connaît très bien son métier. Et qui explique bien » (entretien CO02)

L'autre revient aux contraintes spécifiques affectant la CLE (voir chapitre II) qui n'en ont pas fait un secteur prioritaire pour des investissements en vue d'améliorer, en interne, les processus de travail pour la coopération et la diffusion linguistique :

« Ça m'étonne toujours quand il y a des IF où les inscriptions sont gérées par feuilles Excel, au mieux, au pire c'est la feuille papier avec plein de paperasserie. C'est vrai qu'il y a un véritable effort à faire là-dessus. Il faut pas se cacher non plus que le département des cours, sauf exceptions, a toujours été le parent pauvre au niveau du réseau des IF. Il a toujours été mis de côté par rapport à l'action culturelle à proprement parler, pas de la diffusion de la langue française et des cours, et je pense que les esprits sont lentement en train de changer avec le fait que les subventions diminuent beaucoup et qu'on s'aperçoit que le département des cours est peut-être un des seuls départements qui permettent d'être positif au niveau du budget. Mais ça bouge très très très lentement parce que les IF ont toujours été sous perfusion des subventions du MAE et, depuis qu'ils ont le statut EAF, c'est beaucoup plus dur, c'est vrai, d'obtenir des sous pour ceci ou cela, les budgets sont très très très fléchés » (entretien CO01).

L'une des trois applications recommandées par le RECAC a pris son essor en 2006, première année de mise en œuvre de la LOLF et du SMG du réseau culturel, à l'occasion d'une rencontre internationale réunissant des COCAC, des directeurs de centres (AF et IF), des directeurs des cours et des attachés chargés de la CLE :

« En 2006 on avait organisé dans le cadre des cours pour fonctionnaires qui sont financés par l'OIF un grand séminaire régional avec des directeurs AF et IF de plusieurs pays, et parmi eux il y avait le directeur de l'AF [nom] qui était en même temps informaticien et avait travaillé dans des boîtes où il développait des logiciels. Quand il a commencé à se renseigner pour la gestion des cours sur les outils qui existaient, il s'est rendu compte qu'il n'existait rien du tout et donc tout seul il a développé quelque chose pour sa petite AF. Il venait de le faire quand il est venu et puis on avait bien sympathisé pendant le séminaire. Il m'a demandé "comment vous gérez ?" » (entretien CO03).

Nous avons orienté notre analyse vers la mobilisation des quatre caractéristiques-clés capacitantes au travers de l'idée de demandes d'éléments « gestion de cours » nées des besoins des utilisateurs.

b) Les transparences internes et globales ont d'abord été nécessaires aux concepteurs

Les concepteurs des éléments logiciels de cours ont mis en avant leur besoin de compréhension des deux niveaux de transparence ; il s'agit de la transparence interne quant aux processus de travail locaux (employés chargés de la CLE, équipes de direction des cours), et globale au niveau de l'intégration dans la mission de l'organisation. En effet, nous avons découvert, à la fois chez les concepteurs et chez les utilisateurs, que la caractéristique de transparence globale a non seulement du sens pour les répondants mais aussi apparaît comme un principe directeur pour l'accomplissement de leur mission. Nous pouvons ainsi nous référer aux points de vue exprimés par un concepteur-animateur et un utilisateur de logiciel de gestion des cours.

D'une part, un ingénieur - diplômé de l'École centrale de Lille - assurant le suivi informatique et d'ingénierie des réseaux dans une alliance française depuis une dizaine d'années y a développé une application web de gestion des cours, qu'il a ensuite vendue en Asie et en Europe. Il a souligné que « le résultat final dépend de ce que l'informaticien est capable de faire, de ce qu'il a été capable de comprendre, de ce que quelqu'un a été capable d'expliquer ce qu'il sait faire », si bien que la transparence globale constitue une caractéristique essentielle au processus tandem d'un élément - ici numérique - de l'assemblage SMG sachant que « entre ce qui est dit et ce qui est fait, en général, t'as 60 % du résultat, en gros tu perds 40 % » (entretien CO02).

D'autre part, une utilisatrice ayant le statut d'ADL nous a expliqué avec une fierté non feinte son rôle au long du processus tandem puisqu'elle a guidé le concepteur dès les débuts de la première version de l'application numérique et a contribué à sa compréhension de l'activité locale pour la gestion des cours ainsi qu'à la compréhension générale des besoins de l'organisation, en remontant jusqu'aux demandes de statistiques de l'administration centrale du RECAC :

« Ça a été développé grâce à nous en quelque sorte parce qu'on était centre test. Le logiciel il a progressé en quelque sorte grâce à nos recommandations, disons comme ça » (entretien CO04).

Elle ajoute « [qu']après [leurs premiers échanges] il a dû s'apercevoir qu'il y avait du potentiel et il l'a développé grâce aussi à nos remarques », mettant en exergue un dialogue capacitant qui s'était produit - et se poursuivait selon ses dires, ceux de ses collaborateurs et du concepteur que nous avons également interrogés - autour des caractéristiques-clés de transparence. Alors que nous évoquions ce que serait un SMG idéal avec un répondant à la fois concepteur et utilisateur de l'élément logiciel de cours, il soulignait, sans la connaître, la nécessité d'activer la transparence globale :

« Le logiciel idéal c'est celui que tout le centre utilise. Donc, pour faire des liens dans un IF entre les centres des commerciaux, la diffusion du français, la comptabilité, la médiathèque, la culture, etc., et avoir un outil commun dans lequel on n'a pas besoin de demander. Le meilleur exemple c'est en Grèce à Athènes, le service communication a accès directement à [nom] et donc peut envoyer une *newsletter* spéciale pour les nouveaux étudiants. Il n'y a pas besoin de demander à la direction des cours de lui envoyer la liste des nouveaux étudiants pour communiquer. En gros c'est que tout le centre ait une référence unique, un logiciel unique où les données peuvent être croisées, multipliées, ce qui peut augmenter énormément le rendu de la qualité vis-à-vis des usagers. Et ça passe aussi par les liens avec DELF PROG²⁹⁴, ça passe par les liens avec AGE²⁹⁵, tout ça en fait ».

En ce qui concerne la transparence interne, qui renvoie à la compréhension des dispositifs locaux, l'analyse que nous avons pu faire à partir des entretiens et d'observations de travail montre que les logiciels de cours actuellement utilisés (sachant que des applications ont été développées depuis les années 1990 et que, à présent, seules trois sont préconisées au sein du RECAC) sont basés sur une réelle connaissance de l'activité. Cette connaissance associe étroitement concepteurs et managers-utilisateurs. :

« On avait des fichiers Word, des fichiers Excel pour les inscriptions, mais c'est tout. Il m'a dit « et pour les emplois du temps, les absences ? ». Tout était à la main, ce qui nous demandait un énorme travail. Il m'a dit « voilà, moi j'ai développé quelque chose, est-ce que tu serais d'accord pour le tester puisque pour l'instant il n'y a que moi qui l'utilise ? ». À l'époque on avait une COCAC que j'ai beaucoup appréciée et qui était toujours partante pour qu'on avance, [nom], et qui a dit « aucun problème », et donc on a été quasiment les premiers, et le gros avantage c'était que en fait il l'a

²⁹⁴ Application du CIEP pour la gestion des examens de langue française DELF et DALF. Site du CIEP consulté le 10 mars 2016 : www.ciep.fr/technique/delfdalf/majdelf6.htm

²⁹⁵ Application numérique de gestion comptable des instituts français mise en place par le MAE en 2012 (se reporter au tableau III.7. présenté en *infra*).

développé aussi en fonction de nous, et ça continue, d'ailleurs c'est très personnalisé » (entretien CO03).

L'activation des deux caractéristiques-clés de transparence correspond, ainsi que nous l'avons analysé dans le premier chapitre (tableau I.4.), à une approche facilitante du mécanisme de capacité. De ce point de vue, les répondants ont conforté à l'unanimité cette analyse en affirmant avec force exemples l'aide, le soutien, le regain de motivation, le renforcement des capacités de traitement, la coopération au travers de la compréhension du travail et les gains de temps obtenus grâce aux interactions avec la technologie « élément logiciel de gestion des cours », autant de vocables identifiés dans le tableau I.1 (Les verbes de l'*enabling*). Nous les associons à l'idée-force du modèle capacitant, celle d'une meilleure maîtrise du travail, par la voie facilitante. Cela se révèle au travers d'exemples qui soulignent l'efficacité des interactions MU-technologie numérique, le soutien dans le travail apporté par l'élément « logiciel de gestion des cours », l'entraide et les échanges entre membres de l'organisation qui aident les agents à accomplir leurs tâches, à l'instar du cas d'une directrice des cours assistée de deux collaboratrices :

« Par exemple il y a un étudiant qui est inscrit et qui demande une fiche récapitulative d'inscription, il demande un certificat comme quoi il a été inscrit parce qu'il en a besoin et donc on peut lui sortir automatiquement du logiciel une attestation de langue et qu'il est bien inscrit en cours, durée de 54 heures correspondant au niveau A1 du CECR et patati et patata. Donc ça nous a beaucoup facilité, surtout je pense que ce certificat on le demande dès le départ. C'est automatique, il y a même la signature de la directrice donc on n'a pas besoin qu'elle soit présente pour donner un certificat. En plus ça permet aussi d'envoyer à des personnes qui ne sont plus en [pays] mais qui en ont besoin, et donc on peut envoyer par exemple ce PDF par mèl et ils peuvent l'imprimer. Donc ça nous facilite beaucoup le travail. Avant on remplissait à chaque fois qu'on avait des demandes. [Logiciel de gestion des cours] a repris le modèle d'avant. Ça nous demandait de chercher dans les résultats qu'on avait souvent sur papier, par exemple quand cet étudiant a été inscrit tandis que maintenant je peux retrouver des étudiants qui étaient inscrits en 2007 par exemple.

[Combien cela représente-t-il d'inscriptions dans l'année ?] Mille étudiants par session. Ça fait 5.000 étudiants dans l'année à peu près parce qu'on a quatre sessions, plus l'été. On a 43 enseignants et certains qui donnent juste quelques cours. 43 enseignants permanents parce qu'on a beaucoup de

groupes [...]. Surtout pour avoir en fait un outil de travail qui permet de faire beaucoup de choses en même temps, par exemple on a des feuilles qu'on affiche pour des cours qui commencent pour 800 personnes en même temps, donc c'est pas évident. [...]. On peut avoir des listes d'étudiants pour toute une période. Vous avez peut-être vu ça en bas. On peut avoir une liste PDF qui est nominative, par ordre alphabétique, avec le cours qu'ils suivent et les salles de cours. Voilà on a presque 500 étudiants qui se retrouvent en trois minutes, tandis qu'avant c'était pas le cas.

[Recevez-vous des demandes de Paris pour fournir des statistiques ?] Oui, bien sûr, pour ça on utilise la partie "Administration" donc statistiques. On a des statistiques chiffrées pour tout ce qui a été saisi. Le MAE fait la demande au niveau du SG, pas pour longtemps parce qu'il part mais après il y a quelqu'un d'autre qui va arriver. L'Agent comptable a aussi accès à [logiciel de gestion des cours]. C'est lui qui signe les reçus et il a accès au logiciel. L'ACE ou le COCAC peuvent aussi y avoir accès, ils ont des identifiants à part pour consulter » (entretien CO04) ;

« Je vois bien que mes collègues travaillent sur tous ces... [Logiciel de gestion des cours] c'est quand même un gros facilitateur. Moi je regrette qu'on n'ait pas ça à l'AF puisqu'on a une gestion, pff, très empirique des cours, des inscrits, et ce genre d'outil ce serait formidable. Maintenant tous les IF ne choisissent pas [logiciel de gestion des cours], il y a d'autres logiciels, mais c'est là pour nous faciliter la vie quand même » (entretien ACPF13, zone Europe).

La dimension facilitante des éléments « logiciel de gestion des cours » apparaît comme forte tant chez les concepteurs-animateurs que les managers-utilisateurs, ces derniers constituant le cœur de notre recherche. Pour autant, la dimension habilitante de la qualité capacitante est revendiquée par les acteurs, même si son acuité est moins marquée que la première pour, comme nous le verrons, la technostructure décentralisée dans les postes.

c) La prise en compte des spécificités au travers de la flexibilité et de la réparation

La caractéristique-clé de flexibilité s'exprime avec la marge de manœuvre dont bénéficient les agents dans leur travail, les activités qu'ils réalisent et les tâches qui composent ces activités. En nous situant dans l'activité de gestion des cours, nous mesurons, certes, que toutes les tâches ne concernent pas les logiciels de gestion des

cours, comme les logiciels de gestion des cours ne permettent pas d'accomplir l'intégralité des tâches. À cet égard, il faut tenir compte des réalités des terrains locaux, notamment de la nature partenariale de la coopération ; l'exemple suivant montre que la réalisation de la mission par les agents dépend d'interactions externes susceptibles d'entraver les projets et au sujet desquelles un SMG, aussi capacitant soit-il, ne pourrait rien modifier :

« Au niveau de la coopération institutionnelle, je vois, on a une cellule avec laquelle je travaille dans le cadre de cours pour les fonctionnaires locaux financés par l'OIF et, dans ce cadre-là, on pourrait penser que peut-être on n'arrive pas bien à remplir notre mission parce qu'il y a d'énormes blocages au niveau local. Par exemple on décide avec eux qu'on va former tant de fonctionnaires par an au français et puis qu'une partie de ces formations doivent se faire sur le temps de travail, une autre partie sur le temps libre. Si après au niveau des RH ils décident de ne pas libérer leurs employés, leurs fonctionnaires... vous voyez, des choses comme ça. Au niveau institutionnel, pareil, ici la hiérarchie c'est tellement compliqué d'obtenir des accords qu'il y a plein de projets européens ou d'autres choses qui ne peuvent pas être menées à bout à cause de barrières administratives locales » (entretien CO03).

Toutefois, les utilisateurs qui sont chargés des cours de langue (directeurs des cours, assistants, VI, et de plus en plus souvent les ACPF qui assurent également la direction des cours) mesurent qu'ils sont aussi limités par ce qu'autorisent les dispositifs de gestion à leur disposition. Par exemple, si un agent sait que la formalisation du calendrier des certifications françaises ne permet pas de réaliser plus de trois sessions d'épreuves par an, il réglera l'organisation des cours préparatoires en conséquence, effectuera des arbitrages quant aux formations de formateurs et à leur mobilisation dans le cadre des enseignements-apprentissages « certifications françaises ». Il adaptera également les budgets prévisionnels, notamment en termes de droits d'inscription pour les apprenants, dont la traduction sera les recettes programmées, et de dépenses de communication telles que la réalisation d'affiches et concernant la communication média. Le fait que les éléments « logiciel de gestion des cours » - nous avons vu qu'il en existe plusieurs, outre les trois préconisés par le RECAC, même si chaque centre n'en utilise qu'un seul à la fois - soient indéniablement associés à une forte facilitation nous a conduit à penser que les transparences à l'œuvre étaient de nature à favoriser la flexibilité. En effet, la compréhension des processus locaux et des situations organisationnelles contribuent à la perception par un agent de sa marge de manœuvre

professionnelle, par exemple ce qu'il est autorisé à faire quant à la promotion, au recrutement, à l'inscription de candidats et à l'organisation d'épreuves de certifications linguistiques. Le concepteur d'un logiciel de gestion des cours a exprimé cette idée en évoquant une amélioration du travail :

« Disons que [logiciel de gestion des cours] ça a vraiment amélioré, je ne sais pas si les autres s'en sont rendus compte, les process. Il y avait plein de choses qui étaient faites en fonction de qui faisait, au moment où il le faisait et de son humeur, et ça a amélioré la qualité en fait. Avec ça c'est ordonné. C'est une amélioration de la qualité » (entretien CO02).

La technologie numérique de formalisation du travail définit un cadre, à savoir des garde-fous qui délimitent le domaine d'activité acceptable pour les membres de l'organisation, si nous nous référons aux *boundary systems* proposés par Robert Simons (1995, p. 39). Il convient ainsi de cerner que la dimension habilitante du contrôle de gestion capacitant est liée à l'autorisation, c'est-à-dire au périmètre d'action octroyé par le sommet stratégique et la technostructure aux managers-utilisateurs quant à l'utilisation des dispositifs de gestion formalisés. Cela revient également à comprendre que les marges de manœuvre ne sont pas les mêmes selon les fonctions des MU puisqu'ils ont des activités différentes par définition. Cela dit, nous avons vu l'importance de la dimension facilitante appuyée par les caractéristiques-clés de transparence. Il en ressort que l'habilitation peut être activée selon un cadre de garde-fous tant qu'il y a une compréhension par les acteurs de ce cadre et qu'ils disposent des marges de manœuvre suffisantes pour réaliser les tâches qui leur permettent d'accomplir leur mission. Il va par conséquent de soi que la dimension habilitante ne signifie pas une absence de limites, ce qui rejoint l'idée de *continuum* capacitant que nous avons développée dans le deuxième chapitre. Cet argument transparait dans la vision de la flexibilité construite au travers des entretiens que nous avons conduits, en particulier quant à l'élément « logiciel de gestion des cours ». Nous avons identifié cette idée dans les propos d'un concepteur-animateur qui avait lui-même été MU :

« Il y a tout un système de niveaux et de gestion des droits, donc en fait il y a un administrateur qui va donner certains droits à certaines personnes, donc les fonctionnalités qui sont visibles ne sont que celles qui sont autorisées à l'utilisateur. Il n'y a pas trop de flexibilité là-dessus parce qu'on ne peut pas permettre à quelqu'un de faire quelque chose qu'il n'a pas le droit. Après il y a un paramétrage au niveau de chaque utilisateur pour que les personnes

aient accès ou non à certaines fonctionnalités, à certaines données » (entretien CO01).

Cet extrait d'entretien est complété par le même répondant, évidemment sans qu'il ait connaissance des caractéristiques-clés capacitantes par la caractéristique-clé de réparation :

« Comme j'explique, [logiciel de gestion des cours] son rôle c'est de poser des limites et d'avertir quand on va franchir ou quand on a franchi une limite, et on ne va pas interdire quelqu'un de faire quelque chose ».

Cela peut constituer un indice supplémentaire, si besoin en était, de la pertinence de l'association des caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation selon une vision habilitante du SMG. Nous comprenons ici la réparation dans une acception (l'avertissement par rapport au franchissement d'une limite, c'est-à-dire que l'on peut commettre une erreur mais en connaissance de cause) large incluant la prévention, ce qui suppose la souplesse du dispositif. Cette dernière se retrouve dans les usages de l'élément « logiciel de gestion des cours ». Au titre des exemples, le même répondant a évoqué la question des spécificités et des adaptations locales.

« L'exemple c'est le nom et le prénom. Très souvent les gens vont dire que le nom il est obligatoire quand on remplit un formulaire. Or dans des pays comme l'Indonésie ou le Bangladesh il y a des personnes qui n'ont pas de nom et que des prénoms. Donc je peux pas être rigide dans mon logiciel au point de dire "telle donnée va être obligatoire" » (entretien CO01).

Ce cas nous semble révélateur de l'intensité de la nécessaire mobilisation des caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation dans le cadre du processus tandem de conception-mise en œuvre-suivi, pour éviter que l'assemblage du SMG ne connaisse un dysfonctionnement qui pourrait bloquer le travail des agents. En effet, il y a activation de la dimension habilitante justement parce qu'il y a flexibilité et réparation comme l'indique l'exemple donné : des MU font remonter que dans leur pays de résidence certains apprenants n'ont pas de patronyme, ce qui pose un problème immédiat de saisie des données et de blocage de la base de données, car la fiche est incomplète, et suscite dans un second temps une difficulté supplémentaire dans la mesure où des tâches de comptabilité, de promotion et de reporting ne pourront être effectuées. Les logiciels de gestion des cours recommandés par le RECAC ont été conçus en Europe et par des européens. Ce cas des patronymes ne concerne d'ailleurs pas que les logiciels de gestion

des cours ; c'est également le cas avec le logiciel DELF DALF pour lequel des agents ont eu recours à des subterfuges et à du « bricolage » en indiquant le prénom dans la zone de saisie du patronyme, ce qui peut alors poser problème à d'autres étapes du processus de travail, notamment pour l'établissement des diplômes nominatifs. Concernant les logiciels de gestion des cours, le dialogue capacitant entre MU et concepteurs-animateurs a permis une réparation *ad hoc* en prenant en compte des spécificités locales. En outre, il y a une flexibilité à double niveau : une souplesse dans l'utilisation de l'élément dans les centres, et une souplesse de l'élément lui-même pour qu'il soit adapté à l'ensemble des centres. Le fait que les logiciels de gestion des cours aient pu, dans un laps de temps court, être diffusés dans la majorité des IF et des AF - ainsi que d'autres centres culturels hors de ces réseaux - sur les cinq continents nous renseigne sur leur dimension habilitante.

« Avec elle [MU chargée de la CLE avec qui le répondant est en dialogue] c'était tellement bien fait que le logiciel à chaque fois que j'ai voulu l'adapter à un autre pays, on me l'a demandé en fait, les ventes qu'on a faites c'est des demandes, des gens qui ont vu et qui ont dit "c'est ce qu'il me faudrait, mais tu crois que tu vas pouvoir l'adapter parce que nous on est spéciaux" [...] c'est faux, la spécificité, la preuve c'est que [logiciel de gestion des cours] j'ai pu l'installer partout sans l'avoir prévu pour et ça a marché aussi bien aux Philippines qu'en Norvège. Tu fais un tour de la planète complet » (entretien CO02).

En outre, nous observons l'importance de la dimension habilitante en référence au mythe de l'infaillibilité des dispositifs technologiques selon lequel : « le héros est une machine si parfaite qu'elle est à l'abri des limites de ses utilisateurs » (Adler et Winograd, 1992, p. 3, voir le premier chapitre), ainsi qu'un répondant y a fait allusion :

« Un logiciel n'est pas 100 % sans bug, ça j'en suis conscient, et je suis aussi conscient que mon logiciel il évolue sans arrêt depuis 2005. Là j'en suis à environ à 40 % de mon logiciel [logiciel de gestion des cours] idéal » (entretien CO01).

Par ailleurs, la flexibilité consiste aussi dans le fait d'utiliser ou non les technologies formalisées (tableau I.2. du premier chapitre). En ce qui concerne les logiciels de gestion des cours, un répondant a déclaré qu'il avait choisi de ne pas utiliser certaines fonctions à sa disposition, préférant s'en remettre aux habitudes de travail locales, certes elles aussi formalisées mais distinctes des capacités offertes par l'élément

dédié. Plusieurs exemples nous ont ainsi été fournis qui illustrent la marge de manœuvre des agents, dont le suivant que nous avons sélectionné :

« En fait, avec le logiciel il y a des choses qui sont faisables mais on n'utilise pas tout, on fait aussi avec nos propres outils, notamment les salles de cours, leur occupation, le planning. Il y a un calendrier et on peut savoir par cours quelles sont les salles occupées. Pour l'instant on ne s'en sert pas parce qu'on trouve que c'est plus compliqué tandis que sur papier ça reste plus clair quand par exemple les profs demandent les salles disponibles on n'a pas à chercher dans tous les menus déroulants. Donc il y a des choses qu'on n'utilise pas » (entretien CO04).

