

Le contrôle capacitant, un contrôle de gestion pour des organisations contraintes

« [...] dans le contexte actuel contemporain tous les dispositifs de coopération, qu'ils soient culturels ou autres, doivent être mis au service de l'enjeu économique puisque c'est là effectivement le besoin essentiel de la France qui est un besoin de sortir de la crise. Si on met des moyens sur la table dans les projets de coopération, alors certes il y a du développement, certes il y a des choses comme ça, mais il y aussi et avant tout la possibilité pour nos entreprises de capter des marchés et puis d'avoir, enfin de parvenir à réinvestir des capitaux. Alors dans le domaine culturel, effectivement, ça nous met dans une position un petit peu délicate. Si je fais un petit focus sur la promotion culturelle et le français, on peut se dire que ce sont des enjeux qui peuvent être un petit peu éloignés des enjeux économiques. En tout cas le discours le plus autorisé, vouloir considérer les relations culturelles, la promotion du français en dehors justement de cette influence économique-là ce serait aujourd'hui considéré comme une faute professionnelle parce que, effectivement, ça ne correspond plus aux enjeux contemporains, donc c'est quelque chose qu'il faut accepter tout simplement. Maintenant ce n'est pas très simple parce qu'il faut effectivement essayer de créer un certain nombre de ponts, de liens entre l'influence culturelle qui attire nos partenaires, ou bien nous articuler avec d'autres secteurs comme la mission économique, comme UbiFrance pour leur permettre de travailler plus facilement, ou bien dans nos propres secteurs de mettre en perspective des problématiques qui sont liées à terme à l'économie, l'organisation du travail, des choses comme ça. [...] Chaque pays est un contexte différent et l'organisation locale doit répondre à une problématique locale. Or on est dans une période de

contraction budgétaire importante qui conduit à la diminution de postes, de moyens, etc. C'est effectivement un enjeu. Il faut [considérer] le phénomène de contraction budgétaire qui s'accompagne nécessairement d'une perte de moyens et de la fermeture d'un certain nombre de postes, depuis dix ans. Certains vous diront que c'est une hémorragie, d'autres diront que c'est une rationalisation. On perd régulièrement des postes et il faut néanmoins que l'organisation puisse être efficace par rapport à la problématique du pays. Par exemple, par rapport à la Corée, il a fallu fermer un poste donc il y a eu fusion de l'ACU et de l'ACS. Le collègue qui a récupéré ce poste se retrouve devant une masse de travail absolument considérable, en même temps il y a une certaine logique. Dans un contexte comme la Corée où l'influence est déterminante, il y a une certaine logique à fusionner l'universitaire et la recherche et essayer de capter des publics qui vont plutôt être des publics scientifiques. Il y a deux concepts importants, c'est influence et développement, que l'on retrouve dans la terminologie officielle. Dans les PVD on fait ou on fait mine de faire du développement qui peut être en fait une forme d'influence : capter des marchés, capter des matières premières, capter des voix dans les organisations multinationales. Dans les pays développés, ou pays du Nord, on ne va pas faire de l'influence et il suffit d'avoir des contacts spécifiques avec nos partenaires pour positionner nos pions dans des cadres politiques, économiques, etc. C'est un petit peu les deux enjeux forts. En fait, le travail c'est que vous avez deux grosses dynamiques quand vous êtes en poste. Vous avez à la fois le circuit interne, c'est-à-dire que vous êtes très souvent sollicité pour nourrir la machine en termes d'études, d'enquêtes, et puis vous êtes aussi en appui à des partenaires nationaux, bilatéraux, qui vous sollicitent pour travailler. C'est là que c'est parfois compliqué à gérer, c'est parce qu'il y a des périodes du calendrier où vous êtes en même temps soumis à une très forte pression interne et externe » (entretien ACPF06, zone Asie).

Imaginons une organisation...

Imaginons une organisation qui opérerait à l'échelle mondiale. Cette organisation disposerait d'un siège central, que l'on appellerait « la Centrale » ou « le Département », dans une grande capitale, ainsi que de services décentralisés dans une métropole régionale du même pays. Pour conduire ses activités, elle aurait au tout début de son histoire déployé des dizaines d'unités, que l'on nommerait des « postes », dans la presque totalité des pays de la planète, en premier lieu dans les capitales de ces pays, mais aussi dans un nombre conséquent de grandes villes. En outre, elle participerait au fonctionnement d'unités d'autres organisations opérant elles aussi aux quatre coins du globe de telle sorte qu'elles formeraient un réseau d'organisations ; elle pourrait

contrôler ces autres unités à 100 %, à l'image des filiales d'une entreprise, ou partiellement, comme c'est le cas dans des prises de participation. Bien entendu, il faut imaginer que cette organisation aurait une histoire ; nous pourrions la dater du début du XX^{ème} siècle, même si ses fondements pourraient être plus anciens. Elle aurait ainsi dû traverser différentes phases au cours de son développement. Jeune, sa taille aurait été modeste et limitée à la Centrale ainsi qu'à un petit nombre de postes, qui aurait ensuite grandi lors de sa période de croissance. Puis, au fil du temps, comme toute organisation en croissance, si l'on se réfère au modèle de Greiner (1972, p. 41 ; 1998), elle aurait dû affronter différentes crises.