Nous avons enfin observé que cette flexibilité, quant au recours ou non aux dispositifs de gestion, pouvait également favoriser la réparation. Nous prendrons deux exemples. Le premier concerne une réparation pour le MU qui sous-utilise un élément du SMG alors qu'il y aurait une justification à le faire pour mieux accomplir son travail. Le dialogue entre les individus, permis par la flexibilité et la transparence, peut se traduire par la prise de conscience de voies d'amélioration. Ainsi, les agents chargés de la CLE d'un Institut Français où nous nous sommes rendu et qui préparaient son déménagement vers de nouveaux locaux, envisageaient de tirer un meilleur profit de deux applications du SMG : le logiciel de la médiathèque de l'IF et le logiciel de gestion des cours. En effet, les concepteurs-animateurs de ce dernier avaient été sensibilisés, au travers du dialogue capacitant, à l'intérêt d'éviter des doublons de manipulations et de simplifier les usages pour les agents et pour les publics des IF :

« Je pense que ce qui pourrait être mis en place, qu'on n'utilise pas pour l'instant, ce sont des modifications qui existent déjà, des possibilités qui existent et que nous n'utilisons pas, notamment la carte d'étudiant qui est avec un code-barres avec le numéro d'inscription et je pense que ça pourrait être mis en place avec le logiciel PAPRIKA des médiathèques il y a un lien entre les deux [...] parce que les étudiants, quand on les inscrit, on saisit leurs données, et après ils vont dans la médiathèque et là ils font leur propre saisie et il n'y a pas de lien entre les deux. C'est comme si même il ne s'agissait pas d'une même institution. Le logiciel permet d'avoir aussi des informations qui concernent les étudiants, genre voir qu'il doit trois livres à la médiathèque, leur rappeler des choses comme ça » (entretien CO04).

Le même type de raisonnement a été adopté pour mettre en relation des logiciels de gestion des cours et le logiciel DELF DALF du CIEP ; à l'heure où ces lignes sont rédigées nous avons appris l'opérationnalisation d'une telle mise en commun. Les

promoteurs de HANAF, l'un des trois logiciels de gestion des cours recommandés dans le RECAC, proposent une plateforme d'inscriptions au publics scolaires du DELF dont voici un extrait de la présentation :

« Ce logiciel de gestion des inscriptions au DELF scolaire permet de gérer les inscriptions en ligne et groupées, effectuées par des professeurs dans des établissements scolaires en dehors de votre alliance ou institut. La possibilité d'éditer de différents documents administratifs et comptables ainsi que d'importer toutes les données saisies dans DELFPROG du CIEP rend votre travail beaucoup plus efficace. Qu'en disent les utilisateurs ? "L'Institut français de Naples devant traiter plus de 5.500 inscriptions au DELF chaque année, la mise en place du portail d'inscriptions en ligne nous a permis de simplifier considérablement le circuit des inscriptions. Le portail a également permis d'améliorer notre communication avec les écoles et autres entités, démontrant plus de professionnalisme et d'efficacité". Vincent Degoul, Secrétaire général - Directeur des cours, Institut français Napoli »²⁹⁶.

Il en est de même concernant le logiciel Arc-en-ciel de « gestion des Alliances françaises et des instituts culturels » :

« Grâce aux nombreuses interfaces proposées avec Arc-en-ciel, vous facilitez votre gestion courante en transférant facilement l'information d'un système à l'autre : Logiciel DELF/DALF du CIEP, PMB et Paprika pour votre médiathèque »²⁹⁷.

Le second exemple concerne la FBP. Les premières versions des logiciels de gestion des cours permettaient de renseigner les statistiques de la FBP au moyen de quelques retraitements. D'ailleurs, à l'instar des deux autres applications préconisées pour le réseau culturel, cela constitue un argument pour inciter les postes du RECAC à acquérir et utiliser ces applications :

« Avec son module statistique, Arc-en-ciel vous permet d'éditer vous-même et très rapidement, l'évolution de vos inscriptions selon différents critères, vous permettant ainsi de prendre les bonnes décisions pour l'avenir de votre établissement : - Statistiques et chiffres clés demandés par le MAE » (voir note de bas de page précédente).

²⁹⁶ Site HANAF consulté le 20 mars 2016 : www.hanaf.net/Plateforme-d-inscription-DELF-59

²⁹⁷ Site ATL software consulté le 20 mars 2016 : www.atl-software.net/arc-en-ciel/logiciel-arc-en-ciel

Toutefois, les habitudes ayant été prises d'un travail manuel pour remplir les anciennes fiches IG de l'inspection générale, les agents ont persisté, les premières années de la mise en place de la FBP et des logiciels de gestion des cours, à faire eux-mêmes leurs calculs, sur du papier ou des feuilles Excel généralement. Cette sous-utilisation des logiciels de gestion de cours a conduit leurs concepteurs-animateurs à améliorer un dispositif existant mais peu exploité.

« La partie "Statistiques", en fait surtout au niveau des chiffres il le fait [logiciel de gestion des cours] par rapport aux demandes du MAE, c'est-à-dire par exemple le MAE nous demande combien d'heures de séquences de 45 mn on a vendues l'an dernier et on peut avoir ça juste en choisissant les bonnes périodes. On a des données chiffrées qui correspondent aux demandes de la FBP : des pourcentages, le nombre d'heures d'enseignement, par exemple. Avant on se trompait plus facilement parce qu'on avait du mal à calculer tandis que maintenant on a tout par session. Et si jamais en fait le questionnaire du MAE évolue il [concepteur-animateur du logiciel de gestion des cours] fait des changements du logiciel pour que ça corresponde. C'est le MAE qui une fois par, ou deux fois par an, le demande » (entretien CO04).

L'analyse des entretiens a fait ressortir la présence de la dimension habilitante manifestée par les caractéristiques-clés de flexibilité et de réparation. Les concepteurs-animateurs autorisent effectivement les managers-utilisateurs à proposer des réparations ; à cet égard, s'agissant de systèmes automatisés numériques, l'action technique de réparation est avant tout le fait des concepteurs-animateurs des éléments numériques - et de leurs équipes techniques. Toutefois, on peut s'attendre à ce que les progrès techniques permettent plus tard une réparation directe de la part des utilisateurs d'outils numériques tels des ERP (voir chapitre IV). En outre, les concepteurs-animateurs octroient, d'une part, de la marge de manœuvre aux MU (exemple des patronymes), et, d'autre part, ces derniers peuvent également en acquérir davantage grâce à la réparation comme le montre l'exemple de statistiques non seulement adaptées à la FBP mais aussi aux besoins des postes et de l'activité des agents.

L'étude et la recherche de la compréhension des usages des éléments « logiciels de gestion des cours » nous ont paru particulièrement instructives en mobilisant le modèle du contrôle capacitant. Le tableau III.6. (voir *infra*) propose une synthèse de la qualité capacitante appliquée à ces éléments.

Tableau III.6. Synthèse de la capacité perçue par les utilisateurs de logiciels de gestion des cours

Élément logiciel de gestion des cours de l'assemblage SMG	Processus tandem	
	Facilitante	Habilitante
Catégorie d'employés / Dimension	Capacité	Capacité
COCAC et direction déléguée IF	Fortement capacité	Fortement capacité
ACE - ACPE - Direction des cours	Fortement capacité	Fortement capacité
Secrétariat des cours	Fortement capacité	Fortement capacité
Technostructure délocalisée (SG)	Capacité	Peu capacité

La qualité capacitante de l'élément numérique « gestion des cours de langue » a indéniablement changé la façon de travailler des agents les plus impliqués dans la direction, l'animation et la gestion des cours. Il s'agit essentiellement des attachés et directeurs de cours (qui sont, comme nous l'avons précisé, de plus en plus souvent les mêmes, et ce en raison des réductions de postes et des budgets consacrés aux personnels), ainsi que des assistants et secrétaires des centres culturels chargés de l'école de langue. Nous voyons d'ailleurs à cela une explication simple et rationnelle d'un point de vue managérial. En effet, longtemps les écoles de langue des IF et des AF n'ont pas été pourvues, en dépit de demandes réitérées auprès du Département, d'outils pour gérer les cours de FLE car cela n'était pas considéré comme une priorité par le sommet stratégique. Or, la raréfaction des hommes et des moyens conjuguée à la recherche de financements a donné un nouvel éclairage au secteur de la CLE et au cours de langue. Les inscriptions aux différentes formations, extensives et intensives, proposées par les écoles de langue ainsi que la vente de tests et de certifications de langue française apportent une oxygénation financière souvent considérée comme vitale aussi bien dans les postes par les ambassadeurs et leurs COCAC qu'au Département qui œuvre au développement d'un réseau culturel qu'il a pourtant de plus en plus de mal à financer. Par exemple, des COCAC et attachés que nous avons rencontrés ont souligné l'importance des ressources financières qu'ils dégagent au travers de l'activité « cours de langue française » ; sans elles, l'architecture de coopération et d'action culturelle serait vraisemblablement compromise. Un exemple de gains financiers se traduisant par une réorganisation interne des postes nous a été donné lors d'un entretien dans les locaux d'une importante Alliance française en Asie :

« L'arrivée du logiciel ici ça a été immédiat, on a supprimé un poste. On a supprimé énormément de travail. Sur la gestion des plannings maintenant les plannings ils ne sont même plus gérés, ils sortent tout seul. Tout, les emplois du temps, les salles parce qu'en fait le logiciel détecte s'il y a un professeur qui est sur deux salles en même temps et donc il n'y a plus

personne qui gère les plannings. La personne a été déplacée et elle fait du marketing. Au lieu d'aller voir les emplois du temps, d'aller négocier avec les profs, il y avait des crises de nerfs, je m'en rappelle quand je suis arrivé : "je t'avais dit, comment veux-tu que je sois là et là ? Attends, il n'y a pas de pause", les rentrées c'était souvent la crise de nerfs. Avec le logiciel maintenant t'as une personne qui au lieu de faire un travail pénible peut aller chercher des clients. Ça c'est automatique. Donc le gain du logiciel c'est *grosso modo* un salaire mensuel. Donc le retour sur investissement il est énorme. Il l'a été en moins d'un an, quoi » (entretien CO02).

Des COCAC en Europe nous ont d'ailleurs confié que sans les recettes de cours la survie de l'Institut français était en jeu. Dans un tel cas de figure, la coopération et l'action culturelle se réduiraient presque à néant avec seulement un poste de COCAC et son secrétariat conservés au sein de l'ambassade et constituant le SCAC.

L'arrivée récente des logiciels de gestion des cours et le succès des demandes d'implantation (Arc-en-ciel comptait 180 établissements dans 63 pays, Alisoft gestion était installé dans dix pays et Hanaf comptait 113 installations dans 56 pays le 1^{er} mars 2016) témoignent de l'attente des managers-utilisateurs en la matière. C'est pourquoi, en reprenant l'idée d'un *continuum* capacitant exposée dans le premier chapitre, nous en avons conclu à une forte capacitation des agents qui sont au contact direct des logiciels de gestion des cours : ces derniers leur facilitent indéniablement le travail en leur donnant une meilleure compréhension de leur travail au sein des postes et de leur pays de résidence, en les aidant dans la conduite de leur mission (relations entre collègues, satisfaction des apprenants, accès à l'information, gain de temps, automatisation des procédures) et en les autorisant à adapter l'élément « logiciel de gestion des cours » à leurs besoins, leur donnant ainsi une réelle marge de manœuvre et des capacités de réparation pour éviter les erreurs.

En ce qui concerne les COCAC et la technostructure délocalisée en charge du suivi du contrôle de gestion, le mécanisme de capacité est moins fort dans le sens où il ne s'agit généralement pas d'utilisateurs réguliers, mais ponctuels, des logiciels de gestion des cours. Néanmoins, cet élément est capacitant dans leurs échanges avec leurs collègues et l'administration centrale, c'est-à-dire dans le cadre du dialogue capacitant.

Enfin, nous n'avons pas intégré les concepteurs des logiciels des cours dans le tableau III.6. Il nous est cependant apparu clairement que le dispositif qu'ils mettent en œuvre est également capacitant pour eux : ils ont développé une forte compréhension des attentes de leurs correspondants du RECAC, soit une forte dimension facilitante, et

le dialogue capacitant leur a donné un rôle réel de réparation selon une amélioration continue des applications. D'ailleurs, sur un ton mi-boutade, mi-sérieux, un concepteur a déclaré en fin d'entretien : « Je pourrais gérer la baraque », montrant alors que le dialogue capacitant nourri par le développement de son application lui avait donné la capacité de prendre en charge la gestion d'une école de langue.

C - Des éléments évolutifs forment un SMG ayant la qualité capacitante qui révèle le rôle du dialogue capacitant, le sens de la mission et des « moments » du contrôle capacitant

Les rencontres et entretiens avec les agents du RECAC se sont déroulés durant les deux premières années de la présente recherche. Nous avons expliqué que la centaine d'heures d'échanges nous a permis de disposer d'un matériau conséquent de 652 pages au format A4 avec un interligne un à l'issue de 400 heures de transcriptions que nous avons intégralement réalisées. Ce long investissement en temps nous a permis de saisir profondément les données recueillies qui ont ensuite fait l'objet d'un double traitement par attention flottante et avec le logiciel NVivo10 (voir la conclusion de la première partie).

Le résultat mettant en valeur le dialogue capacitant est nettement ressorti. Il n'est pas le seul. En effet, deux autres résultats liés à notre grille de lecture et de compréhension, celle du modèle du contrôle capacitant, apparaissent nettement. Le premier s'est distingué au travers du guide d'entretien que nous avons élaboré et qui a joué un rôle de cadre-interface entre les éléments théoriques et empiriques. Le second relève de notre compréhension de ce que nous avons qualifié de « fabrique du système de maîtrise de gestion » ayant la qualité capacitante. Les sous-sections qui suivent les analysent et les expliquent.

1) Le dialogue capacitant est au cœur de la mobilisation des caractéristiques-clés capacitantes dans le processus tandem

Ce que nous qualifions de SMG du RECAC repose sur un assemblage d'éléments formalisés visant à permettre aux agents d'accomplir leur mission. Les éléments sont nombreux et ont été développés et proposés aux employés progressivement, certains ayant été choisis - voire développés spécifiquement - pour certains AF ou IF, à l'image des logiciels de gestion des cours.

Concernant les éléments du RECAC, généralement imposés - même si cette contrainte a pu l'être sur la base du volontariat ainsi que nous l'avons montré pour la FBP -, nous avons découvert qu'un plus grand nombre d'éléments existent. Ils n'avaient évidemment pas tous été évoqués durant les entretiens.

La raison est que différents éléments du SMG du MAE dépassent les activités du RECAC et ne le concernent donc pas. Nous avons recensé (à la date du 20 mars 2016) 92 applications listées sur l'intranet *Diplonet* ; il ne s'agit que d'éléments du SMG « numérique » qui sont accessibles grâce au portail Élise. Ce dernier constitue l'une des pages de *Diplonet* et comporte la liste des applications en ligne. Nous observons que nombreuses sont celles qui ne concernent que peu, voire aucunement, le RECAC, et illustrons cette affirmation.

D'une part, différents éléments ne sont utilisés que par certains MU du RECAC. Il s'agit essentiellement des COCAC, chefs de service des SCAC-IF, à l'instar de l'élément E360 pour « l'évaluation d'un responsable (directeur, sous-directeur [au Département] ou ambassadeur [dans les postes]) par ses collaborateurs, sa hiérarchie, ses collègues de même niveau » (portail Élise consulté le 20 mars 2016), et de la technostructure délocalisée dans les postes.

D'autre part, le MAE assure de multiples activités diplomatiques et consulaires. Il a par conséquent formalisé les procédures pour ses agents occupant ces fonctions. À cet égard, des applications telles CRISENET, « gérer les crises à travers le monde et leur suivi », ou PHILEAS, pour l'établissement de « passeports d'urgence et de laissez-passer » (portail Élise consulté le 20 mars 2016), ne ressortent pas du domaine de compétences des agents du RECAC. De ce point de vue, il existerait un SMG du MAE qui engloberait celui du RECAC. À l'image du « réseau de réseaux » que nous avons présenté dans le deuxième chapitre consacré au terrain de recherche, il y aurait une pluralité de SMG du MAE, dont celui du RECAC qui en constituerait un sous-ensemble.

Ce constat corrobore le questionnement du périmètre du RECAC que nous avons formulé dans le premier chapitre concernant le levier de compréhension SMG. Le SMG que nous avons été conduit à découvrir et à comprendre comporte de nombreux éléments formalisés ; nous n'avons pu tous les détailler ni analyser la qualité capacitante de chacun car nous en avons dénombré vingt-six qui sont présentés dans le tableau III.7. (voir *infra*).

Tableau III.7. Liste des principaux éléments du SMG du RECAC

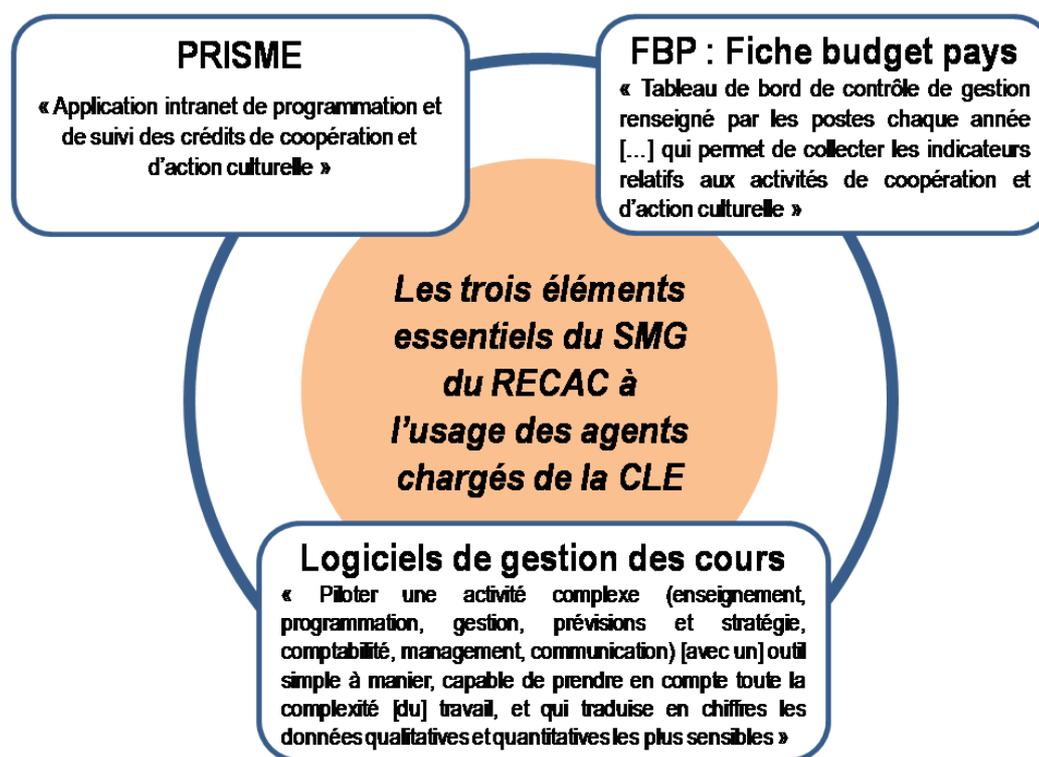
Principaux éléments du SMG du RECAC	
Intitulé	Description
AGE	Progiciel de gestion comptable en ligne des établissements à autonomie financière (EAF) tels les IF. Il équipe tous les EAF du RECAC depuis le 1 ^{er} janvier 2012. Pour l'approbation des budgets des EAF, la DGM a élaboré en 2013 une fiche de synthèse qui est jointe à ses notes d'approbation des documents budgétaires (budget initial ou DM) et dont les données sont issues des informations saisies par les ordonnateurs et agents comptables dans AGE : « Cette fiche [...] permet aux postes et au Département de partager les éléments d'appréciation chiffrée sur les grands équilibres budgétaires de l'EAF et leurs évolutions. Elle peut également servir de tableau de bord pour le pilotage du budget et de son exécution » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°53 Fiche de synthèse budget EAF, février 2013, p. 1).
Bulletin d'actualité <i>Diplonet</i>	Lettre de diffusion quotidienne adressée aux agents qui propose des informations et des liens vers <i>Diplonet</i> , dont les rubriques « vie du ministère » et « rappels » qui renseignent sur les procédures de travail (formation, organisation de la DGM, outils de gestion, etc.).
Carnet de route	Bulletin mensuel interne de la DGM. Transmission par intranet et version papier d'informations descendantes du sommet stratégique vers les agents.
COS	Le conseil d'orientation stratégique est « une instance de coordination, d'évaluation, de concertation et d'élaboration des orientations de la politique du poste sur les programmes 185 et 209. Il ne doit pas être une instance de contrôle des activités, mais un espace de dialogue au sein duquel est menée une réflexion de fond sur la politique de coopération du poste. Il est en outre le lieu privilégié où s'examinent les programmations et budgets » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°5 Le conseil d'orientation stratégique, février 2013, p. 1).
DECORATIONS	Proposition de décorations (Légion d'honneur, Ordre national du mérite, Palmes académiques) de partenaires de coopération.
DIPLONET	<i>Diplonet</i> est l'intranet du MAE, et par conséquent des SCAC et IF (mais pas des AF).
FANEV	Formulaire annuel d'évaluation des agents du MAE. Cette procédure mise en place par les services de ressources humaines de la DGM en 2008 fut généralisée en 2010.
FBP	La « fiche budget pays » est un tableau de bord au format numérique Excel bâti autour de séries d'indicateurs qui permet « une meilleure coordination avec l'administration centrale ("dialogue de gestion") ». Des répondants l'appellent « contrôle de gestion ».
Forums	Forums de discussion en ligne mis en place par la direction générale pour favoriser l'échange de bonnes pratiques, essentiellement pour les gestionnaires (secrétaires généraux et agents comptables).
France-Diplomatie	Site internet du MAE auquel les postes sont invités à contribuer.
FSP	Le FSP est l'instrument de l'aide projet du MAE créé par décret n°2000-880 du 11 septembre 2000. Les crédits du FSP sont destinés à financer, dans le cadre de partenariats avec le ou les bénéficiaires, des projets ou programmes de développement en faveur des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire.
IGAE	L'inspection générale des Affaires étrangères « est un service du MAE composé d'une douzaine de diplomates qui pendant trois quatre ans se consacrent à cette activité d'inspection, essentiellement du réseau mais pas uniquement puisqu'on fait aussi des audits avec d'autres inspections générales sur des sujets transversaux et qui portent sur des problématiques françaises, bien sûr avec une dimension internationale » (entretien MAE01). Elle assure une fonction de contrôle et de vérification des pratiques professionnelles dans les postes et produit des rapports de mission (confidentiels) et un rapport d'activité annuel rendu public.
JDR	Les Journées du Réseau réunissent les agents du RECAC chaque année à Paris, ainsi qu'en province avec l'organisation d'ateliers avec l'IF Paris. Elles se déroulent pendant trois à quatre jours, généralement après le 14 juillet.
Journées nouveaux partants	« Il y a des journées des nouveaux partants. Une semaine. Par exemple dernièrement, qui était organisée à destination des nouveaux partants. Alors les publics que ce soit directeurs, directeurs adjoints, SG, agents comptables, avec donc des présentations du réseau et aussi des actions plus concrètes comme des formations à des outils comptables par exemple, comme le progiciel comptable AGE, par exemple, à destination des SG et des agents comptables » (entretien MAE10). Ces journées s'inscrivent dans un ensemble

	plus large de formations internes reposant souvent sur le volontariat des agents. Il existe aussi des formations thématiques, par exemple pour les secrétaires généraux du RECAC.
<i>Latitude France</i>	Webmagazine du RECAC : « Lancé en septembre 2009 par le ministère des Affaires étrangères, le site <i>LatitudeFrance.org</i> promeut les multiples activités du réseau culturel et de coopération français dans le monde auprès du grand public et des relais d'opinion. <i>LatitudeFrance</i> est alimenté par les acteurs du réseau eux-mêmes via l'Espace professionnel du site » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°37 Communication, février 2013, p. 2).
Logiciels de gestion des cours	Qualifiées de « PGI ou ERP » par leurs promoteurs, ces applications permettent « la gestion d'un établissement pédagogique comme par exemple les Alliances Françaises ou Instituts Français » (site ATL software consulté le 20 mars 2016 : www.atl-software.net/arc-en-ciel/logiciel-arc-en-ciel)
PAA	Plan d'action de l'ambassade (appelé « plan d'action de l'ambassadeur » jusqu'en 2008) conduit et présenté au Département par le chef de poste après sa prise de fonction. Ce document stratégique établit un diagnostic de la situation et formule des axes stratégiques. Réalisé à partir des contributions des agents du poste, coordonnées par les chefs de service, il intègre la coopération et l'action culturelle.
PRISME	Application numérique développée en 2008 par le MAE pour la programmation annuelle et le suivi budgétaire des SCAC. « La programmation du service de coopération [SCAC] ainsi que la construction du budget d'un EAF [avec le progiciel AGE] doivent se faire en dialogue constant avec les directions sectorielles concernées ainsi qu'avec la mission du réseau (DPR) » (Vade-mecum des procédures de la coopération et de l'action culturelle, fiche n°21 Programmation des SCAC / budget des EAF, février 2013, p. 1).
Réunions de service	Réunions régulières, souvent hebdomadaires, sous l'égide du COCAC ou du directeur délégué dans les SCAC, IF et AF.
Projet d'établissement	Projet réalisé par le directeur d'un centre culturel et son équipe- généralement dans les six mois suivant son arrivée - qui fait l'objet d'un dialogue avec l'administration centrale.
SAGAIE	Application utilisée par les secrétaires généraux (SCAC, IF) permettant la gestion des prises / fins de fonction, du temps et des activités à l'étranger
Séminaires et réunions régionaux	Instance de dialogue instituée depuis 2009 par le Département regroupant des COCAC et directeurs de centres culturels exerçant dans la même zone régionale (réseaux d'Afrique, d'Europe, d'Asie-Pacifique et d'Amérique latine et des Caraïbes). Ces séminaires peuvent être couplés avec des États généraux de l'Alliance française. « En complément du grand rendez-vous fédérateur de l'ensemble du réseau qui se tient annuellement au mois de juillet (les JDR), le Département organise, en tant que de besoin, à Paris ou dans un pays de la zone concernée, des réunions régionales du réseau culturel et de coopération. Leur objectif est, sous une forme ouverte avec de nombreux intervenants extérieurs, laissant une large place aux échanges, d'offrir aux COCAC, un cadrage politiques sur la zone en question, un instantané sur le pilotage du réseau et les réformes en cours, une présentation de nos stratégies ou des problématiques d'actualité dans les domaines de la coopération culturelle et du français, de l'attractivité, de la coopération universitaire et scientifique » (<i>Diplonet</i> du 12 août 2013).
TD	Les télégrammes de gestion, télégrammes administratifs, télégrammes de service et télégrammes diplomatiques, communément appelés « TD », constituent le canal de communication officiel du MAE avec ses postes, son administration centrale, l'administration publique française et certaines organisations nationales et internationales. Ils s'appuient sur le logiciel Schuman. Dans le cadre du projet DIPLOMATIE mis en œuvre en 2015, les procédures d'utilisation des TD pour les agents du RECAC ont évolué en notes diplomatiques et courriels formels.
TDSTAGEOF FREADMIN	Gestion des offres de stage. Le MAE fait appel, dans ses services centraux et dans les postes, à de nombreux stagiaires. Le secteur de la CLE propose des stages étudiants, affectés dans des SCAC, des IF ou des AF. Il ressort de nos observations qu'il s'agit le plus souvent d'étudiant en master ou en école de commerce. Si la CLE fait logiquement appel à des stagiaires engagés dans des formations en français langue étrangère et sciences du langage, elle fait également appel, notamment depuis l'émergence du contrôle de gestion, à des étudiants d'écoles de commerce (HEC, ESSEC, etc.).
TRANSPARENCE	Procédure numérique de recrutement des agents expatriés et en centrale du RECAC.
Vade-mecum	Document imprimé et sur <i>Diplonet</i> qui guide les agents dans leur compréhension des

	processus de travail locaux et des dispositifs à leur usage pour mener à bien leur mission. Un vade-mecum est spécifique aux agents du RECAC. Il existe de nombreux autres documents de formalisation du travail destinés aux agents (Guide du nouvel arrivant de la DRH, Mémento à l'usage des services communs de gestion, rapports d'évaluation, etc.) qui visent tous à les accompagner dans l'exercice de leur mission.
--	--

Si les éléments du SMG sont nombreux selon une perspective élargie de l'appréhension du SMG, notre analyse s'est particulièrement concentrée sur les trois éléments essentiels au contrôle de gestion de l'organisation : la FBP que plusieurs répondants appellent « contrôle de gestion », la programmation budgétaire avec l'application PRISME ainsi que les logiciels de gestion des cours. Ils constituent les trois éléments du périmètre resserré du SMG du RECAC sur lesquels nous avons concentré notre analyse (voir *infra* figure III.13.).

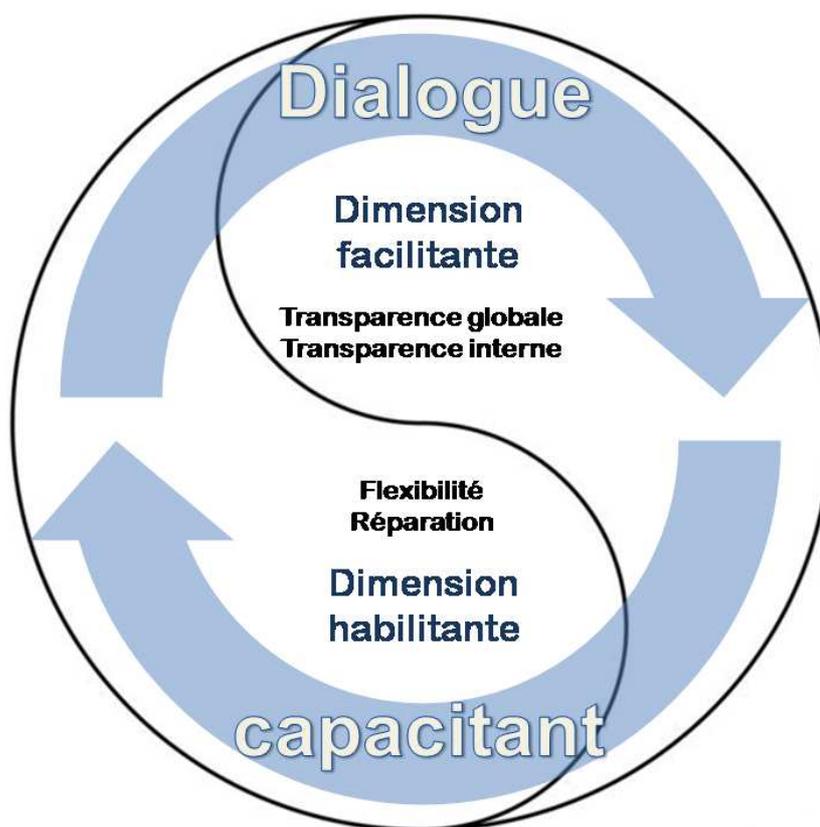
Figure III.13. Les trois éléments essentiels du contrôle de gestion du RECAC (source : auteur)



Nous avons montré que ces trois éléments présentaient la qualité capacitante à la fois pour les agents qui en sont les managers-utilisateurs et pour la technostructure qui joue un rôle de conception-animation. Cette qualité capacitante est associée à l'idée de dialogue de gestion, que nous avons proposé de qualifier de « dialogue capacitant ». Une requête de fréquence des 200 mots d'au moins six caractères dans notre corpus d'entretiens dans NVivo10 montre que le terme « dialogue » compte 382 occurrences et se place en dixième position (voir *infra* figure III.14.). Il s'agit d'un « fait surprenant »

« Moi j'évalue les performances de mon équipe à l'occasion de l'entretien annuel, ensuite on a des réunions très souvent avec le COCAC : déjà on a une réunion globale avec le service financier de l'ambassade, le directeur adjoint de l'Institut, puisque le COCAC est directeur de l'Institut, et donc tous les attachés, et après donc avec le COCAC ça peut être quotidiennement. On discute des projets ensemble et s'il y a des choses à revoir, à retoucher on en parle assez régulièrement » (entretien ACE01, zone Asie).

Figure III.15. Le dialogue capacitant, condition de réussite des éléments du SMG du RECAC (source : auteur)



En résumé, il ressort des développements précédents qu'un dialogue capacitant est au cœur de la mobilisation des caractéristiques-clés capacitanes dans le processus tandem qui a permis la mise en place du SMG du RECAC. Nous pourrions prendre l'image d'une vague qui irrigue ce dialogue selon les deux axes facilitant et habilitant, d'où la dynamique illustrée par un cycle sous forme de flèches symbolisant ce mouvement d'interactions (voir *supra* figure III.12.).

Notre étude de terrain nous a également donné à voir deux traits marquants de la fabrique de ce SMG.

2) Le sens de la mission exprimé par les agents du RECAC conditionne le processus tandem capacitant

Les agents du RECAC que nous avons rencontrés étaient presque tous, à l'exception des ADL que nous avons interrogés ou pu rencontrer dans les postes et avec lesquels nous avons eu des échanges sans réaliser d'entretien, des personnels expatriés sur la base du volontariat. Il pouvait alors s'agir de personnels permanents du MAE, d'agents contractuels - relevant de la fonction publique ou non - ayant suivi la procédure Transparence ou de jeunes VI puisque la limite d'âge de candidature est de 28 ans²⁹⁸. Leur affectation à l'étranger constitue donc un choix relevant d'un projet personnel et professionnel. Il ne s'agit pas d'un choix anodin, comme nous l'avons souligné dans l'introduction générale. Travailler dans une ambassade n'a effectivement rien d'une sinécure, alors qu'une idée-reçue populaire pourrait inciter à le penser. Pour l'agent culturel tel l'ACE ou l'ACPF, trois caractéristiques liées à l'exercice de la fonction apparaissent clairement.

La première ressort du statut et du positionnement hiérarchique dans un poste. Les SCAC, dirigés par des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), constituent un service à part entière d'une ambassade, qui peut être le mieux doté financièrement. Les instituts français et leurs personnels font également partie du périmètre de l'ambassade, leurs dirigeants ayant soit un passeport diplomatique, soit un passeport de service. Le cas des alliances françaises est sans doute différent car il s'agit d'associations de droit local. Cependant, les directeurs des principales AF, et parfois le directeur-adjoint ou le directeur des cours (également appelé chargé de mission pédagogique), sont des personnels expatriés et rémunérés par le MAE. Ils sont placés sous l'autorité du chef de poste et sont évalués par leur supérieur hiérarchique, le COCAC. Les personnels culturels expatriés dépendent donc tous des ambassadeurs, et des consuls généraux lorsqu'il y en a. En outre, s'ils peuvent être amenés à gérer les budgets les plus importants des postes, par exemple dans les IF et AF où il y a une forte activité de cours de langue, et peuvent bénéficier d'une visibilité médiatique et d'une reconnaissance locale (nous pensons à ces ACE et ACPF qui ont conduit des projets de sensibilisation et de diffusion de la langue française dans les médias nationaux de leur

²⁹⁸ « Le départ en mission s'effectue au plus tard le jour de votre 29^{ème} anniversaire. Au delà, aucune dérogation n'est accordée ». Site CIVIWEB consulté le 1^{er} avril 2016 : www.civiweb.com/FR/le-volontariat-international/les-conditions-du-VI.aspx

pays de résidence), ils n'occupent paradoxalement pas les fonctions les plus prestigieuses, qui sont, rappelons-le, les fonctions diplomatiques relevant de la chancellerie politique :

« Les cadres de catégorie A occupent les fonctions les plus prestigieuses (ambassadeurs, consuls généraux, conseillers des affaires étrangères, etc.), tandis que les cadres de catégorie B tiennent des postes d'encadrement intermédiaire des agents administratifs (consul adjoint, chef de service financier) ou des postes d'experts techniques. Pour l'extérieur, ces cadres sont dénommés diplomates, même si, en interne, seuls les cadres exerçant des fonctions en chancellerie politique, sont reconnus comme les "vrais" diplomates » (Boussard et Loriol, 2008, p. 719).

À cet égard, dans sa thèse de doctorat consacrée à la fonction d'ACPF, Frédéric Mazières reprend le mot d'esprit d'un agent expérimenté et actuellement directeur d'une alliance française d'un État insulaire des Caraïbes : « l'Attaché de Coopération [...] est souvent un professeur du secondaire qui occupe des fonctions diplomatiques, voire "paradiplomatiques" » (Mazières, 2009, p. 118 et 142).

En somme, une logique de progression de carrière est à exclure pour les agents culturels et ne peut expliquer un tel choix professionnel. D'ailleurs, les principaux postes de COCAC dans le monde (Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie et Royaume-Uni par exemple) sont occupés par des diplomates de carrière, à l'exception de la Chine dont le poste a été pourvu en septembre 2015 par un professeur agrégé de philosophie qui avait obtenu son premier poste dans le RECAC en tant que VI au Vietnam en 1994.

La deuxième caractéristique des postes culturels est qu'il s'agit de fonctions souvent éprouvantes. Nous ne reviendrons pas sur la nature du travail que nous avons analysée dans le deuxième chapitre et qui montrait l'importance de l'expertise sectorielle et d'une remise en cause permanente pour être capable de conduire des actions et développer de nouveaux projets de coopération dans des contextes différents selon les affectations. Le caractère éprouvant est également lié au fait qu'outre les conditions d'expatriation, l'exercice professionnel s'effectue le plus souvent au sein de petites unités (chaque SCAC, IF et AF ne compte généralement que quelques expatriés, sachant qu'il y a en moyenne « 3,9 centres culturels ou alliances françaises par pays où la France est représentée » (Gouteyron, 2008, p. 24)) dont la direction connaît des rotations rapides, entre deux et quatre années. Cela n'est pas propre au RECAC et peut se rencontrer dans différentes organisations disposant d'unités délocalisées. Il en

découle que les qualités d'animation et de gestion de l'équipe de la part du COCAC ou du directeur ont de fortes répercussions sur le bien-être au travail. Ainsi, plusieurs répondants ont insisté sur le fait qu'ils avaient « un très bon COCAC », à l'instar de cet ACE : « On n'est pas tout seul derrière son bureau. Moi j'ai la chance d'avoir un COCAC qui sait ce qu'il veut, c'est un monsieur très très intelligent et qui est à l'écoute » (entretien ACE02 zone Europe). D'autres n'ont pas toujours eu cette « chance » :

« Moi j'ai eu de la chance en [pays] parce que j'ai eu deux ambassadeurs qui eux s'intéressaient personnellement et à la promotion de la langue et énormément à l'école, donc à la CLE, et les deux, c'est rare parce que c'est des ambassadeurs. Mais j'ai eu trois COCAC dont deux qui honnêtement s'en contrefichaient complètement, quoi. Au moins pour l'un d'entre eux : ça lui a coûté sa quatrième année » (entretien ACE04, zone Europe).

Ainsi, un IF où nous nous sommes rendu connaît, au moment où ces lignes sont écrites, des relations tendues entre le nouveau COCAC-directeur et des agents culturels expatriés. Fait peu habituel, un article qui évoque « un ton plutôt raide, rarissime dans le monde feutré de la diplomatie », a été publié dans un hebdomadaire français, puis repris dans plusieurs journaux et sites d'information ; il décrit des « personnels en souffrance [qui] doivent être protégés » sous l'effet d'un « management vécu comme brutal et aléatoire. "Certains d'entre nous (...) se sont retrouvés dans une détresse psychologique et physiologique intense (perte de sommeil, tremblements, malaise, pleurs, stress constant)", énumèrent ces agents au bout du rouleau »²⁹⁹. L'affaire a été prise au sérieux par le MAE qui a dépêché une mission de la DGM à la rencontre des personnels.

De tels faits ne sont pas si rares et nous avons, par exemple, appris qu'il y a quelques années un ACPF en poste dans un pays européen avait mis fin à ses jours à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle en se rendant aux JDR. D'autres faits tragiques affectant le RECAC nous ont été rapportés. Un journaliste qui a servi dans le réseau au titre de missionnaire pour des projets de coopération avec des médias francophones avait d'ailleurs consacré d'importants développements à ce sujet dans un ouvrage présentant les dessous des ambassades de France. L'ouvrage débute par la narration d'une altercation violente relative au statut du lycée français local entre l'ambassadeur de France en exercice dans un pays d'Asie et un chercheur français de l'École française

d'Extrême-Orient (Renaud, 2010, p. 9 à 12) ; cet épisode avait été évoqué par un répondant que nous avons interrogé dans le même poste. Les agents évoluent dans des organisations avec des effectifs de personnels expatriés souvent réduits, voire en microcosme dans le cadre d'une ambassade ou d'un centre culturel. Ils sont soumis à de fréquentes rotations dans des environnements nouveaux pour eux, éloignés de l'administration centrale, confrontés à des cultures différentes et doivent accomplir leur mission avec des moyens de plus en plus contraints. Ils relèvent hiérarchiquement de personnels titulaires, de plus en plus souvent des diplomates de carrière (cas des COCAC que nous avons mentionné précédemment). La conjonction de ces éléments est facteur de stress³⁰⁰, qui « revêt un caractère polymorphe » (Leroux et Van de Portal, 2011, p. 3), ce qui nous fait qualifier les fonctions au sein du RECAC comme des fonctions souvent éprouvantes. En outre, les fonctions d'agents culturels du RECAC sont difficiles à exercer de par la nature du travail. Nous avons essayé de montrer dans la description épaisse, en début du deuxième chapitre, que les candidats disposent d'informations générales mais peu opérationnelles quant aux tâches qu'ils devront remplir. La transmission d'agent à agent, à la prise de poste, peut être réduite à la simple expression d'une fiche de liaison ainsi qu'à la « mémoire » des collègues encore en poste, s'ils n'ont pas eux-mêmes permuté. Comme nous l'avons souligné dans la description dense, les agents ne se rencontrent que rarement pour effectuer un « tuilage ». Lors d'un entretien réalisé en mai 2013, un agent avait relaté la transmission qu'il avait vécue en arrivant dans son poste l'année précédente :

« La transmission actuellement passe par une toute petite fiche de liaison. Moi j'ai eu une fiche d'une page sur laquelle était noté "demandez les informations à mon secrétariat". Et puis dans l'ordinateur, bizarrement, il y avait beaucoup de choses qui avaient disparu. J'avais des dossiers de 2007, 2008 mais j'avais rien de 2009, 2010, 2011 » (entretien ACE02, zone Europe).

On le comprend, ce sont des fonctions qui reposent largement sur la capacité professionnelle des employés de l'organisation. Le RECAC a fait le choix de s'appuyer

²⁹⁹ Article d'Isabelle Barré : « Jeannette Bougrab fait donner les violons », *Le canard enchaîné* du 6 avril 2016, p. 4.

³⁰⁰ Selon Benjamin Sahler, le stress est « le terme générique le plus couramment employé pour décrire, de façon souvent vague, un ensemble très disparate de mécanismes biologiques, d'états de santé, de ressentis individuels, d'explications d'une situation de travail, de description d'une relation... et ce, dans des contextes extrêmement variés » (Sahler *et al.*, 2007, p. 16-17).

avant tout sur la compétence de ses agents plutôt qu'au travers de financements importants qui seraient octroyés aux partenaires locaux de l'action et de la coopération culturelle, comme ont choisi de le faire d'autres pays :

« Ce qui est assez rare c'est que beaucoup de pays vont mettre de l'argent. Nous on met d'abord des personnes. Des personnes qui ont quand même une assez large autonomie donc qui vont, dans un cadre qui est défini à l'avance, pouvoir se mouvoir en fonction de leurs analyses et, bien sûr, en concertation avec l'ambassadeur » (entretien ACE03, zone Europe).

D'ailleurs, l'une des difficultés supplémentaires repose sur le fait que les agents doivent travailler avec des partenaires locaux nécessairement nouveaux pour eux et dont ils ne connaissent pas réellement les attentes ni les propres enjeux professionnels. De surcroît, un répondant évoquant sa mission soulignait une facette de la complexité de sa fonction en évoquant des « démarches paradoxales » :

« De toute façon c'est indéniable, on demande de plus en plus aux IF de s'autofinancer. Il y a des exigences claires maintenant : un IF qui n'arrive pas à s'autofinancer à hauteur de 70 % est un IF qui va fermer. On est dans cette démarche un peu paradoxale, on fait de la coopération mais en même temps on doit adopter une attitude un peu entrepreneuriale et essayer de chercher d'autres sources de financement, d'être rentables » (entretien ACE02, zone Europe).

La troisième caractéristique des missions exercées dans les postes culturels est celle que nous associons à la notion « d'insécurité », comprise au sens large. Nous avons effectivement eu l'occasion d'écrire dès l'introduction générale que les conditions d'exercice des agents du RECAC sont autrement délicates dans les postes en comparaison avec celles que l'on peut éprouver à l'administration centrale. Nous ne reviendrons pas sur l'insécurité professionnelle de la majorité des agents culturels ayant un statut de contractuels sous contrat à durée déterminée, qu'ils soient en position administrative de détachement ou non. Il convient également de prendre en compte le fait que des expatriations courtes avec des contrats de deux ans, renouvelables une fois (et dans ce cas renouvelés au cours de la deuxième année), entraînent des répercussions sur les activités professionnelles des conjoints et la scolarité des enfants, cette dernière n'étant pas assurée dans tous les postes. Ainsi, un sous-directeur de la DGM passé par des postes en SCAC, en IF et en AF a mis l'accent sur la question des conjoints :

« Un élément important que le Département prend pas assez en compte c'est la question des conjoints. C'est une vraie question, c'est-à-dire qu'est-ce qu'on fait avec des agents dont les conjoints disent... C'est terminé les femmes de diplomates qui vont à l'association de solidarité, aux bonnes œuvres, qui jouent au bridge et font du tennis l'après-midi. C'est une autre génération d'épouses, ou d'époux, et pour eux c'est compliqué et ça aussi ça gêne la mobilité des agents » (entretien MAE04).

Il faut également considérer un troisième facteur d'insécurité, celui des risques physiques pour soi et ses proches. Nous avons ainsi réalisé des entretiens avec des agents affectés dans des pays faisant l'objet de mesures sécuritaires particulières. L'un exerçait en Algérie et nous avons dû réaliser l'entretien par téléphone sur la ligne satellitaire sécurisée de l'ambassade ; l'autre était en partance, depuis l'administration centrale où nous l'avions rencontré, pour le poste de Kaboul en Afghanistan. Il avait suivi avant son départ une formation spéciale à la sécurité et ne pouvait se déplacer qu'en véhicule blindé avec escorte et revêtant un casque en tungstène et un gilet pare-balles. On comprendra que de telles conditions affectent l'exercice de la mission et les relations avec les partenaires locaux de coopération. Pour illustrer notre propos, nous présentons un extrait d'un billet de l'ambassadeur de France à Bangui publié sur « carnets diplomatiques », le blog des diplomates français créé par le MAE en janvier 2014 :

« 6h45. Petit déjeuner pris devant le beau et paisible jardin de la résidence en commun avec les gendarmes chargés de ma protection, et l'intendant. Il fait bon, le milan qui niche dans le grand arbre devant nous fait des cercles avant de se poser. Détente du matin. Brève. Deux tirs, de 14,5 selon les spécialistes. Trois. Je commence moi aussi à reconnaître les coups sourds et presque lents de cette grosse mitrailleuse russe. J'appelle l'AD (l'attaché de défense) qui sait déjà de quoi il retourne. [...] 7h30. Juste avant de quitter la résidence pour l'ambassade, le chef des gendarmes m'alerte d'une difficulté sur le chemin. Il faut attendre. Je rappelle l'AD qui va aux nouvelles, c'est un incident devant la prison sur la route de l'ambassade qui, de ce fait, est bloquée. [...] 10h. Me voilà escorté par trois blindés et 30 hommes armés jusqu'aux dents. Foule pas hostile mais très énervée. Nous passons le barrage. Une heure plus tard ce sera le drame. [...] 20h15. Je rejoins mon bureau pour répondre aux mails qui n'ont cessé de tomber. Un appel au directeur de cabinet du ministre sur la situation – dont je restituerai l'essentiel par écrit, peu après, aux principaux interlocuteurs parisiens. 21h50. Je quitte l'ambassade. La route est déserte. Au virage devant l'hôtel Oubangui, un barrage Sangaris ; les blindés encadrent un pick-up suspect.

Le fanion est mon sésame, nous passons au ralenti. [...] À la résidence le dîner est prêt. Nous le prenons en commun, les gendarmes et moi » (Malinas, 12 février 2014 : <http://blog.diplomatie.gouv.fr/Ambassadeur-a-Bangui-une-journee>).

C'est pourquoi, conscient des difficultés inhérentes aux fonctions au sein du RECAC, nous nous sommes interrogé, au cours de nos entretiens puis durant leurs traitements, sur les raisons qui faisaient que des hommes et des femmes diplômés, exerçant généralement une activité professionnelle et ayant une vie de famille décident de se porter volontaires dans le RECAC.

Pour des fonctionnaires du MAE, cela semble évident puisque l'expatriation est inscrite dans leur carrière professionnelle. Mais pour les contractuels qui forment les personnels les plus nombreux du RECAC la question peut se poser. En outre, nous avons pris note des caractéristiques que nous qualifions de « démographiques » des agents en nous basant sur des données que nous pouvons obtenir. Il s'agit du sexe, de l'âge et du statut familial. Pour cette dernière caractéristique nous n'avons pas posé de question directe mais nous l'avons notée lorsque des éléments étaient communiqués par le répondant (réponse à un appel téléphonique personnel au cours de l'entretien, évocation de la scolarité locale des enfants, échanges sur la vie dans le pays de résidence, etc.).

Nous n'avions pas d'attente particulière concernant les données démographiques si ce n'est qu'un résultat surprenant apparaisse. En l'occurrence, il n'y en a pas eu, comme en témoigne le tableau III.8. que nous avons constitué (voir *infra*).

Concernant le sexe, la répartition montre qu'il y a davantage d'hommes que de femmes dans les répondants. L'examen d'organigrammes de différents postes confirme le nombre plus importants d'hommes dans les postes culturels ; le MAE a d'ailleurs engagé une « démarche volontariste [pour que] la parité progresse » (Carnet de route de la DGM n°41, avril 2016, p. 2). En outre, le système de boule de neige pour la recherche de répondants peut expliquer ce résultat.

Par ailleurs, les résultats concernant les âges des répondants semblent également cohérents avec des fonctions de catégorie A et des agents expérimentés, hormis les VI bien entendu. Enfin, un résultat étonnant concernant le statut familial - lorsque nous avons pu en avoir connaissance, soit dans quatre cas sur cinq - aurait pu nous interroger, ce qui n'a pas été le cas.

Tableau III.8. Données démographiques des répondants (source : auteur)

Caractéristique	Sexe		Âge			Statut familial		
	F	H	Moins de 35 ans	De 35 à 50 ans	Plus de 50 ans	Célibat	Autre	Non disponible
Agents en poste								
ACE	4	5	0	6	3	2	5	2
ACPF	6	11	3	7	7	5	10	2
CO	2	5	2	4	1	1	5	1
COCAC	4	9	0	4	9	4	7	2
SG	0	4	0	2	2	0	2	2
Total nombre	16	34	5	23	22	12	29	9
<i>Total valeur relative</i>	27 %	57 %	8 %	38 %	37 %	20 %	49 %	15 %
Agents en AC								
Total nombre	2	8	0	7	3	2	6	2
<i>Total valeur relative</i>	3 %	13 %	0 %	12 %	5 %	3 %	10 %	3 %
Agents RECAC								
Total nombre	18	42	5	30	25	14	35	11
<i>Total valeur relative</i>	30 %	70 %	8 %	50 %	42 %	23 %	59 %	18 %

Tout nous conduit à penser que les agents du RECAC ne présentent pas de caractères distinctifs particuliers, si ce n'est ceux de réussir le processus de sélection parce qu'ils dénomment « la Transparence ». Ce ne sont pas des individus qui chercheraient dans l'expatriation une insertion professionnelle qui leur serait refusée dans leur pays d'origine. Nous avons rencontré, pendant une centaine d'heures, des spécialistes de la coopération et de l'action culturelle faisant des efforts pour se rendre disponibles, développant des propos très construits par rapport à une démarche peu habituelle (celle d'entretiens semi-directifs), à la conversation qui nous a souvent captivé, et surtout très impliqués dans leur mission professionnelle. Le recours à notre guide d'entretien a été particulièrement utile pour comprendre cela.

En effet, nous avons expliqué en conclusion de la première partie que le guide d'entretien que nous avons élaboré a constitué un levier actionnable déterminant pour la mise en œuvre de la présente recherche. Déterminant car son caractère méthodologique a joué un rôle de point de rencontre entre les dimensions théorique et empirique. Rappelons que nous nous sommes appuyé sur les travaux de conception de cadres d'analyse des SMG développés par David Otley (1999), qu'il a approfondis en collaboration avec Aldónio Ferreira (2005, 2009). La première version (Otley, 1999, p. 365-366) intègre cinq questions centrales (voir annexe 22) ; ces cinq thèmes portent sur les objectifs-clés de l'organisation, ses stratégies et plans, les objectifs de performance, le système de récompenses et les flux d'information. Le schéma du cadre

étendu (Ferreira et Otley, 2009, p. 268, voir annexe 23) a été enrichi et présente douze questions. Le premier thème se subdivise en deux questions portant sur la vision et la mission de l'organisation (voir tableau III.9).

Tableau III.9. La première question du cadre étendu (D'après Ferreira et Otley, 2009, p. 266-267)

Vision et mission	
1-a Quelles sont la vision et la mission de l'organisation et comment sont-elles portées à l'attention des managers et des employés ?	What is the vision and mission of the organization and how is this brought to the attention of managers and employees?
1-b Quels dispositifs, processus et réseaux sont utilisés pour transmettre les buts et objectifs généraux de l'organisation à ses membres ?	What mechanisms, processes, and networks are used to convey the organization's overarching purposes and objectives to its members?

Alors que nous n'avions pas encore testé et administré le questionnaire, nous pensions qu'il s'agissait d'un premier sujet du guide visant à mettre en confiance le répondant en l'amenant à présenter l'organisation au sein de laquelle il évoluait et comment il comprenait la mission qui lui était confiée. Cela fut effectivement le cas si bien que le premier des trois thèmes du guide d'entretien, que nous avons intitulé « l'organisation : mission, stratégie et facteurs clés de succès » et qui concerne les questions une, deux et quatre du cadre étendu, nous a permis une forte compréhension de l'organisation, retracée dans le deuxième chapitre. Elle nous a également montré une forte compréhension collective par les répondants du RECAC, confirmant la transparence globale capacitante. Cette vraie connaissance de l'organisation, de ses objectifs dans une vision partagée témoigne, selon nous, du niveau de l'implication des agents dans leur travail. Bien entendu, nous disposions d'indices que nous pourrions qualifier de « logistiques » allant dans ce sens.

a) L'engagement dans le travail des agents du RECAC

Les preuves de ce que nous considérons comme un fort engagement des agents du RECAC dans leur travail sont multiples. Elles se sont manifestées sous la forme d'indices apparus lorsque nous sommes allé enquêter. En nous inspirant de la démarche de recherche doctorale choisie par Lionel Garreau qu'il avait présentée lors d'un séminaire de la FNEGE portant sur la méthodologie de la recherche en mai 2012, nous avons proposé un accord de recherche à DPR, à l'image de celui qu'il avait présenté (Garreau, 2009, annexes 1 et 2, p. 462-463) puisque nous avons obtenu un accord oral de principe des directeur et sous-directeur de la DGM au cours des JDR 2011, avant de

soumettre notre projet de recherche à l'école doctorale du CNAM. Après plusieurs mois et des relances, nous reçûmes une réponse négative. C'est dans ce contexte que nous avons malgré tout lancé notre recherche à la fin de 2012 en allant directement à la rencontre d'agents du RECAC, selon une démarche transparente. Comme nous l'avons déjà expliqué, nous avons procédé par système de boule de neige pour solliciter des agents, à partir des coordonnées de collègues fournies par les répondants.

Nous nous sommes réjoui de la très forte adhésion des membres du RECAC que nous avons contactés par courriel. À l'exception du refus d'un secrétaire général qui venait de prendre ses fonctions et de celui d'un ACPF, recommandé par son COCAC, qui avait donné son accord mais n'a plus donné suite, toutes les personnes sollicitées ont réalisé l'entretien. Certes, certains rendez-vous ont été déplacés, voire reportés de plusieurs semaines. Néanmoins, les agents ont non seulement fait des efforts d'aménagements de leur agenda pour se montrer disponibles mais aussi fait montre d'un réel intérêt.

Un autre élément qui a constitué un signal fut que plusieurs répondants nous ont posé des questions sur l'objet de notre recherche en fin d'entretien, dont voici des exemples concernant un ACPF, un ACE et un COCAC :

« Si vous publiez ce travail je crois que ça intéressera vraiment beaucoup de gens dans le réseau, parce que quand on est dedans, qu'on a le nez dans le guidon on n'a pas tellement le temps de se poser des questions métaphysiques que vous soulevez » (entretien ACPF09, zone Europe) ;

« Quand vous aurez fini l'étude ça m'intéresserait de voir le résultat, si c'est possible. J'aurai la même adresse, de toute façon. Et volontiers si vous avez encore d'autres questions ! » (entretien ACE03, zone Europe) ;

« C'est vraiment intéressant, un jour il faudrait peut-être en rediscuter comme ça. Merci de vous intéresser à ce qu'on fait. Moi j'aime ce que je fais, c'est certain. Il se trouve que c'est un outil de travail pour moi, c'est intelligent, mais on a l'impression, si vous voulez, c'est comme si il y avait eu avec l'adoption de la LOLF une nécessité. Paris subitement dit "on fait du contrôle de gestion, on fait du contrôle de gestion", mais personne n'a pensé à l'utilisation de ce contrôle de gestion, c'est un peu cette impression là que j'ai » (entretien COCAC04, zone Europe) ;

Les lieux et horaires des entretiens choisis par les répondants constituent également un véritable révélateur de la forte implication des agents dans leur travail.

Nous nous sommes déplacé dans six pays, en Asie du Sud-Est, en Amérique du Nord et en Europe occidentale et orientale. Les rendez-vous avaient généralement lieu dans des SCAC, des instituts français et des alliances françaises, ou à la DGM en ce qui concerne le Département. Lorsqu'ils le pouvaient, les répondants nous ont reçu pendant les horaires de travail, à leur bureau. Il nous est également arrivé à plusieurs reprises que les rendez-vous soient reprogrammés car les agents devaient traiter une urgence ou étaient convoqués par le chef de poste. Dans ce cas les répondants nous proposaient des rencontres en dehors des horaires de travail, c'est-à-dire pendant le déjeuner ou en fin de journée ; deux répondants nous ont même invité chez eux pour réaliser l'entretien tandis qu'un rendez-vous que nous avions programmé en Bulgarie a été reporté en France, pendant les congés du répondant. Enfin, pour des raisons de faisabilité budgétaire et temporelle, 27 entretiens ont été réalisés à distance, le plus souvent par visioconférence. Certains l'étaient d'ailleurs par obligation, lorsque les répondants étaient situés dans des pays classés comme dangereux et déconseillés par le MAE. Quoi qu'il en soit, 16 entretiens, soit plus d'un quart, se sont déroulés soit à des horaires très tardifs, soit des samedis, des dimanches ou pendant les vacances des répondants, ce qui montre un engagement professionnel aiguë de leur part.

Hormis les efforts marqués des répondants pour prendre part à des entretiens portant sur leurs activités, nous estimons que d'autres réponses relatives au système de récompenses permettent de comprendre le sens de la mission des agents du RECAC et constituent un facteur explicatif de la réussite de la mise en place d'un SMG ayant la qualité capacitante.

b) Le rôle du système de récompenses

Selon Otley, les dispositifs de récompenses font partie des cinq questions centrales pour comprendre le fonctionnement des SMG (Otley, 1999, p. 363) et ils doivent être compris dans le sens le plus large qui soit (Otley, 1999, note de bas de page 6, p. 366), sachant qu'ils font, selon cet auteur, l'objet d'une attention insuffisante des chercheurs (Otley, 1999, p. 376). Le cadre étendu proposé dix ans plus tard par Ferreira et Otley propose de conserver l'analyse des systèmes de récompenses, financières et / ou non financières, concernant les managers et les autres employés, et, par effet de miroir, les pénalités prévues si les objectifs assignés ne sont pas remplis (Ferreira et Otley, 2009, p. 267). Nous avons analysé les réponses des répondants au prisme de leur

degré d'engagement dans le travail. En effet, le fort engagement dans la mission que nous avons observé est-il lié à des incitations ou pénalités fortes, selon une vision « agence », où relève-t-il d'intérêts ou de convictions personnels envers l'adhésion dans le travail ?

Le second cas expliquerait que des agents sans culture gestionnaire (cf. deuxième chapitre) aient contribué au succès de la mise en œuvre du SMG du RECAC et coopéré dans la mesure où le dispositif présente la qualité capacitante. En outre, cela irait dans le sens du rôle positif de la formalisation du travail puisque nous avons montré dans le deuxième chapitre que les agents comprennent et partagent (caractéristiques capacitantes de transparence) la vision et la mission du RECAC diffusées par des dispositifs formalisés (guides, chartes, TD, JDR, réunions de service, etc., à l'instar des documents internes évoqués par des chercheurs mobilisant le cadre capacitant (Adler et Borys, 1996, p. 71 ; Mundy, 2010, p. 504)). Encore fallait-il se pencher sur leur perception des systèmes de récompenses et cerner si elle était reliée à leur engagement professionnel.

Il existe des systèmes de récompenses au RECAC. La marque du pluriel y prend tout son sens. On constate en effet des systèmes différenciés selon les catégories des personnels : diplomates et agents du MAE, contractuels détachés de la fonction publique (essentiellement du ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur) et contractuels non fonctionnaires. Lesdits systèmes sont liés à l'élément FANEV du SMG. Seule la première catégorie bénéficie réellement de récompenses financières, qui peuvent être sensibles :

« [...] pour les agents du Département, dans le cadre de leur évaluation, il est possible de demander des primes et des réductions d'ancienneté. C'est très très important : ça veut dire qu'on peut gagner un an sur sa retraite, etc. puisqu'on nous donne trois mois, ça veut dire qu'on est plus vieux de trois mois d'un coup. C'est des réductions d'ancienneté mais effectivement on réduit le temps pour monter d'un échelon » (entretien COCAC01, zone Asie).

La traduction monétaire peut être importante, particulièrement lorsque les agents sont en poste à l'étranger, même si cela n'est guère fréquent : « Pour les diplomates, oui. C'est contingenté. 4 % » (entretien COCAC02, zone Europe) ». Un ACE, détaché du ministère de l'Éducation nationale, faisant fonction de COCAC adjoint a également mis l'accent sur le fait que, même pour les agents titulaires du MAE, les récompenses

financières sous forme de réduction d'ancienneté sont rares et ne concernent que quelques agents, notamment les chefs de poste et certains conseillers :

« Je vais vous dire oui et non parce que, oui le MAE a mis en place un système d'encouragement ou de reconnaissance mais cela a été mis en place, je crois, quand j'étais en poste au Mexique, mais les seuls agents qui en ont bénéficié étaient un nombre très restreint et ça se limitait à l'ambassadeur et à quelques uns de ses collaborateurs » (entretien ACE07, zone Afrique).

En effet, les diplomates, comme nous l'avons expliqué, occupent de nos jours (ce qui n'était pas le cas jusqu'au début des années 2000, comme nous l'a expliqué un agent des ressources humaines à la DGM) la majorité des postes de conseillers dans les SCAC (COCAC et parfois COCAC adjoint et directeur délégué d'IF) mais rarement ceux d'attachés. À l'étranger, les émoluments sont essentiellement composés du salaire et de l'indemnité de résidence (IR) mensuels, selon une grille variant du groupe 2 (IR la plus élevée) au groupe 18 (données valables pour l'année 2015). L'IR représente la partie généralement la plus importante de la rémunération et varie fortement, le groupe 2 représentant un montant environ double de celui du groupe 18³⁰¹. La détermination de la grille correspond à la fonction occupée et à l'affectation géographique ; il existe une marge de négociation de cette grille pour, à quelques exceptions près semble-t-il, les seuls diplomates. Les rémunérations à l'étranger peuvent être considérées comme relativement importantes, particulièrement dans les zones difficiles considérées comme risquées (cas des pays en guerre où le célibat géographique peut être imposé). De ce point de vue, les récompenses financières apparaissent réservées aux agents du MAE : « [...] uniquement pour les titulaires du MAE. Il y a une grande disparité des personnels dans les ambassades » (COCAC12, zone Asie).

Concernant les autres catégories d'employés du RECAC, le même COCAC, qui occupe à présent un poste en chancellerie diplomatique, fut péremptoire :

« [...] ça ne fonctionne que pour les agents du Département. Donc là dans la structure il n'y a qu'une personne qui est du MAE... deux maintenant car on a un collègue qui a été "CDIisé". Et donc c'est extrêmement peu de monde. Pour les autres agents il n'y a ni prime, ni quoi que ce soit » (entretien COCAC01, zone ASIE).

³⁰¹ « [...] la variation trimestrielle des IR, exprimée en pourcentage, est publiée dans un arrêté au *Journal officiel* » (Jauvert, 2016, p. 132).

En ce qui concerne le Département, à la différence des postes, des primes, peuvent être octroyées, mais uniquement pour les agents du MAE comme nous l'a indiqué un COCAC précédemment en poste à DPR : « En administration centrale, oui, pour les titulaires. Les détachés, qui sont pourtant aussi fonctionnaires, et les contractuels purs, non » (COAC13, zone Asie). Ainsi, « les agents du MAE oui, des bonus ont été instaurés depuis trois ans, mais donc pas pour les agents qui sont détachés » (ACE01, zone Asie). S'agissant des agents détachés d'autres ministères et qui occupent le plus souvent des postes d'attachés, la situation est toute autre.

D'une part, comme nous l'avons précisé dans le deuxième chapitre, les contrats en poste sont de deux années, renouvelables une fois et, pendant ces deux années, même si l'agent obtient un avancement dans son corps d'origine, la rémunération n'est pas modifiée, hormis les ajustements trimestriels qui touchent l'ensemble des agents³⁰² : « C'est assez simple, j'ai un contrat de deux ans donc il y a peu de modulations possibles sur deux ans » (entretien ACPF02, zone Asie) ; « Je suis contractuel, donc j'ai pas de récompenses monétaires » (entretien ACPF08, zone Amériques). Différents agents nous ont même confié qu'ils ne savaient pas quelle était leur grille et qu'il leur faudrait se reporter à leur contrat de travail pour y répondre précisément :

« MAE je ne connais pas, j'arrive. J'ai signé un contrat de deux ans. A nouveau je suis peut-être très naïve mais je croyais, vu là où je suis au MEN, hop voilà, la grille, moi je pensais que je n'avais pas moyen d'influer sur la grille, que c'était un transfert. Donc je ne sais pas du tout sur quelle grille je suis. Sur quelle grille puis-je espérer être (rires) légitimement ? » (entretien ACPF14, zone Asie).

D'autre part, les agents détachés d'autres administrations évoluent selon les règles de leur administration d'origine. Nous avons été surpris par le fait qu'ils se soucient peu de leur avancement et de ses modalités. Cela peut être résumé par ces ACE et ACPF dont la perception représente les avis que nous avons recueillis :

« Moi je suis fonctionnaire du MEN et il n'y a pas de récompense particulière. Je change d'échelon à l'ancienneté ou au choix, je ne sais

³⁰² « Chaque trimestre, les indemnités de résidence à l'étranger sont réévaluées en fonction des variations des changes et des prix. Au premier janvier de chaque année, elles font également l'objet d'un reclassement annuel prenant en compte les conditions de vie, le coût de la vie et du logement. Quant aux majorations familiales, elles sont désormais révisées chaque année pour tenir compte de l'évolution des frais de scolarité » (revue d'information du MAE « Les Correspondances », n°80, 1^{er} semestre 2016, p. 20).

même pas comment c'est calculé, et c'est tout. Je pense que les agents du MAE ont des gratifications maintenant » (entretien ACE02, zone Europe) ;

« [...] moi par exemple je suis enseignant à l'origine et je passe à l'ancienneté parce qu'il faudrait être sur un poste d'enseignant en effet pour passer plus rapidement. Alors les collègues du lycée français sont dans ce cas, mais moi-même non, je n'ai pas un avancement plus rapide. Au contraire, dans ma carrière ça n'a pas été un avantage parce que je suis resté avec mes notes pédagogiques ; je n'ai plus été inspecté depuis une vingtaine d'années. Je suis professeur certifié à l'origine » (entretien ACPF12, zone Europe) ;

« Je suis détachée du MEN rattachée au ministère de l'enseignement supérieur et je ne m'en suis pas occupé. Je suis ingénieur d'études. Quand je suis partie en 2008 il y avait une grosse réforme de l'ITRF [ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation], mon corps, ce qui faisait qu'on n'était plus évalués et j'ai pas trop cherché à m'occuper de ça » (entretien ACPF15, zone Asie).

Il apparaît ainsi que les récompenses financières ne constituent pas un levier déterminant concernant l'engagement des agents du RECAC. Nous avons néanmoins investigué davantage sur cette question en nous intéressant aux rémunérations que nous avons évoquées. Nous avons montré que les émoluments des titulaires du MAE en poste au sein du RECAC sont relativement élevés, comparé aux pratiques de la fonction publique en métropole. Il est de notoriété publique que les diplomates à l'étranger perçoivent des rémunérations confortables³⁰³. Nous avons donc interrogé les répondants sur leur perception du système de rémunération et avons fait l'analyse que les titulaires du MAE bénéficient de rémunérations appréciables et peuvent également obtenir des récompenses financières sous forme de réductions d'ancienneté et de primes.

³⁰³ « Moins de 5 % des 5,2 millions des fonctionnaires français perçoivent un salaire brut supérieur à 3 800 euros. [...] Parmi ces fortunés, "ceux qui gagnent plus qu'un ministre", évoqués par Marylise Lebranchu, ne sont qu'une grosse centaine, du moins depuis que François Hollande a décidé de baisser sa rémunération, ainsi que celle de tous les membres du gouvernement, de 30 %. Ces "jobs en or" ont été passés en revue en mai 2012 par *Challenges*. Le magazine citait notamment les ambassadeurs, dont le salaire brut mensuel peut aller de 3 800 à 7 000 euros, mais qui voient leur rémunération dopée par l'indemnité de résidence. En fonction du degré de risque, de l'éloignement, des conditions sanitaires etc. du pays où ils sont en mission, ces indemnités (s'ajoutant au salaire) peuvent aller de 6 500 euros (en Tunisie) à 25 000 (en Afghanistan) ». Extrait de l'article « Ces "plus hauts salaires" de la fonction publique appelés à "faire un geste" » de Giulietta Gamberini, publié le 18 avril 2014. Site *La Tribune* consulté le 16 mars 2016 : www.latribune.fr/actualites/economie/france/20140417trib000825823/ces-plus-hauts-salaires-de-la-fonction-publique-appelles-a-faire-un-geste.html

Concernant les agents contractuels expatriés du RECAC, ils ne bénéficient pas de ces avantages.

Est-ce pour autant qu'ils s'estiment mal récompensés ? La question est légitime car la Cour des comptes avait observé, dans le cas français de fusion de directions départementales, que des « agents de ministères différents perceva[ie]nt des primes et indemnités parfois très éloignées (de 20 à 30 %) pour des fonctions semblables » et craignait de ce fait que cela « avive un sentiment d'injustice et ne crée pas une ambiance propice à une communauté de travail » (Cour des comptes, 2015, p. 60)³⁰⁴.

Tableau III.10. Ordres de grandeur d'indemnités de résidence pour des agents expatriés du RECAC

Zone	Exemple de pays	Grille 9 (peut correspondre aux COCAC)	Grille 12 (peut correspondre aux directeurs de centres culturels et ACE)	Grille 14 (peut correspondre aux ACPF)
AMC Amériques et Caraïbes (26 pays)	Pays de l'OCDE	Inférieure à 4 000 €	De l'ordre de 3 000 €	Inférieure à 3 000 €
ANMO Afrique du Nord et Moyen-Orient (18 pays)	Pays hors OCDE	De l'ordre de 6 000 €	De l'ordre de 4 000 €	De l'ordre de 4 000 €
ASO Asie et Océanie (26 pays)	Pays hors OCDE	Inférieure à 6 000 €	Inférieure à 5 000 €	De l'ordre de 4 000 €
AOI Afrique et Océan indien (42 pays)	Pays hors OCDE	De l'ordre de 6 000 €	De l'ordre de 5 000 €	Inférieure à 5 000 €
EUR Coopération européenne (33 pays)	Pays de l'OCDE	De l'ordre de 4 000 €	De l'ordre de 3 000 €	Inférieure à 3 000 €
EUC Europe continentale (16 pays)	Pays hors OCDE	De l'ordre de 5 000 €	Inférieure à 4 000 €	Inférieure à 4 000 €

Une crainte similaire pourrait être nourrie à l'égard d'agents expatriés travaillant ensemble mais bénéficiant de systèmes de rémunérations et de récompenses différents. Notre guide d'entretien nous a permis d'apporter une réponse à cette interrogation, sachant que les rémunérations, même soumises à de fortes variations selon les postes et

³⁰⁴ Cour des comptes (2015). *La masse salariale de l'État. Enjeux et leviers*. Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2015, 150 p. Consulté le 16 mars 2016 : www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers

les statuts, demeurent appréciables, comme en atteste le tableau III.10. (voir *supra*) que nous avons reconstitué à partir d'informations issues de différentes sources d'information, particulièrement d'ouvrages récents et de la presse française³⁰⁵. Nous présentons des ordres de grandeur de montants mensuels d'IR valables pour l'année 2015 relatifs aux six zones géographiques distinguées par le Quai d'Orsay³⁰⁶. Trois grilles d'IR relatives aux capitales ont été sélectionnées, sachant qu'il peut y avoir des variations, par exemple des ACPF peuvent parfois être situés en grille 14 et dans d'autres cas en grille 16. Les cas extrêmes ont été volontairement exclus, à savoir le Soudan du Sud et l'Afghanistan pour les IR les plus élevées, ainsi que Monaco et Andorre (inférieures à 2 500 € en grille 14) concernant les IR les plus faibles.

En guise de commentaire du tableau précédent, il convient de rappeler que le salaire s'ajoute à l'IR et que les agents doivent, sauf cas particuliers, se loger et prendre à leur charge, à la différence de ce qui peut être pratiqué par d'autres coopérations étrangères, l'intégralité de leur frais de vie et des droits d'écolage de leurs enfants (un supplément familial de dix pour cent de l'IR peut être versé à l'argent, ainsi que des majorations familiales selon les enfants à charge). Le décret n°67-290 du 28 mars 1967, fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger, précise que l'attribution de l'IR est « destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence »³⁰⁷. Dans certains pays, les IR suffisent à peine pour vivre décemment en rapport avec le coût local de la vie, d'autant plus que les expatriés, qui ne sont par définition pas rompus aux usages locaux, règlent souvent au prix fort les biens et services qu'ils acquièrent ; dans certains pays, la réglementation fait que des tarifs différents leur sont appliqués, par exemple pour l'accès à l'énergie ou aux transports. Un agent en poste en Europe nous a confié qu'il avait demandé à ne pas être renouvelé à l'issue de son premier contrat à Washington car ses revenus ne lui suffisaient pas pour

³⁰⁵ Se référer notamment au reportage récent intitulé « Pièces à conviction - Nos très chères ambassades », diffusé sur France 3 le mercredi 20 avril 2016 à 23h25 (Durée : 1 h 08) et présenté ainsi : « Exceptionnellement, le Quai d'Orsay a accepté d'ouvrir ses portes, afin d'aider à comprendre le vrai coût de la diplomatie française ». Consulté le 28 avril 2016 : www.youtube.com/watch?v=5oMcTijqsRM

³⁰⁶ Organigramme du ministère des Affaires étrangères et du développement international consulté le 16 mars 2016 : www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/23022016_diplonetv2_cle88c8e2.pdf

³⁰⁷ Voir article 5, modifié par décret n°2011-920 du 1^{er} août 2011, du décret n°67-290 du 28 mars 1967. Version consolidée consultée en ligne le 22 mai 2016 : www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000305783

loger correctement sa famille et assurer les frais de scolarité de ses enfants au lycée français (entretien CO07, zone Europe). Un autre agent nous a expliqué que l'IR en Norvège permettait à peine de boucler les fins de mois :

« Moi je suis détaché d'un ministère, comme la plupart des gens, donc j'ai un contrat. Les primes si vous voulez elles sont déjà présentes dans vos contrats d'expatriation parce que vous percevez un salaire supérieur. Après tout dépend du niveau de vie du pays d'accueil. Si vous êtes en Norvège votre prime à l'expatriation elle vous aide pas énormément parce que de toute façon pour se loger à Oslo il faudra dépenser beaucoup d'argent » (entretien ACPF09, zone Europe).

Il ressort cependant de notre analyse que les agents, conscients des récompenses financières plus importantes des titulaires du MAE que ne le sont les leurs, sont plutôt satisfaits des systèmes de récompenses dont ils relèvent et témoignent d'un autre facteur de motivation professionnelle. Le souci de la récompense financière est d'une façon certaine « évacué » par les agents, même contractuels, parce qu'ils s'estiment justement rémunérés :

« Je crois qu'on est assez bien rémunérés pour ne pas demander de primes. Certes, il y a énormément de travail mais on est très bien rémunérés. Je ne vois pas quelles récompenses on pourrait demander. Je trouve qu'on est assez bien servis, assez bien lotis à l'étranger » (entretien ACPF04, zone Europe) ;

« Monétaires, non, bien sûr que non. Heureusement d'ailleurs parce qu'on n'est pas à plaindre » (entretien ACPF13, zone Europe) ;

« Justement c'est la grande différence du privé, c'est qu'il n'y a rien à la clé. Dans le privé j'avais une part variable à la clé. Quand je passais mon entretien d'évaluation avec mes fixations d'objectifs c'était ma part variable qui était en jeu. Est-ce que je vais l'avoir ou pas ? Est-ce que mon supérieur hiérarchique va dire OK et donc les RH débloquer ma part variable annuelle ? Ici c'est pas ça » (entretien COCAC07, zone Amériques).

La présente analyse visait à comprendre le rôle joué par les systèmes de récompenses pour les agents du RECAC. En dépit de systèmes différenciés, et en considérant que les agents expatriés bénéficient d'émoluments qui intègrent des primes par leur montant, il apparaît que ces fonctions culturelles exigeantes n'attirent pas les candidats principalement par leur aspect lucratif. Pourtant, les agents s'investissent

fortement dans leurs missions. Notre projet de connaissance nous conduit à discerner les motivations liées à ces missions.

c) Le résultat du sens de la mission

Nous avons montré que les agents expatriés du RECAC choisissent des fonctions à durée déterminée, pouvant se révéler très contraignantes. La question financière n'apparaît pas comme l'élément de choix déterminant, même si les rémunérations sont appréciables, sachant qu'elles connaissent de fortes variations selon les destinations. D'ailleurs, plusieurs répondants nous ont expliqué qu'ils avaient dû effectuer des arbitrages entre vie personnelle et professionnelle qui les ont conduits à opter pour des postes peu rémunérateurs et très prenants, tel ce SG, ancien directeur d'alliance française, qui est en poste dans une capitale d'Europe occidentale où l'IR est faible :

« Vous savez, moi j'ai 56 ans maintenant, et en allant à [capitale européenne] je suis redescendu parce que j'avais une fille qui rentrait faire des études universitaires et je ne voulais pas être loin d'elle. J'ai passé toute ma vie en Asie, moi. Et donc je voulais être en Europe et puis je voulais lever le pied parce que, en AF, un peu moins en Centrale, après être reparti en ambassade, j'ai eu travaillé... pff... soixante heures par semaine en moyenne pendant 25 ans » (entretien SG03, zone Europe).

Le même répondant ajoutait :

« Franchement, c'est une chance extraordinaire de pouvoir travailler dans un IF ou un SCAC. Déjà être conscients de la chance qu'on a, que c'est un travail extraordinaire. C'est extrêmement intéressant, moi je m'imagine même pas ailleurs. Bien sûr qu'on s'implique parce que la plupart des gens sont conscients du privilège qu'ils ont de travailler dans ce domaine ».

Cet extrait résume un sentiment que nous avons perçu comme étant très largement partagé par les répondants. Il s'agit de ce que nous qualifions du « sens de la mission » et qui correspond à un engagement professionnel très fort des individus, qu'ils soient titulaires du MAE ou contractuels³⁰⁸. Nous proposons ainsi dans le tableau III.11. (voir *infra*) un florilège de *verbatim* illustrant cette notion.

³⁰⁸ Lors d'une rencontre avec l'auteur le 30 août 2016 au 28^{ème} festival international du photojournalisme *Visa pour l'image*, Hubert Védrine a évoqué « la passion qui anime la vie » professionnelle des agents du RECAC.

Nous comprenons le sens de la mission au travers de l'investissement professionnel des agents qui entraîne de fortes répercussions sur leur vie personnelle et, pour les contractuels détachés de la fonction publique, peut même nuire d'une certaine façon à leur carrière dans leur administration d'origine puisque cette dernière ne capitalise pas sur leurs expériences dans le RECAC.

Tableau III.11. Exemples de l'importance du sens de la mission des agents du RECAC

Répondant	Perceptions en termes de « sens de la mission »
ACPF08	J'ai la satisfaction d'avoir réussi à atteindre avec une équipe les objectifs qu'on s'était fixés et ça sincèrement ça me suffit, ça me va très bien. Ça me permet de renforcer cette dynamique partenariale aussi bien au sein d'une équipe franco-française que d'une équipe franco-américaine, donc ça me va très bien.
ACPF09	Je pense que la prime elle est plutôt de type immatériel en ce sens que votre prime c'est d'avoir le privilège de travailler sur des chapitres, sur des questions que vous n'auriez pas traitées si vous étiez resté dans votre ministère de rattachement. Ça je crois que c'est la meilleure prime. Vous abordez des problématiques que vous n'auriez jamais découvertes par ailleurs, et ça, à mon avis, ce n'est pas quantifiable. C'est l'intérêt du travail, voilà.
ACPF11	Moi je me récompense moi. Je suis heureux de travailler et je suis heureux de travailler ici. C'est ma récompense. Mais sinon, non, moi, ma mission, en tout cas mon travail me passionne donc j'y mets parfois mes samedis et dimanches même si j'ai une famille et trois enfants. Voilà.
ACPF12	Je dirais récompense d'avoir un autre poste, pourquoi pas, et j'allais dire la confiance et un travail qui m'intéresse, une mission aussi, ça c'est... la plupart des collègues sont assez convaincus de faire un travail utile, et j'allais dire le travail que nous faisons pour la plupart d'entre nous c'est quand même... on a bien le sentiment d'apporter quelque chose, enfin c'est positif. On est dans un dialogue comme je disais, avec les collègues. Dans mon travail c'est beaucoup de satisfactions, ça oui.
ACPF13	Monétaires, non, bien sûr que non. Heureusement d'ailleurs parce qu'on n'est pas à plaindre. Mais la récompense c'est que le travail soit apprécié des collègues. Et encore une fois quand je parle de collègues c'est aussi les partenaires locaux. J'aime mieux avoir un retour de mes supérieurs français, bien sûr, puisque c'est quand même mes supérieurs. Mais c'est important que j'en ai aussi de mes partenaires immédiats.
CO05	Je pense qu'il y a une forme de récompense individuelle qui est celle d'avoir réussi quelque chose, de le ressentir soi-même.
COCAC05	Quand vous faites dans ce milieu-là un travail de qualité, par exemple j'sais pas, vous faites venir dans votre pays une grande sommité internationale, et bien donc le fait qu'il vienne, qu'il accepte de venir, que vous organisiez un événement, que dans le lieu où vous avez organisé cet événement il y ait beaucoup de monde, que l'ambassadeur vous invite avec cette personnalité à un dîner, alors d'une certaine manière c'est un peu entre récompense, entre guillemets. Le fait d'être associé à un événement qui a du succès. C'est une récompense. C'est de la reconnaissance, oui, fortement. Quand vous faites un bel événement il y a des retombées dans la presse, l'ambassadeur peut être content, vous féliciter, voilà. puis surtout vous vous êtes content
COCAC10	Pour l'instant je n'ai jamais perçu de ma vie de récompenses monétaires, maintenant ça fait 20 ans que je travaille pour les Affaires étrangères [...]. Si on m'en donne, très bien, si on m'en donne pas, tant pis. On fait partie d'une partie de catégorie de gens qui travaillons – je n'ai pas quantifié le nombre d'heures – mais en tout cas un nombre d'heures ahurissant par semaine. C'est pas parce qu'on va me donner mille euros de plus que je vais travailler trois heures de plus ou trois heures de moins. C'est juste, et j'en suis fier et c'est ma fierté, c'est mon orgueil lorsque je me rase le matin.

Les systèmes de récompenses financières ne nous semblent pas déterminants pour les agents culturels, même si nous ne sous-estimons pas le rôle qu'ils peuvent jouer pour

les postulants à quelques destinations très difficiles (cas du Soudan du Sud et de l'Afghanistan que nous avons mentionnés) ; il est d'ailleurs à observer un véritable déficit de visibilité concernant les IR qui ne sont ni communiqués, ni indiqués sur les fiches de poste de la procédure TRANSPARENCE. Les contrats des agents ne mentionnent d'ailleurs pas les montants des rémunérations. Ceux que nous avons pu consulter n'indiquent que la grille de résidence (voir par exemple la reproduction d'extraits d'un contrat à durée déterminée de juin 2013 présentée dans le tableau III.12. *infra*).

Tableau III.12. Le contrat de travail d'un agent (extraits des pages 1, 2 et 3 sur 4)

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES CONTRAT A DUREE DETERMINEE - AGENT TITULAIRE - (Recrutement hors du pays d'affectation)	
Affaire suivie par : Poste de travail : Type de recrutement : Imputation budgétaire : Groupe fonction : Organisme :	RH3XXXX 0XXXXX ; code : PXXXXX Recruté(e) en France ; pays : XXXX ; matricule : XXXXXX R. : XXXXXX ; D. : XXXXXX X ; classe emploi : XX ; grille de résidence : XX XXXXXX ; grade d'origine : XXXXXX ; échelon d'origine : XX
Article 3	Résiliation du contrat : Le présent contrat comporte une période d'essai de 3 mois, période débutant à la date de prise de fonction du cocontractant, au cours de laquelle l'engagement peut être résilié, de part et d'autre, sans préavis ni indemnité. Le cocontractant est alors immédiatement remis à la disposition de son administration d'origine. A l'issue de celle-ci, le présent contrat peut être résilié à tout moment par l'administration. Le cocontractant est alors immédiatement remis à la disposition de son administration d'origine. Ce contrat peut être résilié à l'initiative de l'agent avec un préavis de deux mois.
Article 4	Rémunération et accessoires de rémunération : La rémunération du cocontractant est établie dans les conditions prévues par le décret du 28 mars 1967 et l'arrêté du 1 ^{er} juillet 1996 susvisés. Les émoluments du cocontractant se composent du traitement correspondant à l'indice brut XXXXXX, de l'indemnité de résidence (grille : XX) et le cas échéant du supplément familial et des majorations familiales. Les retenues prévues par le décret du 28 mars 1967 susvisé sont déduites des émoluments du cocontractant. Le cocontractant est placé en instance d'affectation entre la date indiquée à l'article 1 ^{er} et la date à laquelle il prend effectivement ses fonctions. La rémunération fixée ci-dessus est exclusive de toute autre indemnité, sous réserve du versement des indemnités représentatives de frais en tant qu'elles correspondent à des dépenses réelles et dès lors qu'elles sont prévues par un texte réglementaire.
Article 8	Evolution de la rémunération : Les conditions de la rémunération peuvent être révisées uniquement lors d'un éventuel nouveau contrat. La rémunération mensuelle fixée à l'article 4 du présent contrat peut, en outre, évoluer pendant la durée du contrat en fonction des variations de la valeur du point d'indice dont bénéficient les fonctionnaires.

L'opacité entourant les rémunérations réelles des agents en poste à l'étranger - même si elle est relative puisque les habitués du réseau se transmettent officieusement les grilles d'IF - confirme la primauté du goût pour la coopération publique et l'intérêt porté à la mission. Nous pouvons d'ailleurs y voir un lien avec le rôle messianique du RECAC que nous avons développé dans le deuxième chapitre.

En outre, notre analyse en termes de sens de la mission est également confortée par la perception des récompenses reçues par les répondants. En effet, nous comprenons leurs réponses en résonance avec le sens de la mission. Il s'agit d'un besoin de reconnaissance et de valorisation relatif à leur investissement professionnel et à la perspective d'obtenir un prochain poste ; les félicitations, les témoignages de travail bien accompli, les décorations et les affectations sont à interpréter comme une marque de réussite de leur engagement professionnel.

Le tableau III.13. présente *infra* une sélection de *verbatim* portant sur ces axes de récompenses qui confirment l'intérêt porté à la mission ; il introduit également en négatif quelques cas de pénalités pour mieux souligner les liens entre réussite perçue et sens de la mission.

Tableau III.13. Exemples de récompenses perçues par les agents du RECAC selon la réussite de leur mission

Répondant	Récompenses perçues
Relatives à des félicitations	
ACPF03	Ma foi, de temps en temps la reconnaissance de l'ambassadeur, ça arrive. On a un ambassadeur qui sait parfois reconnaître le travail qui est fait et qui le montre, donc ça c'est une forme de récompense.
ACPF05	La reconnaissance existe, ça c'est certain. Mais pas de récompense en tant que telle. Je ne pense pas non plus que les agents soient très demandeurs de cette récompense. La récompense c'est quelque part d'avoir une forme de reconnaissance de Paris mais pas forcément une gratification financière.
ACPF13	La récompense c'est que le travail soit apprécié des collègues. Et encore une fois quand je parle de collègues c'est aussi les partenaires locaux. [...] Les TD c'est moi qui les rédige mais après c'est pas moi qui les publie et on peut changer ce qu'on met dans le TD, en bien ou en mal. En l'occurrence, moi, jusqu'à maintenant, à chaque fois il y a une phrase qui, bon, qui fait plaisir quoi. Qui dit que j'ai bien travaillé ou que j'ai bien fait ceci. C'est pas dit comme ça, bien sûr, là ça fait maternelle (rires).
ACPF15	On a la joie d'avoir la satisfaction de son chef.
CO06	Il y a une promotion, il y a la carrière. Les prochains postes. Et les félicitations de votre chef.
COCAC03	Les personnes qui travaillent bien sont par définition amenées, davantage que d'autres, à participer à des formations, ce qui est une récompense symbolique, un stage en France, une formation dans la région, euh, le fait de voyager, de se déplacer c'est une récompense indirecte qui est assez forte.
COCAC04	Moi je viens d'être décorée, moi je vais pas me plaindre. Je ne sais pas si c'est parce que j'ai bien travaillé mais bon. La légion d'honneur, vous vous rendez compte !
COCAC05	Quand vous faites dans ce milieu-là un travail de qualité, par exemple j'sais pas, vous faites venir dans votre pays une grande sommité internationale, et bien donc le fait qu'il vienne, qu'il accepte de venir, que vous organisiez un événement, que dans le lieu où vous

	avez organisé cet événement il y ait beaucoup de monde, que l'ambassadeur vous invite avec cette personnalité à un dîner, alors d'un certaine manière c'est un peu votre « récompense » le fait d'être associé à un événement qui a du succès. C'est une récompense. C'est de la reconnaissance, oui, fortement. Quand vous faites un bel événement il y a des retombées dans la presse, l'ambassadeur peut être content, vous féliciter, voilà. Puis surtout, vous, vous êtes content.
COCAC13	Un agent qui travaille très bien et dont tu sens que le potentiel peut être augmenté, ça moi je l'utilise pas mal, tu as la formation en France. C'est une formation donc c'est pas une récompense, donc il va y aller, il va devoir se former, il va devoir suivre un séminaire ou un atelier, trois jours, une semaine, quinze jours ou un mois dans les cas les plus complexes, mais c'est à la fois une preuve de confiance forte et en même temps c'est une motivation forte pour l'agent de progresser.
MAE03	Il y a des décorations [le répondant lui-même a été décoré].
MAE08	La pénalité c'est que vos résultats ne sont pas inclus dans le résultat du réseau. Ce que vous faites ça sert à rien. Ce sera pas vu.
MAE10	Un agent qui sera bien noté, qui sera, comment dire, bien apprécié, pourra bénéficier d'une part d'une reconnaissance professionnelle, ce qui est déjà très important pour lui, pour sa carrière, pour sa motivation, et aussi pour les conditions dans lesquelles il travaille avec ses collègues, ses supérieurs, donc c'est la première, à mon avis, récompense.
Relatives à une affectation	
ACE02	Je prends aussi ma nomination en tant qu'ACE comme une récompense quelque part. J'ai eu deux postes d'attaché et on m'a donné un poste d'ACE. Dans notre contrat il est bien dit qu'on peut être remis à disposition de notre ministère de tutelle sans raison majeure. Le vol bleu ça existe. On peut aussi être pénalisé au niveau des évaluations auprès du MEN, on peut à tout moment être renvoyé très rapidement.
ACE03	Surtout pour des gens comme moi qui sont contractuels extérieurs, après évidemment on vous reprend, on vous reprend pas, selon que vous avez fait vos preuves ou non, ça c'est sûr. Et puis quand j'étais à Paris, beaucoup de gens veulent y être, il y a peu de places, c'est aussi une gratification, ça prouve qu'on vous a repéré dans la masse générale. Oui, il y a des récompenses de cette manière-là.
ACE06	[cet ACE a effectué, cas exceptionnel, cinq années dans cette fonction] Ça c'est très bien passé. Oui, c'est un peu une forme de remerciement, sans aucun doute, tout à fait.
ACE09	Je pense que des personnes doivent être sanctionnées par le fait que, traditionnellement quelqu'un qui a une première fois en poste à l'étranger pendant trois, quatre ans en général parvient à avoir un deuxième poste, mais c'est pas automatique, mais en général c'est le cas. Si la personne n'obtient pas un deuxième poste c'est peut-être lié au fait que son travail s'est pas bien passé. [...] Moi j'ai systématiquement, je pense, de la part de ma hiérarchie, avoir été reconnu à ma juste valeur.
ACPF05	Même si vous réalisez une action exceptionnelle ça ne va pas avoir de conséquences formidables en termes de récompenses, que ce soit d'ailleurs au niveau financier ou au niveau individuel, la considération de Paris ou autre. Je pense que ça peut jouer à terme parce qu'un agent, quand on sait qu'il est bon on est attentif pour le placer sur un poste plus stratégique. Paris va souhaiter ou accepter que cet agent rejoigne le MAE s'il vient de son ministère [autre ministère que le MAE] à l'issue de son expatriation. Quelque part c'est une forme de gratification parce que c'est une forme de reconnaissance de Paris.
ACPF06	La récompense c'est éventuellement, vu le degré de la contraction du marché de l'emploi expatrié, ce sera la valorisation de votre travail à la fois en interne et en externe, et de fait l'éventuelle reconduite dans un nouveau poste ou la prolongation de votre contrat. Au contraire, l'échec patent et là effectivement ça se perçoit de plus en plus, ce sera le fait qu'une personne sera, pas démise de ses fonctions, mais comment dire, que le contrat, vous savez maintenant c'est deux ans renouvelables deux ans, le contrat n'est pas automatiquement renouvelé. Un certain nombre d'agents ont à partir au bout de deux ans alors qu'auparavant il était assez rare que quelqu'un parte au bout de deux ans.
ACPF09	Si votre mission est bâclée, si vous ne donnez pas satisfaction dans un poste je pense qu'il y a des gens qui sont remerciés, poussés vers la sortie, qui ne terminent pas leur contrat, oui bien sûr. Sans qu'on puisse parler de mesures coercitives, d'ailleurs, mais je pense qu'il n'est pas rare qu'un ambassadeur se prononce défavorablement pour le maintien en poste de telle ou telle personne. Bien sûr qu'il y a une régulation du système par le haut et qu'il y a aussi, je dirais, je ne parlerais pas de pénalisation, mais enfin il y a des personnes qui ne repartent pas ou qui laissent de mauvais souvenirs. La régulation, si vous voulez, elle se

	fait en interne de l'administration française mais elle se fait aussi en externe puisque les partenaires avec lesquels vous travaillez ils vous évaluent aussi. Si vous ne parvenez pas à développer des partenariats, ou si les partenaires étrangers vous considèrent comme inefficace c'est mauvais pour vous et ça fini toujours par revenir ce genre de choses.
ACPF12	J'ai eu les palmes académiques. Mais je dirais récompense d'avoir un autre poste, pourquoi pas, et j'allais dire la confiance et un travail qui m'intéresse, une mission aussi, ça c'est... la plupart des collègues sont assez convaincus de faire un travail utile, et j'allais dire le travail que nous faisons pour la plupart d'entre nous c'est quand même... on a bien le sentiment d'apporter quelque chose, enfin c'est positif. On est dans un dialogue comme je disais, avec les collègues. Dans mon travail c'est beaucoup de satisfactions, ça oui.
MAE02	Vous avez tout simplement des fins de mission anticipées, enfin, oui, on peut appeler ça une pénalité. Moi depuis que je suis ici on en a fait mettre en œuvre un certain nombre donc, oui, il y a possibilité de mettre fin de façon anticipée et c'est pratiqué.
MAE10	Pour les contractuels, les vrais contractuels [ce] sera celui de continuer à servir cette administration à l'étranger et donc de continuer à être employés, recrutés par cette administration. On peut considérer que c'est la récompense ultime pour eux puisqu'ils ont la démarche justement de partir travailler à l'étranger, donc on peut supposer que c'est vraiment un choix, une ambition, une motivation importantes.

Le tableau III.13. (voir *supra*) est volontairement long, sans être exhaustif, pour servir notre démonstration. Les deux axes de récompenses que nous avons distingués sont très largement partagés et perçus comme les justes récompenses du sens fort que les agents donnent à leur mission. Ces agents attendent en retour de leur engagement une image d'eux-mêmes valorisante, à leurs yeux et aux yeux de leurs collègues et partenaires de coopération, car ils se sentent investis d'une mission qui a du sens et les transcende. Cette image valorisante est un facteur de réussite de l'activité du RECAC et fonde le sens de la mission.

Pourquoi avons-nous souhaité évoquer dans les résultats présentés dans ce troisième chapitre l'engagement dans le travail que nous qualifions d'exceptionnel de la part des agents du RECAC que nous avons sollicités ?

Ce résultat est cohérent avec notre analyse de la mise en place du SMG du RECAC. En effet, des agents consciencieux et très impliqués ont accepté de faire de leur mieux pour participer à la mise en place d'un contrôle de gestion qui était nouveau pour eux alors qu'ils n'avaient pas de formation ni de pratiques en la matière. Il s'agit d'un résultat important quant au contrôle capacitant. Nous le comprenons en tant que levier de réussite, au même titre que le dialogue capacitant. Incidemment, le sens de la mission permet également d'expliquer la réussite du dialogue capacitant. Nous interprétons ces résultats comme étant en interaction, l'un renforçant l'autre, chaque levier de réussite actionné favorisant la qualité capacitante du SMG.

Le dernier résultat significatif de la présente recherche relève davantage de notre compréhension de ce que nous avons qualifié de « fabrique du système de maîtrise de gestion » ayant la qualité capacitante que des *verbatim* obtenus à l'issue des entretiens.

3) Le processus tandem du SMG du RECAC révèle des étapes du contrôle capacitant

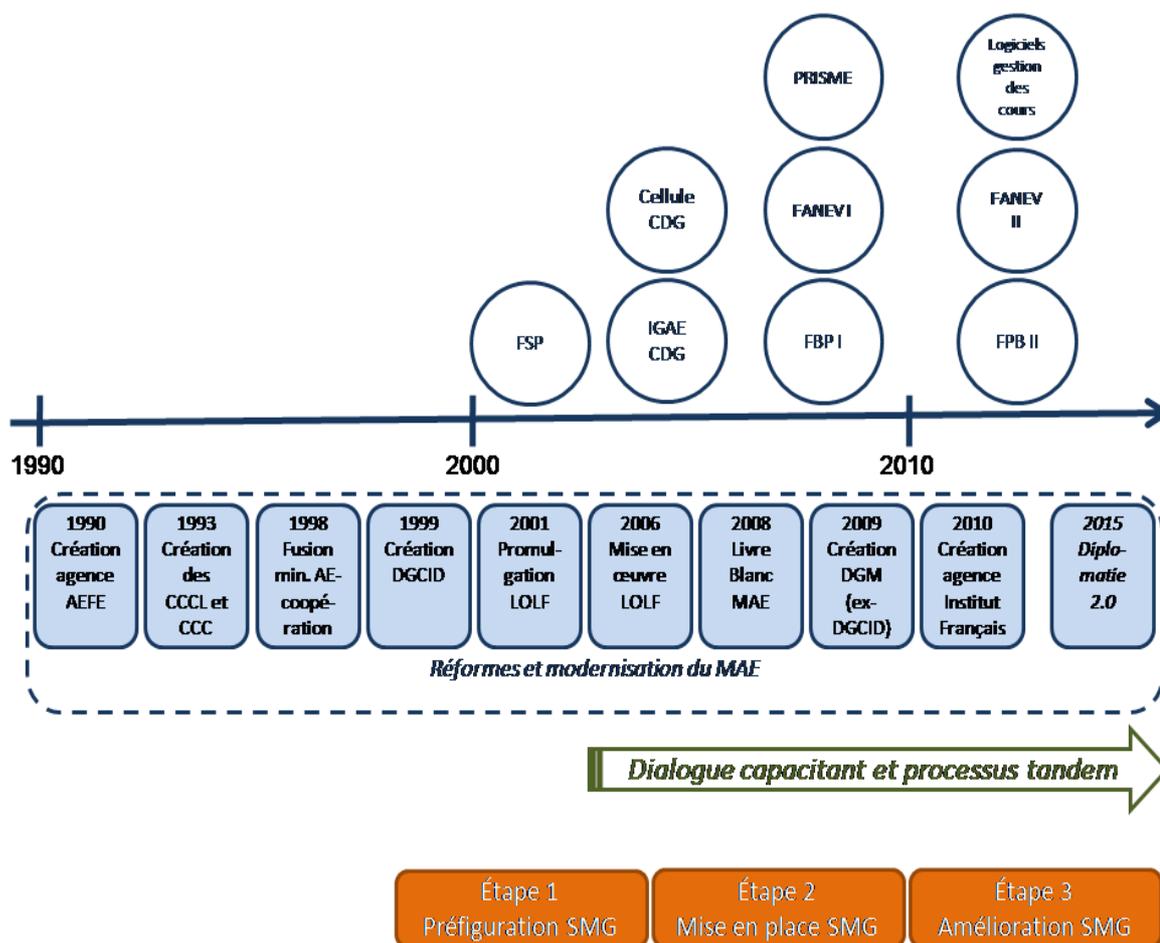
La démarche de compréhension associée à la présente recherche nous a permis, en allant à la rencontre d'acteurs sur le terrain d'étude, d'assister au développement d'un SMG. Cette observation a été d'autant plus forte que notre situation de chercheur correspond à ce que nous avons qualifié « d'observation post-participante ». Ce statut peu documenté dans les travaux en épistémologie des sciences de gestion a joué pour nous un rôle important, comme nous l'avons montré dans la conclusion de la première partie et le discutons dans le point sept du chapitre IV. Nous avons ainsi connu deux situations, la première au début des années 2000 où le principal outil de gestion était, outre le FSP, la programmation budgétaire annuelle qui permettait à chaque poste de présenter les actions prévues pour l'année suivante avec une affectation des crédits de coopération correspondants sous forme de « fiches navettes » dans l'application « SCOP » ainsi qu'une explication avec des commentaires transmis par le chef de poste par voie de TD, « dans le cadre des orientations du Document Stratégique Pays » (« programmation 2003 des crédits de coopération et d'action culturelle », SCAC Hanoi, 18 décembre 2002). Rappelons également que l'IGAE elle-même a connu à la même période une évolution notable de ses missions. L'IGAE a en effet dû, pour se préparer à la mise en œuvre effective de la LOLF, s'engager « dans une mutation en profondeur » en alliant « de plus en plus des fonctions d'audit, de conseil à la gestion [contrôle de gestion] et d'appui à la réforme », selon une approche « plus pédagogique et prévenante que simplement répressive » ; il lui a également fallu prendre en compte la priorité de « l'affirmation du rayonnement culturel et linguistique [secteur de la CLE] de la France » et publier ses rapports annuels à partir de l'année 2003³⁰⁹.

Puis, à partir de 2002, la création de la cellule de « contrôle de gestion et de pilotage de la performance » au sein de la DGCID avait favorisé une réflexion et un dialogue avec la mise en place progressive de différents éléments de gestion selon un processus tandem. La mise en œuvre du contrôle de gestion a concrètement pris son essor en 2008 avec l'élément pivot que constitue la FBP. Cette dernière, ainsi que d'autres éléments que nous avons présentés tels TRANSPARENCE, le PAA, FANEV

³⁰⁹ « Le ministère des Affaires étrangères poursuit son effort d'adaptation et de modernisation en se préparant à la mise en œuvre effective de la LOLF », article du site du MAE consulté le 20 février 2013 : www.diplomatie.gouv.fr/fr/article_imprim.php?id_article=40550

ou encore les logiciels de gestion des cours, n'ont cessé d'évoluer au cours des années et grâce au dialogue capacitant. Nous proposons une visualisation temporelle du processus tandem du SMG du RECAC (figure III.16. *infra*).

Figure III.16. Les temps forts de la mise en place du SMG du RECAC (source : auteur)



Que signifie la figure III.16. et comment la saisir ? La signification des temps du mécanisme de capacité ne s'est dégagée que progressivement - la notion de « temps » est importante en contrôle de gestion (Meric, 1998) -, et plus particulièrement lors de la saisie des transcriptions. Le guide d'entretien n'était pas dirigé vers une telle recherche mais celle-ci nous est apparue dans la compréhension *a posteriori* des entretiens et des documents de l'organisation. Il a semblé clair que le système en place jusqu'en 2006, année de mise en œuvre de la LOLF, reposait principalement sur la définition d'axes stratégiques et l'exploitation des budgets associés, dans le cadre d'un contrôle du fonctionnement des postes par l'IGAE. Nous avons montré que le système de « maîtrise » de la gestion, pour reprendre les termes employés par l'organisation (cf. la section 2 de ce troisième chapitre « Un assemblage sur mesure du SMG » : « Comme

outil de pilotage le contrôle de gestion correspond au sens de "maîtrise" » (*Diplonet* du 19 mai 2009)), s'est peu à peu structuré avec différents éléments formant le SMG. Cette structuration progressive s'inscrit dans le processus tandem que nous avons identifié. Notre analyse nous a également conduit à mettre l'accent sur la qualité capacitante des principaux éléments formant l'assemblage pour la mise en œuvre du contrôle de gestion du RECAC.

Cet assemblage n'est évidemment pas le fruit du hasard mais des nécessités de l'organisation. La figure II.12. (« Les raisons de la mise en place d'un système de maîtrise de gestion pour le RECAC comme réponse à la contrainte », chapitre II, voir *supra*) avait mis en exergue le fait que le RECAC en crise, ne pouvant répondre sur ses propres facteurs de contrainte, avait recouru à une formalisation du travail orientée vers la conception et le développement d'un SMG. Ce processus tandem apparaît sous la forme d'étapes dans la figure III.16. (voir *supra*) :

- la première étape correspond à celle où les éléments se sont mis en place et ont contribué au développement du SMG. Nous appelons cette étape la période de préfiguration dans un contexte marqué par les réformes internes du MAE, une réforme externe légale (la perspective de la mise en œuvre de la LOLF en 2006) et l'adaptation d'outils, tel le FSP présenté dans la première section de ce chapitre. Nous datons cette période des années 1999 à 2006, soit sept années de gestation d'un dispositif où la création de la cellule du contrôle de gestion et la redéfinition des missions de l'IGAE vont jouer un rôle déterminant ;

- la seconde étape se développe sur les années 2006-2011. À partir de l'année 2006 on distingue clairement l'apparition des principaux éléments de l'assemblage SMG ;

- nous proposons de situer sur la période 2011-2015, à savoir la troisième étape de notre schéma, le renforcement de l'assemblage SMG qui correspond à son suivi et à son amélioration dans le cadre du processus tandem, tel que nous l'avons analysé dans le premier chapitre (voir *supra* « b) Repenser les usages des systèmes de maîtrise de gestion » de la section 2 « Interroger le modèle : déclinaison en un « contrôle capacitant »).

Nous ne sommes pas en mesure d'approfondir davantage notre analyse sur les étapes du SMG du RECAC. Toutefois, cette réflexion nous porte à croire qu'il y a des « moments » du mécanisme de capacitation, comme le suggèrent Englund et Gerdin (2015, p. 299). Une telle compréhension du contrôle capacitant nous paraît d'ailleurs

implicite à ce modèle. En effet, si l'activation de caractéristiques-clés capacitantes est indéniable cela signifie également qu'il existe des états où la qualité capacitante n'est pas présente. C'est pourquoi nous avons défendu les idées de processus et de *continuum* capacitant (voir *supra* « b) Repenser les usages des systèmes de maîtrise de gestion » de la section 2 « Interroger le modèle : déclinaison en un « contrôle capacitant »), qui sont présents dans la littérature du contrôle capacitant. Une contribution récente envisage d'ailleurs la notion de « moments capacitants » à partir de travaux de Free (2007, 2008) : « [...] il suggère qu'il y a des moments où la comptabilité peut faciliter soit la construction, l'entretien ou la destruction d'une relation inter organisationnelle particulière (activités de réparation) ; contribuer à la création de transparence locale ou de l'obscurité dans les relations entre les différents participants d'organisation (transparence locale [interne]) ; encourager ou décourager la transparence mondiale grâce à la façon dont l'information circule à travers et est partagée par les participants de la chaîne d'approvisionnement (transparence globale) ; et de promouvoir ou d'entraver l'autonomie relative accordée aux participants individuels de la chaîne logistique dans l'organisation de leurs tâches particulières (flexibilité) » (Neu, Rahaman et Everett, 2014, p. 324-325)³¹⁰. Les chercheurs associent ainsi directement la notion de « moment » aux quatre caractéristiques-clés capacitantes.

En outre, pour en revenir aux étapes identifiées concernant le processus tandem du SMG du RECAC, dans la mesure où nous évoquons des « moments » cela sous-entend que les étapes sont finies, qu'elles comportent un début et une fin. Nous prolongerons cette analyse dans la discussion du chapitre IV.

Enfin, l'ensemble des développements précédents présentant les résultats ont exploité le versant qualitatif de la recherche. Cette dernière relevant d'une méthodologie mixte (se référer à la conclusion de la première partie), la dernière section est consacrée à son versant quantitatif avec le recours à l'analyse factorielle des correspondances multiples que nous avons réalisée à partir des données obtenues lors des entretiens.

³¹⁰ « [...] he [Free] suggests that there are moments when accounting can facilitate either the construction, maintenance, or destruction of a particular interorganizational relation (repair activities); contribute to the creation of local transparency or obscurity within the relations between different organizational participants (local transparency); encourage or discourage global transparency through the way that information moves across and is shared by supply chain participants (global transparency); and promote or hinder the relative autonomy given to individual supply chain participants in the organization of their particular tasks (flexibility) » (Neu, Rahaman et Everett, 2014, p. 324-325).

D - La dimension quantitative de la recherche complète les résultats de la démarche qualitative de compréhension du contrôle capacitant du RECAC

La conclusion de la première partie nous a permis de présenter les outils méthodologiques de cette recherche. L'un de ceux auxquels nous avons eu recours est un outil mathématique, l'analyse factorielle des correspondances multiples (AFCM, présentée également sous le sigle ACM par certains auteurs), qui fut développé dans les années 1960 par Jean-Paul Benzécri, alors professeur de la faculté des sciences de Rennes. Par AFCM il convient d'entendre des techniques quantitatives appliquées à des données qualitatives, à savoir que l'on étudie par une analyse statistique les résultats obtenus et/ou pressentis dans le cadre des entretiens. Il s'agit d'une famille de méthodes exploratoires d'origine française où l'on aborde les données sans hypothèses *a priori* pour examiner les éclairages apportés par ces données.

« Toutes ces méthodes ont, en fait, le même but : il s'agit à la fois de décrire, de classer et de clarifier les données. Certaines techniques [...] conduisent à des descriptions sous forme de cartes définies par des facteurs : c'est l'analyse factorielle » (Fénelon, 1999, p. 33-34).

Les cours de méthodologies qualitatives de recherche et d'analyse quantitative (SAS-LaTeX) que nous avons suivis à l'école doctorale ont été particulièrement utiles pour mener à bien cette recherche³¹¹. Ils en fondent d'ailleurs sa dimension mixte, même si selon certains chercheurs le dualisme « quantitatif/qualitatif » peut être remis en cause, justement par le fait de « combiner les méthodes » (Renisio et Sinthon, 2014, p. 109).

Cette section s'articule en trois parties. Nous présentons d'abord les principes et la terminologie de l'AFCM, puis nous détaillons les principales étapes de la procédure que nous avons suivie. Enfin, nous montrons l'apport du recours à l'AFCM sous la forme d'un résultat relatif à la mobilisation du modèle du contrôle capacitant pour l'analyse du SMG du RECAC.

³¹¹ Nous avons suivi à l'École doctorale économie-gestion de Montpellier (EDEG) le module SAS dispensé par le professeur Thierry Blayac, directeur-adjoint du laboratoire montpellierain d'économie théorique et appliquée (LAMETA), qui nous a fait bénéficier de son expertise et de son accès, au printemps 2015, au serveur SAS pour les traitements statistiques. Nous l'en remercions vivement.

1) Appréhender l'outil de l'analyse factorielle des correspondances multiples

« L'analyse factorielle est une technique statistique aujourd'hui surtout utilisée pour dépouiller des enquêtes » (Cibois, 2006, p. 1)³¹². Faisant l'objet de nombreuses exploitations en sciences humaines, par exemple en science politique, en psychologie et en sociologie (Lahire (2006) rappelle que Pierre Bourdieu l'a beaucoup utilisée dans ses travaux de recherche), l'analyse factorielle est une technique statistique créée en 1904 par un psychologue anglais, Charles Spearman, pour mesurer l'intelligence.

De nombreuses méthodes de traitement des données existent et d'autres techniques se sont inspirées de l'analyse factorielle, leur essor étant facilité par l'évolution des technologies d'information et de communication. L'analyse factorielle des correspondances est une méthode développée en France par Jean-Paul Benzécri, statisticien spécialiste de l'analyse des données (Benzécri, 1982). Il s'agit d'une technique exploratoire qui permet de rechercher une structure sous-jacente à des données collectées à partir d'un ensemble de variables qui seront mesurées sur des échelles nominales. On discerne ainsi différents types de variables :

- des variables quantitatives qui contiennent des valeurs qui sont mesurables. C'est le cas des variables de rapports, qui peuvent être discrètes (par exemple des effectifs ou nombre d'individus dans des organisations) ou continues (par exemple, des distances), et des variables d'intervalles, qui peuvent également être discrètes (comme c'est typiquement le cas avec des dates ou des places d'arrivée lors d'une compétition sportive) ou continues (tel est le cas des températures de patients qu'examineront des professionnels de santé) ;

- des variables qualitatives, qui peuvent être qualifiées de catégorielles : il peut s'agir de variables nominales (par exemple des produits commercialisés par une organisation, des villes ou le sexe d'individus) ou ordinales qui vont exprimer la notion de rang (à l'instar des réponses exprimées sur une échelle de Likert).

D'une manière générale, on appréhende les méthodes exploratoires comme des méthodes visant à identifier l'existence éventuelle de liens entre des sujets et des variables. Le principe en est donc de réduire une base de données qui aurait été, par exemple, constituée lors d'une étude de terrain. Ces méthodes présentent l'intérêt de

³¹² Site personnel de Philippe Cibois consulté le 20 avril 2015 : <http://cibois.pagesperso-orange.fr/PrincipeAnalyseFactorielle.pdf>

pouvoir être utilisées avec des données qualitatives résultant d'une approche interprétativiste (Jolibert et Haon, 2012, p. 245).

L'analyse factorielle des correspondances conduit à présenter la base de données principalement sous deux formes : d'une part, celle d'un tableau de contingences qui correspond à un croisement de deux variables nominales, et, d'autre part, sous la forme d'un tableau constitué d'observations organisées en lignes et de variables nominales présentées en colonnes. Il en ressort qu'il y a deux types d'AFC caractérisées par ces deux types de tableaux (Jolibert et Haon, 2012, p. 252) :

- l'*analyse factorielle des correspondances simples* (AFCs) repose sur un tableau croisé entre deux variables nominales où chacune des cellules comprendra l'effectif des répondants présentant une caractéristique *i* en ligne, et une caractéristique *j* en colonne :

- l'*analyse factorielle des correspondances multiples* (AFCM) repose quant à elle sur un tableau qui comprend plus de deux variables nominales où chaque individu est présenté en ligne et les modalités des variables qui sont analysées sont codées en colonne de façon booléenne en prenant une valeur 0 ou 1. Cela peut revenir à une expression sous forme de « oui » ou « non », ou encore de « 1 » ou « 2 » (Lassoued, 2005, p. 136)³¹³.

L'analyse réalisée consistera en une double analyse portant, d'une part, sur les lignes du tableau de données (par exemple les répondants à des entretiens qualitatifs) et, d'autre part, sur les colonnes de la même base de données (à savoir les variables s'appliquant aux répondants).

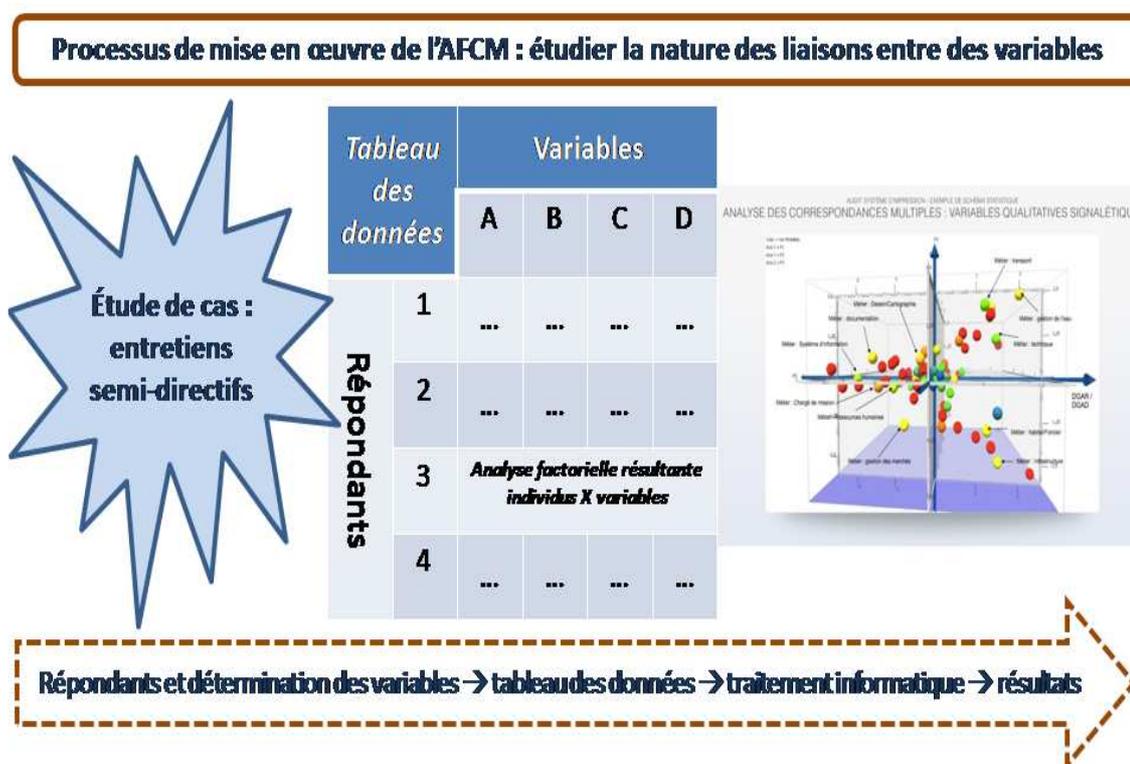
Le traitement statistique réalisé par une application informatique spécialisée (par exemple, les principaux logiciels statistiques internationaux tels SAS et SPSS) permettra, à partir d'un tableau de données qui peut être important et comporter des centaines, voire des milliers, de cases, d'être « traduit » et exprimé sous forme de graphiques pour voir les rapprochements et les oppositions entre les caractéristiques des individus (Rouanet et Le Roux, 1993 ; Cibois, 2000). Cette méthode permet ainsi d'étudier la nature de la liaison entre des variables quelconques, qui peuvent être qualitatives ; apparaissant comme un complément du test du Chi-deux d'indépendance (rappelons que le test du Chi-deux permet de détecter la dépendance entre deux

³¹³ « Les 10 dimensions culturelles et les 13 facteurs de contrôle de gestion ont été transformés en variables nominales, mesurés selon deux modalités : modalité faible = 1 et modalité forte = 2 » (Lassoued, 2005, note de bas de page n°11, p. 136).

variables), l'analyse factorielle des correspondances permet de décrire la nature de cette dépendance en la visualisant.

Un autre intérêt de l'AFCM, selon Cibois (2006, p. 2), est son accessibilité à un public large d'utilisateurs dans la mesure où la principale étape consiste en la réalisation de ce que l'on pourrait appeler un « tableau croisé dynamique » qui produira, en sortie, une ou plusieurs cartes ou images de répartition des valeurs et des variables pour déterminer et hiérarchiser des dépendances entre les lignes et les colonnes du tableau, selon le schéma que nous proposons (voir *infra* figure III.17.).

Figure III.17. L'AFCM, d'une étude de terrain qualitative vers la mise en évidence de liens entre individus et variables



L'application de l'AFCM à une étude organisationnelle peut se révéler particulièrement pertinente et éclairante :

« La construction de facteurs se fait sur la base du lien observé entre les variables et entre les individus. Plus les sujets auront répondu de façon liée à deux questions, par exemple, plus la probabilité que les deux variables correspondantes contribuent à la formation d'un même facteur est grande. Le degré d'association entre les lignes et les colonnes de la base de données est utilisé pour calculer un indice (inertie) qui représente l'information restituée par les facteurs des deux ensembles » (Jolibert et Haon, 2012, p. 254).

En effet, une recherche qualitative doit donner à voir les acteurs (Dumez, 2013a), c'est-à-dire que la compréhension organisationnelle des individus interrogés, les répondants, doit avoir une portée éclairante quant au phénomène mis sous tension. Or, le recours à des entretiens permet non seulement d'obtenir des informations relatives aux répondants (par exemple, leur sexe, leur lieu de travail, leur fonction au sein de l'organisation) mais aussi à leur(s) perception(s) (de leur action, de leur évolution de carrière, de l'utilisation d'outils de gestion, etc. à savoir l'objet de recherche), ce qui permet au chercheur de disposer d'éléments nouveaux qu'il va pouvoir collecter, organiser et rassembler en vue de la création du tableau des données. Sa réalisation constitue une phase sensible car ce « tableau est rarement évident dans la pratique, au point de s'imposer de lui-même : il résulte souvent d'opérations de codages et de recodages » (Fénelon, 1999, p. 53).

En outre, d'un point de vue terminologique, le recours à l'AFCM invite à utiliser un vocabulaire qui lui est associé. Pour faciliter la lecture des prochains développements, nous avons synthétisé sous forme de tableau un glossaire à partir d'un article récent écrit par des chercheurs français (voir *infra* tableau III.14.).

Tableau III.14. Éléments de vocabulaire de l'AFCM (présentés par ordre alphabétique, d'après Renisio et Sinthon, 2014, p. 110)

Termes	Signification
Axes	Les axes qui ressortent de l'AFCM sont déterminés successivement de telle sorte que le premier axe est celui qui résume le mieux l'information d'ensemble, c'est-à-dire les corrélations entre les variables, et ainsi de suite jusqu'au dernier axe.
Contributions	Leur analyse donne une idée du type d'information résumé par chaque axe.
Contribution d'une modalité à un axe	Cette contribution exprime l'influence qu'exerce la modalité sur la définition de l'axe : en cas de contribution faible (à savoir proche de zéro), la modalité n'exerce pas ou très peu d'influence ; une contribution forte (par convention, quand elle dépasse la moyenne des contributions de l'ensemble des modalités) indique que la modalité peut exercer une influence positive ou négative.
Inertie	C'est la grandeur de référence de l'AFCM pour évaluer l'ensemble de l'information contenue dans le tableau.
Modalités	Nombre limité - moins d'une dizaine en général - de valeurs des variables présentant des informations sur les individus (dans notre cas, les répondants).
Part d'inertie de l'axe	Il s'agit de la grandeur associée à chaque axe qui, exprimée en pourcentage, indique la quantité d'information qu'il résume.
Résultats	Les résultats de l'AFCM sont présentés (par une application numérique, telle SAS) sous la forme de points positionnés sur un plan structuré par deux axes, l'abscisse et l'ordonnée.
Tableau de données (tableau de contingence)	Ce tableau synthétise les données recueillies et présente en ligne les individus (les répondants dans le cadre de la présente recherche) et, en colonne, les variables catégorisées, à savoir les informations concernant lesdits individus.

Enfin, il convient de mentionner les deux principales précautions qu'appelle l'usage de l'AFCM, qui sont autant de conditions favorables à son usage. Elles portent

toutes deux sur la nature des données soumises au traitement mathématique. Dans ce sens, la constitution du tableau de données apparaît cruciale. D'une part, il convient que les données à la source de l'analyse soient disponibles, qu'elles aient été récupérées ou constituées, comme nous l'avons fait pour la présente recherche. D'autre part, une condition d'utilisation de l'outil AFCM tient à « la comparabilité des individus sous le rapport de la grandeur numérique retenue » (Renisio et Sinthon, 2014, p. 119). Dans ce sens, nous avons veillé à ce que le tableau de données respecte au mieux les trois qualités de pertinence, exhaustivité et homogénéité définies par Benzécri (Fénelon, 1999, p. 121) : la pertinence, à savoir que l'objet du relevé, dans notre cas les entretiens, doit être défini ; l'exhaustivité signifie que les zones d'investigation soient couvertes par le relevé ; l'homogénéité des données implique que celles-ci ne doivent pas provenir de sources mélangées.

Nous proposons donc de préciser le protocole que nous avons activé pour réaliser le tableau de données et son traitement, avant d'analyser les résultats issus de l'analyse avec SAS et d'en montrer la pertinence pour l'objet de notre recherche.

2) Réaliser l'analyse AFCM

Comprendre le traitement AFCM au sein de cette recherche nous invite à revenir à ses fondements méthodologiques, en l'occurrence le guide d'entretien que nous avons élaboré. Cet outil, qui a bien mérité son appellation tant il s'est révélé précieux pour le recueil de nos données, a bénéficié d'une attention toute particulière et avait été soumis à nos directeurs de recherche. Comme nous l'avons expliqué, il exploite largement le cadre étendu proposé par Ferreira et Otley (2009) à partir d'une première version introduite par Otley (1999). Ainsi, nous avons intégré et structuré notre guide à partir des douze questions de compréhension des SMG qui forment les trois thèmes et les douze sujets du guide d'entretien. À l'usage, il nous est apparu évident que les thèmes suivaient une véritable cohérence (thème 1 portant sur l'organisation, thème 2 consacré aux agents et thème 3 questionnant les interactions entre les employés et le SMG), les transitions dans le dialogue enquêteur-répondant se faisant souvent naturellement, voire étant à l'initiative des répondants, ce qui a certainement facilité la mise en confiance de ces derniers et leur implication durant les entretiens.

En outre, dès la première version de notre guide d'entretien et sa première administration qui nous avait amené à intégrer dans la grille de saisie des transcriptions

des informations démographiques, nous avons pensé à l'approfondir. D'une part, nous avons conduit une réflexion sur la façon de prendre en compte la qualité capacitante auprès de répondants n'y étant pas sensibilisés. D'autre part, nous souhaitions prévoir une exploitation « quantitative » des données. La démarche interprétative associée à des entretiens semi-directifs devait nous permettre de saisir le ressenti des agents du RECAC à l'aune du modèle conceptuel de référence, le contrôle capacitant.

Tableau III.15. Le tableau « rôle dual » du guide d'entretien (source : auteur)

RÔLE	
Motive Récompense Guide Favorise les apprentissages et la créativité Flexibilité Efficacité technique Bonnes pratiques Proactif	Coercitif Punition Contrôle du travail fourni Freine l'innovation Rigidité – lourdeurs - inutilité Illusion de contrôle Dysfonctionnements Réactif
DUAL ROLE	
Motivate Reward Guide Promote learning – creativity Flexibility Technical efficiency Best practices Proactive	Coercive Punishment Control – prescribe Slowing down innovation Rigidity – red tape - useless Illusion of control Dysfunctional behavior Reactive

Or, au début de notre recherche nous étions confronté à un « voile d'ignorance », la question de recherche n'étant pas déterminée. Le levier sur lequel nous pouvions prendre appui était la littérature académique relative au contrôle capacitant. Nous avons alors opté pour une voie complémentaire interrogeant indirectement le contrôle capacitant en nous inspirant du tableau I.1. (voir *supra* tableau I.1.) et d'un article de Tessier et Otley (2012) proposant une étude conceptuelle à partir du cadre des leviers de Simons, de précédents travaux d'Otley et du modèle capacitant d'Adler. Ce faisant, nous avons réalisé un tableau matérialisé sous forme d'une fiche bristol remise aux répondants en fin d'entretien (voir *supra* tableau III.15.).

Par ailleurs, ce tableau a été présenté en version bilingue français-anglais, à l'instar de l'intégralité du guide d'entretien, dans la mesure où nous avons utilisé le même guide d'entretien avec les répondants d'autres réseaux culturels étrangers que nous avons interrogés. En effet, les entretiens conduits auprès du British Council et du Goethe Institut le furent en anglais, à l'exception d'un entretien ; ils font l'objet d'une analyse dans la discussion du quatrième chapitre. Ce tableau reprend les principales notions qui ressortent de notre analyse des travaux de référence cités précédemment. Il est constitué de deux colonnes, l'une que l'on pourrait considérer comme étant « positive », l'autre indiquant les notions antonymes correspondantes. Cette idée apparaît chez Simons (1995, p. 7-8) avec les notions de « yin » et de « yang » et est reprise par Tessier et Otley (2012, p. 172), ainsi que nous l'avons mentionné dans le premier chapitre. D'ailleurs, la première version dudit tableau était explicite à cet égard (voir *infra* tableau III.16.), si bien que nous l'avons modifiée dès le troisième entretien pour ne pas orienter les réponses des individus interrogés.

Tableau III.16. Le tableau « rôle dual » du guide d'entretien (première version)



POSITIF	RÔLE	NEGATIF
Motivé		Coercitif
Récompense		Punition
Guide		Contrôle du travail fourni
Favorise les apprentissages et la créativité		Freine l'innovation
Flexibilité		Rigidité – lourdeurs - inutilité
Efficacité technique		Illusion de contrôle
Bonnes pratiques		Dysfonctionnements
Proactif		Réactif

Ce tableau nous a également permis, en fin d'entretien, d'évoquer les caractéristiques-clés capacitantes en recueillant les perceptions des répondants relatives à leur compréhension des processus locaux, à leur compréhension du dispositif au sein duquel ils évoluent avec les autres membres de l'organisation, à leur marge de manœuvre vis-à-vis du SMG et à leurs capacités de réparation et d'amélioration du dispositif formalisé. De la sorte, nous avons disposé de trois familles de données qualitatives que nous avons retraitées de façon quantitative et codées. Il s'agit de variables, dichotomiques pour la plupart (comportant deux modalités) ou présentant davantage de modalités (huit au maximum) :

- données démographiques portant sur la fonction actuelle (FAC), la fonction précédemment occupée (FPR), lieu d'exercice actuel (ZON), le lieu d'exercice précédent (ZPR), le sexe, la formation en gestion des répondants (GEST) et l'expérience de travail en administration centrale -AC- ; ces données ont été obtenues directement auprès des répondants, auprès de leurs collègues qui les avaient recommandés (rappelons que dans le cadre de cette recherche l'échantillon des agents culturels a été constitué par la méthode « boule de neige » et qu'il représente environ 1 % de l'effectif total du RECAC) ou, lorsque c'était possible, par le réseau social professionnel *LinkedIn* que nous consultions *avant* les entretiens ;

- réponses au tableau « rôle dual » que nous avons aussi centralisées dans un tableau au format Excel et qui prennent une forme binaire « oui » ou « non » (1MOT, 2REC, 3GUI, 4FAV, 5FLX, 6EFF, 7BON, 8PRO) ;

- réponses aux quatre caractéristiques-clés capacitantes, également inscrites dans le tableau au format Excel, et qui prennent une forme binaire « oui » ou « non » (TI-, TG-, FLEX, REP).

Les données du tableau Excel constitué ont été collectées pour l'ensemble des répondants puis transférées dans un tableau de données au format SAS (voir *infra* tableau III.17.). Dans un souci de préparation et de suivi des données recueillies pour le traitement quantitatif, nous avons constitué au bas du tableau de données saisi dans le tableur Excel une explication du codage (voir annexe 18). Au total, nous dénombrons 86 modalités pour 30 variables, soit 2,87 modalités par variable en moyenne.

Tableau III.17. Extrait adapté de la première ligne du tableau de données dans SAS

ACEX	DUR3	FAC2	FPR2	ZON6	ZPR5	SEXF	EXP2	GESTN	AC-N
1MOT_	2REC_	3GUI_	4FAV_	5FLX_	6EFFO	7BON_	8PRO_	#1COE R_	#2PUNI _
#3CONT -	#4FREI_	#5RIGI_	#6ILLU_	#7DYSF -	#8REAC -	TI-O	TG-O	FLEXO	REPO

Enfin, la dernière phase de préparation des données a consisté à entrer les commandes dans l'éditeur de l'application SAS, dont l'annexe 24 présente l'intégralité, pour ce que le logiciel appelle « multicomponent analysis » (AFCM).

Après avoir présenté les principes de l'AFCM et détaillé la méthodologie que nous avons suivie, nous en montrons le principal résultat relatif à la mobilisation du modèle du contrôle capacitant pour l'analyse du SMG du RECAC.

3) L'importance de l'expérience professionnelle en contrôle capacitant ressort de l'analyse AFCM

Le traitement du tableau des données a été réalisé à l'aide du logiciel SAS. Il a pris la forme d'un exercice de compréhension des résultats statistiques issus de l'analyse fournie par l'application SAS, à savoir 48 pages de tableaux de chiffres et de graphiques que nous avons retravaillés pour en extraire les informations essentielles, puis d'interprétation de ces résultats par rapport au modèle du contrôle capacitant et dans le cadre de l'analyse du SMG du RECAC.

a) Compréhension des résultats de l'analyse SAS

L'analyse portant sur les variables montre la contribution déterminante du premier axe. En utilisant les scores d'inertie modifiée de Benzécri, le diagramme des valeurs propres à la forme suivante (voir *infra* tableau III.18.). Il va s'agir de porter une attention prioritaire à l'axe qui résume le mieux le nuage de points puisqu'il est d'étirement maximal, ce qui explique au mieux la variance au long dudit axe.

Le tableau montre que le premier axe factoriel explique à lui seul plus de 69 % de l'information contenue dans le tableau de données - il s'agit de sa part d'inertie - tandis que le deuxième axe factoriel contribue à expliquer près de 18 % de l'information contenue dans le nuage de points. En effet, comme l'indique le tableau III.18. (voir *infra*), le premier axe qui ressort de l'analyse des correspondances multiples est celui qui résume le plus l'information du tableau de données, c'est-à-dire les corrélations entre les variables. Il est donc évident que l'étude de l'AFCM va se porter sur les tous premiers axes, et notamment le premier d'entre eux.

De la sorte, les autres axes ayant une faible capacité interprétative, la compréhension peut être effectuée sur les deux premiers axes factoriels dans la mesure où, à eux deux, ils permettent une explication de 87 % des données. En effet, « les inerties sont des quantités additives » (Fénelon, 1999, p. 164), et cela même s'il convient de prendre des précautions lorsque l'on évoque une « explication de l'information » dans la mesure où « l'importance du taux d'inertie par rapport à l'information est, à la limite, inconnue tant que, justement, on n'a pas découvert quelle est vraiment cette information » (Fénelon, 1999, p. 164).

Tableau III.18. Tableau de décomposition de l'inertie ajustée de Benzécri avec SAS

Décomposition de l'inertie ajustée de Benzécri				
Inertie principale	Inertie ajustée	Pourcentage	Pctage. cumulé	
				14 28 42 56 70
				-----+-----+-----+-----+-----+-----
0.53344	0.20765	69.35	69.35	*****
0.34091	0.05339	17.83	87.19	*****
0.24625	0.01455	4.86	92.05	**
0.22865	0.01002	3.35	95.39	*
0.20970	0.00608	2.03	97.42	*
0.20119	0.00463	1.55	98.97	*
0.18328	0.00222	0.74	99.71	
0.16793	0.00086	0.29	100.00	
Total	0.29940	100.00		

Nous nous sommes ainsi intéressé aux contributions partielles à l'inertie des points des colonnes pour les deux premiers axes factoriels. Le tableau III.19. (voir *infra*) a été exploité à partir des résultats des points des colonnes, sachant que toutes les variables qui contribuent à plus de 0,036 (1/28) présentent un pouvoir explicatif. Il s'agit des valeurs surlignées en gras. Il apparaît que les modalités des différentes variables qui contribuent le plus à l'apparition des axes factoriels sont les suivantes :

- axe 1 (« Dim 1 ») : FPR0, FPR5, ZPR0, ZPR7, EXP0, EXP3, AC-N, AC-O, TG-N et REPN ;

- Axe 2 (« Dim 2 ») : FPR0, FPR2, FPR5, ZPR0, ZPR1, ZPR7, EXP0, EXP1, EXP2, EXP4, AC-N, AC-O, et TI-N.

Le codage des variables et des modalités sont expliqués dans l'annexe 18. Celles qui sont mentionnées précédemment correspondent à :

- FPR : fonction précédente (0 = autre ; 2 = ACE ou ACPF ; 5 = services parisiens) ;

- ZPR : zone d'affectation précédente (0 = hors RECAC ; 1 = Union européenne ; 7 = administration centrale) ;

- EXP : expérience dans le RECAC (0 = nouvel agent ; 1 = deuxième poste ; 2 = plusieurs postes ; 3 = postes et administration centrale ; 4 = administration centrale) ;

- AC : expérience de travail en administration centrale (O = oui ; N = non) ;
- TG : transparence globale perçue (O = oui ; N = non) ;
- TI : transparence interne perçue (O = oui ; N = non) ;
- R : réparation perçue (O = oui ; N = non).

Tableau III.19. Tableau de décomposition de l'inertie ajustée de Benzécri avec SAS

Contributions partielles à l'inertie des points des colonnes		
	Dim1	Dim2
FPR0	0.0948	0.0901
FPR1	0.0149	0.0000
FPR2	0.0008	0.0820
FPR3	0.0005	0.0305
FPR4	0.0001	0.0091
FPR5	0.0532	0.1003
FPR6	0.0088	0.0076
ZPR0	0.1034	0.0437
ZPR1	0.0001	0.0636
ZPR2	0.0004	0.0136
ZPR3	0.0032	0.0179
ZPR4	0.0001	0.0076
ZPR5	0.0009	0.0124
ZPR6	0.0007	0.0007
ZPR7	0.0537	0.0929
EXP0	0.1418	0.0539
EXP1	0.0155	0.0636
EXP2	0.0002	0.0753
EXP3	0.0746	0.0252
EXP4	0.0052	0.0514
AC-N	0.0812	0.0544
AC-O	0.0562	0.0376
TI-N	0.0657	0.0541
TI-O	0.0021	0.0017
TG-N	0.1203	0.0037
TG-O	0.0215	0.0007
REPN	0.0706	0.0057
REPO	0.0097	0.0008

Le logiciel SAS propose ensuite un calcul du carré des cosinus pour indiquer la qualité de la représentation des modalités : plus la valeur est élevée et plus la modalité est correctement représentée.

Pour poursuivre le travail d'interprétation des données, nous proposons *infra* le tableau III.20. dans lequel les valeurs fortes sont identifiées en gras et surlignées.

Il ressort de ce tableau que seules des modalités de l'axe 1 sont bien représentées, c'est pourquoi notre effort de compréhension s'est dirigé sur cet axe. En effet, parmi les variables qui contribuent il convient d'observer celles qui sont bien représentées par l'analyse factorielle, c'est-à-dire celles qui se dégagent avec le carré des cosinus. Par convention, lorsque les cosinus carrés sont proches de 0,5 et au-delà cela signifie veut dire que la variable est bien représentée. Il s'agit en l'occurrence des variables

suivantes : FPR0 (0,41), ZPR0 (0,47), EXP0 (0,58), EXP3 (0,54), AC-N (0,51), AC-0 (0,51), TG-N (0,52), TG-0 (0,52), voire REPN (0,30) et REPO (0,30).

Tableau III.20. Tableau de représentation des modalités par le carré des cosinus avec SAS

Carré des cosinus pour les points des colonnes					
	Dim1	Dim2			
FPR0	0.4171	0.2533	ZPR7	0.2543	0.2813
FPR1	0.0644	0.0000	EXP0	0.5823	0.1414
FPR2	0.0042	0.2584	EXP1	0.0719	0.1890
FPR3	0.0020	0.0814	EXP2	0.0009	0.2196
FPR4	0.0002	0.0230	EXP3	0.5407	0.1170
FPR5	0.2427	0.2926	EXP4	0.0204	0.1284
FPR6	0.0375	0.0205	AC-N	0.5131	0.2195
ZPR0	0.4718	0.1274	AC-O	0.5131	0.2195
ZPR1	0.0004	0.2046	TI-N	0.2529	0.1332
ZPR2	0.0018	0.0358	TI-O	0.2529	0.1332
ZPR3	0.0132	0.0471	TG-N	0.5294	0.0104
ZPR4	0.0002	0.0188	TG-O	0.5294	0.0104
ZPR5	0.0036	0.0304	REPN	0.3000	0.0155
ZPR6	0.0030	0.0019	REPO	0.3000	0.0155

Nous avons alors prolongé la compréhension de l'analyse avec SAS par son interprétation avec le positionnement des modalités dans le nuage de points.

b) Interprétation des résultats de l'analyse SAS

Les coordonnées des modalités sur les deux axes factoriels que nous avons retenus sont présentées dans le tableau III.21. (voir *infra*). Nous avons porté notre analyse, d'une part sur les modalités fortes (proches de un et au-delà) et, d'autre part, sur les variables dichotomiques fortement opposées, c'est-à-dire de sens contraire (opposition entre des coordonnées positives et des coordonnées négatives). Le résultat de l'étude de ce tableau est éloquent dans la mesure où les résultats des modalités des variables correspondent, à l'exemple de FPR0 et FPR5 (fonction précédente dans le RECAC ou non) ou AC (expérience du travail en administration centrale).

Tableau III.21. Tableau de coordonnées des modalités des deux axes factoriels avec SAS

Coordonnées des colonnes		
	Dim1	Dim2
FPR0	1.5284	1.1909
FPR1	-0.6385	-0.0031
FPR2	-0.1144	-0.8987
FPR3	0.1291	-0.8284
FPR4	-0.0614	-0.5972
FPR5	-1.0450	1.1475
FPR6	0.5217	-0.3856
ZPR0	1.4571	0.7572
ZPR1	-0.0328	-0.7679
ZPR2	0.1347	-0.5981
ZPR3	-0.3629	-0.6860
ZPR4	-0.0840	-0.7757
ZPR5	-0.3396	-0.9864
ZPR6	-0.1577	0.1265
ZPR7	-0.9720	1.0221
EXP0	2.4130	1.1889
EXP1	0.5415	-0.8778
EXP2	0.0643	-0.9941
EXP3	-0.7579	0.3525
EXP4	0.6546	1.6421
AC-N	0.8609	-0.5631
AC-O	-0.5960	0.3898
TI-N	2.8447	2.0644
TI-O	-0.0889	-0.0645
TG-N	1.7218	0.2416
TG-O	-0.3075	-0.0432
REPN	1.4748	-0.3354
REPO	-0.2034	0.0463

Avant d'approfondir l'analyse, nous avons relié dans le tableau III.22. (voir *infra*) les coordonnées fortes (valeurs surlignées en gras dans le tableau III.12., voir *supra*) à l'explication du codage (voir annexe 18).

Tableau III.22. Explication du codage des modalités qui ressortent dans l'analyse SAS

Coordonnées négatives		Coordonnées positives	
Modalité et coordonnée	Commentaire	Modalité et coordonnée	Commentaire
FPR5 (-1,0450)	Fonction précédente en administration centrale (MAE, DREIC ou IF)	FPR0 (1,5284)	Fonction précédente autre (hors MAE et opérateurs)
ZPR7 (-0,9720)	Travail précédent à l'administration centrale (MAE, DREIC ou IF)	ZPR0 (1,4571)	Lieu de travail autre (hors MAE et opérateurs)
EXP3 (-0,7579)	Expériences professionnelles dans au moins deux postes du RECAC et en administration centrale	EXP0 (2,4130)	Nouvel agent du RECAC
AC-O (-0,5960)	Expérience du travail en	AC-N (0,8609)	Pas d'expérience

	administration centrale (MAE, DREIC ou IF)		professionnelle en administration centrale
<i>TI-O (-0,0889)*</i>	<i>Transparence interne perçue</i>	TI-N (2,8447)	Transparence interne non perçue
<i>TG-O (-0,3075)*</i>	<i>Transparence globale perçue</i>	TG-N (1,7218)	Transparence globale non perçue
<i>REPO (-0,2034)*</i>	<i>Réparation perçue</i>	REPN (1,4748)	Réparation non perçue

* : les modalités en italique sont mentionnées car de sens opposé à leurs homologues des colonnes « coordonnées positives » mais les valeurs de leurs coordonnées sont faibles et donc peu significatives.

À ce stade, nous proposons en figure III.18. (voir *infra*) une visualisation graphique de l'analyse SAS qui porte sur les deux premiers axes en nous intéressant, ainsi que nous l'avons expliqué, au seul premier axe. Pour faciliter la lecture et la compréhension en lien avec les développements précédents, nous avons formé deux zones graphiques de forme ovoïde en pointillé correspondant aux deux colonnes du tableau III.21. (voir *supra*). On obtient ainsi une traduction graphique des tableaux III.21. et III.22. (voir *supra*) dans la mesure où les formes ovoïdes contiennent les modalités que nous avons identifiées comme significatives.

L'interprétation de la proximité géographique montre clairement que l'on est en présence d'une opposition : sur la partie à droite de l'axe 1 (que nous appelons « axe expérience professionnelle ») sont regroupées toutes les variables « 0 » (zéro) ou « Non » tandis que sur la partie gauche on observe un regroupement des variables « autres que zéro » ou « Oui ».

Les deux regroupements de variables situés à la gauche (groupe 1) et à la droite (groupe 2) du graphique comprennent des modalités d'affectations professionnelles et les perceptions à trois caractéristiques-clés, la quatrième (flexibilité), n'étant pas ressortie lors de l'analyse.

L'interprétation que nous formulons pour le groupe 1 montre une forte proximité géographique des modalités FPR5 et ZPR7, à savoir des individus qui ont des expériences professionnelles au sein de l'administration centrale du MAE, c'est-à-dire à la DGM, à l'Institut Français de Paris et/ou, certains répondants ayant cumulé, à la délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération du ministère de l'Éducation nationale (DREIC) où le travail s'effectue en relation avec les activités du RECAC. En effet, nous avons montré dans le deuxième chapitre que la DREIC constituait un lieu d'accueil des membres du RECAC lors de leur retour en France,

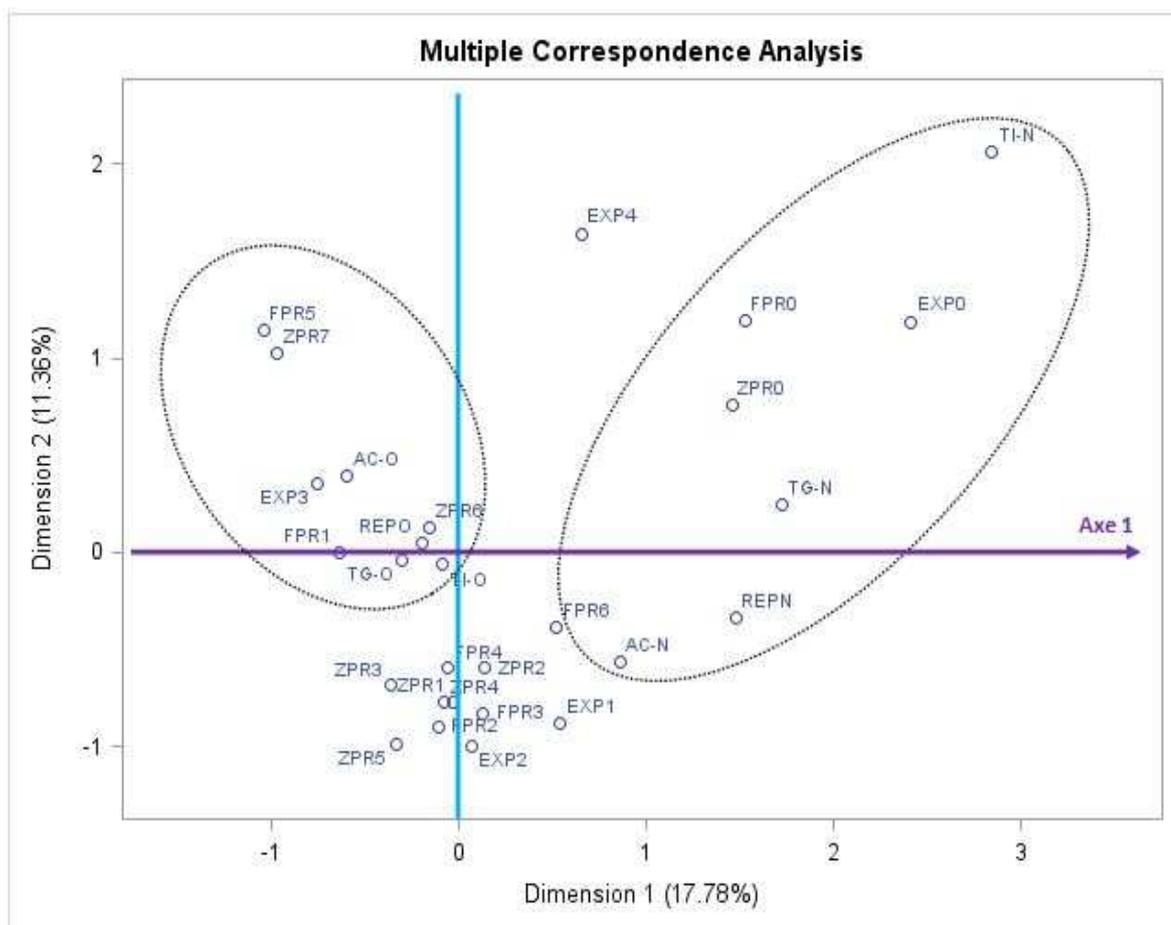
obligatoire à l'issue de deux missions consécutives en poste à l'étranger. Le groupe 1 met également l'accent sur les modalités EXP3 et FPR1, c'est-à-dire les individus qui connaissent le mieux le RECAC puisqu'ils ont servi dans plusieurs postes et en administration centrale ainsi que des répondants ayant occupé des fonctions de direction pour la CLE, par exemple des COCAC. Ce résultat est logiquement confirmé par la modalité AC-O qui témoigne du passage en administration centrale. Ce qui nous semble instructif est le fait que les caractéristiques-clés capacitantes soient associées à ce groupe 1. Cela donne à comprendre que la perception de la capacité capacitante du SMG par les agents est liée à une riche expérience professionnelle au sein du RECAC, notamment une combinaison de postes à l'étranger et en administration centrale.

L'analyse du groupe 2 nous porte à formuler des commentaires opposés, lesquels sont, au demeurant, logiques mais encore fallait-il pouvoir les montrer. Dans cet esprit, un ensemble de modalités prises par différentes variables (FPR0, ZPR0, EXP0, voire FPR6 qui est située à la frontière du groupe 2) sont caractérisées par le fait qu'il s'agit d'agents inexpérimentés du RECAC, par exemple des agents présents sur un premier poste (EXP0), comme c'est nécessairement le cas pour les VI et comme ce l'était pour certains de nos répondants ACPF. En ce qui concerne les caractéristiques-clés capacitantes faisant partie du groupe 2, il apparaît que les répondants ne perçoivent pas la qualité capacitante. Cela revient à dire qu'ils indiquent mal saisir le fonctionnement des processus locaux et, plus largement, le dispositif de gestion de l'organisation et leurs capacités d'intervention à cet égard.

En somme, ce qui résume au mieux l'information issue de l'AFCM est une opposition marquée entre des cadres expérimentés et déjà introduits dans les fonctions de coopération et d'action culturelle du RECAC qui se sentent capacités par le SMG et des employés ayant peu d'expérience de la fonction et apparaissent plus ou moins novices quant à l'utilisation des dispositifs de gestion déployés.

Il s'agit de notre point de vue d'un résultat très significatif quant à la mobilisation du modèle du contrôle capacitant. Il montre en effet que le mécanisme de capacité est activé par l'utilisation du SMG par les agents, notamment dans le cadre du processus tandem. Il en résulte que « l'expérience » se présente, sinon comme une condition de réussite, au moins en tant que levier de réussite de la qualité capacitante, au même titre que les leviers « dialogue capacitant » et « sens de la mission » que nous avons identifiés précédemment dans ce chapitre.

Figure III.18. Représentation graphique des deux premiers axes de l'AFCM avec SAS



Ce résultat corrobore celui d'« *experience-based* » identifié par Wouters et Wilderom (2008, p. 488 et 493). Le levier de l'expérience professionnelle au sein de l'organisation va ainsi jouer un rôle dans les interactions MU-SMG, rôle que nous commentons dans la discussion du dernier chapitre, après avoir rappelé en conclusion du présent chapitre les principaux résultats issus de cette recherche.

E - Conclusion du chapitre III : l'analyse du système de maîtrise de gestion du RECAC fait ressortir trois résultats principaux relatifs au contrôle capacitant

Les différentes sources sur lesquelles nous nous sommes appuyé, au premier rang desquelles les 60 entretiens que nous avons réalisés auprès d'agents du RECAC, nous ont permis de présenter les principaux résultats de la présente recherche. La question de la culture gestionnaire du RECAC que nous avons largement évoquée dans le deuxième chapitre a pu être levée. L'introduction en 2000 de l'instrument FSP et les formations qui y ont été associées ont certainement sensibilisé de nombreux agents à la démarche

du contrôle de gestion, du pilotage par les indicateurs et à l'évaluation des actions à partir d'une programmation pluriannuelle. L'analyse de l'élément FSP présenté en section A ne s'est pas poursuivie car les fortes contraintes budgétaires qui ont affecté le MAE ont stoppé cet instrument en plein élan ; c'est pourquoi il est actuellement l'objet d'une réforme (voir la conclusion générale). Pour autant, d'autres éléments sont apparus en accompagnement de la mise en œuvre de la LOLF.

Après avoir présenté certains d'entre eux dans le chapitre II (TRANSPARENCE et FANEV notamment), nous avons axé les sections B et C sur l'exploration du nouveau système de maîtrise de gestion du RECAC tel qu'il est apparu avec le processus tandem. Nous l'avons non seulement identifié en tant qu'assemblage d'éléments sur-mesure formant un SMG, ce qui s'inscrit dans l'analyse du professeur Yves Dupuy :

« Qu'écrire, ou plutôt que dire [...] du contrôle de gestion ? Tout n'a-t-il pas déjà été exploré et présenté, à propos de ce thème foisonnant, objet ou sujet de milliers de manuels, ouvrages, articles, thèses, ou rapports ? [...] Le contrôle de gestion ne sera pas déclaré comme *a priori* et définitivement constitué d'outils et de méthodes à portée normative et universaliste, donc "allant de soi". Il sera au contraire considéré et conçu comme le résultat inachevé, toujours renouvelé, d'un travail créatif de confection. Autrement dit, le prêt-à-porter ne lui convenant en aucun cas, il faudra l'établir (l'habiller ?) "*sur mesure*" » (Dupuy, préface p. VII, Alcouffe *et al.*, 2013).

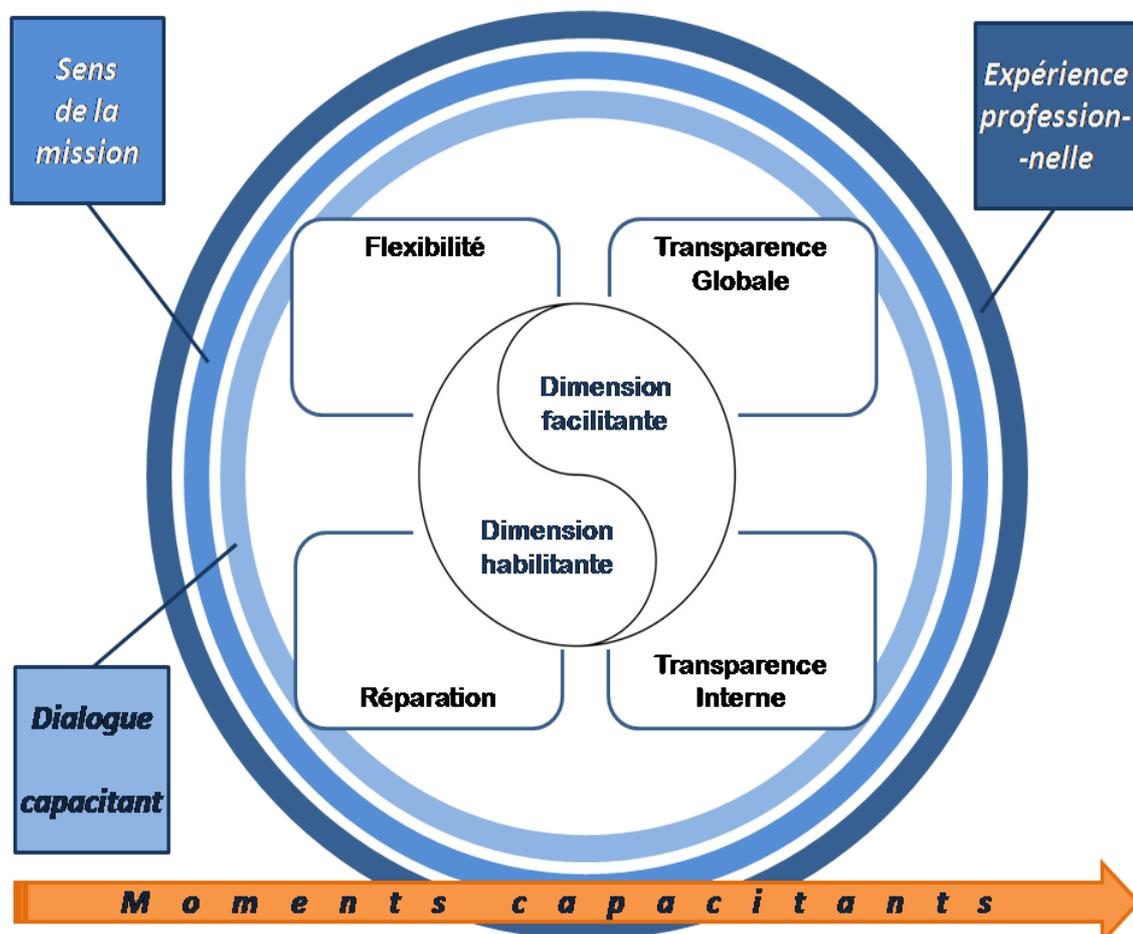
Nous avons aussi montré que ce SMG avait la qualité capacitante. À cet égard, les trois éléments principaux - l'élément pivot FBP du contrôle de gestion, l'élément de programmation budgétaire PRISME ainsi que l'élément logiciel de gestion des cours, piloté par les agents chargés de la CLE - ont fait l'objet d'une analyse approfondie. De l'étude compréhensive de l'assemblage SMG, quatre résultats ressortent en lien avec le modèle du contrôle capacitant mobilisé.

Les trois premiers concernent les leviers de renforcement du modèle du contrôle capacitant qui sont clairement apparus. Il s'agit :

- d'un « dialogue capacitant » produit par les acteurs, en l'occurrence des managers-utilisateurs qui interagissent avec les éléments du SMG ;
- du « sens de la mission » des membres de l'organisation utilisant la technologie formalisée de l'assemblage SMG qui exerce un rôle positif sur la qualité capacitante du système ;

- de l'influence positive de « l'expérience professionnelle » des utilisateurs sur leur capacité à tirer profit des caractéristiques-clés et, par conséquent, de la qualité capacitante du SMG.

Figure III.19. Leviers de réussite et moments du contrôle capacitant



Outre ces trois résultats que nous qualifions de « leviers de réussite » du contrôle capacitant, l'idée de « moments capacitants » est apparue alors que nous explorions différents éléments de l'assemblage SMG du RECAC³¹⁴. L'analyse des temps forts de la mise en place du SMG a révélé que celle-ci s'est faite par étapes. Ce résultat est cohérent avec le processus tandem que nous avons montré dans le premier chapitre et doit être associé aux quatre caractéristiques-clés capacitantes. En effet, nous avons également introduit, toujours dans le premier chapitre, la notion de *continuum* capacitant. Il y aurait ainsi une gradation évolutive des caractéristiques-clés capacitantes (variable selon les moments et les employés) du système de maîtrise de gestion. La

³¹⁴ Comme nous l'avons analysé précédemment, la notion de « moments capacitants » est suggérée dans des travaux de Free (2007, 2008) : se reporter à Neu, Rahaman et Everett(2014, p. 324-325).

figure III.19. (voir *supra*) propose un schéma pour visualiser les résultats de la recherche en plaçant au centre les caractéristiques-clés associées aux dimensions facilitante et habilitante ainsi que le levier de renforcement des « moments capacitants ».

Ces résultats, issus d'une investigation empirique reposant sur une méthodologie mixte, sont discutés dans le quatrième et dernier chapitre. Il s'agira de porter à nouveau notre regard sur l'organisation étudiée, de prendre du recul quant au protocole méthodologique mis en œuvre dans cette recherche, puis d'opérer un bouclage théorique en développant la question du renforcement du modèle du contrôle capacitant.

Il s'agira en fait de (re)penser le projet capacitant à la lumière des résultats de l'enquête de terrain pour, d'une certaine façon, le redéfinir.