Imaginons ainsi que cette organisation ait dû faire face à une crise de leadership qu'elle aurait pu surmonter au moyen d'une réforme importante de ses structures de direction, par exemple au travers de la création d'une grande direction rattachée au sommet stratégique et dédiée à ses opérations extérieures sur un secteur d'activité identifié. Cette réforme lui aurait permis de poursuivre son développement et de continuer à grandir, accroissant le nombre de ses postes, de ses unités délocalisées. Nécessairement, la conduite des activités de cette organisation ne se serait pas faite de façon désorganisée en laissant libre cours aux vicissitudes. La direction générale aurait dû mettre en place des dispositifs formalisés pour permettre son développement ; ses unités se comptant peu à peu par dizaines, il lui aurait fallu, en réaction à une crise d'autonomie, réussir une phase de délégation. En effet, il lui serait devenu difficile de diriger les opérations depuis la Centrale. Pour plusieurs raisons. La première est, sans doute, la plus évidente. Si vous devez conduire des opérations depuis, disons Paris, que votre organisation mène, disons à Buenos Aires, en Argentine, peut-on croire qu'il serait possible de le faire « en différé », et non « en direct » ? Rappelons que notre organisation est ancienne, or l'utilisation systématique des technologies d'information et de communication, telles qu'Internet et le courriel avec ses possibilités d'envois de fichiers joints (textes, images, sons, vidéos) date d'à peine plus de vingt ans. La deuxième raison est que, même si l'on devait faire abstraction des technologies à la disposition de la Centrale et des postes, quelles seraient la connaissance du terrain d'opérations et la réactivité à distance temporelle et géographique de la part de membres du sommet stratégique ou de la technostructure qui seraient coupés des réalités locales ? En effet, cette organisation, aussi importante soit-elle, ne fonctionnerait pas en autarcie et elle devrait mettre en place, si elle œuvrait sur des sites distants les uns des autres, un dispositif de délégations. Elle évoluerait ainsi dans un jeu d'interdépendances que l'on

peut éclairer par la théorie des parties prenantes qui considère ces dernières comme tout groupe ou individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs de l'organisation (Freeman, 1984, p. 46)¹. En outre, la question de la délégation s'inscrit directement dans les fondements du contrôle de gestion. En effet, durant les années 1916-1920, les dirigeants des entreprises General Motors (GM) et Du Pont de Nemours, Alfred Pritchard Sloan Jr. et Donaldson Brown, développèrent une méthode de management dite de « décentralisation avec contrôle coordonné » dans la mesure où ces grands groupes étaient confrontés à une complexité croissante due à leur taille, à la dispersion géographique de leurs unités et à leur stratégie de diversification (Bouquin, 2005a). Le type de contrôle qui suivit annonça un modèle classique de contrôle de gestion que l'on qualifie de « modèle Sloan-Brown » ; dans les années 1960, cette méthode managériale fut théorisée par Robert Newton Anthony, professeur à la Harvard Business School (Bouquin, 2006). Ainsi, l'organisation en croissance serait confrontée à un problème de délégation auquel le contrôle de gestion apporterait des réponses.

Imaginons que cette organisation, toujours selon le modèle de Greiner, ait dû ensuite faire face à une crise de contrôle. En effet, son nombre d'implantations aurait suivi son expansion mondiale et ne se compterait plus en dizaines mais en centaines d'unités, elles-mêmes prenant différentes formes. Quels dispositifs de coordination pourraient être mis en place alors que ses unités prendraient différentes formes, se développeraient à la façon d'une pieuvre déployant ses tentacules et mèneraient de nombreuses activités qui se recouperaient plus ou moins ? Soyons plus précis quant à la nature de ces activités pour faciliter notre compréhension.

Imaginons ainsi une organisation qui opèrerait dans les services. Jusque-là rien que de très banal, le secteur des services, secteur tertiaire, dominant largement la production de richesse des économies modernes. Intéressons-nous à présent aux services culturels. Là encore, le spectre est très large ; la culture, qui désigne en philosophie ce qui est différent de la nature, à savoir ce qui est de l'ordre de l'acquis et non de l'inné, caractérise l'humanité. L'UNESCO définit ainsi la culture :

« [...] dans son sens le plus large, la culture peut aujourd'hui être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe,

¹ « A stakeholder in an organization is (by definition) any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives » (Freeman, 1984, p. 46).

outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances »².

Les activités culturelles que nous considérons s'inscrivent dans cette définition et on peut les énumérer au travers des contenus des missions des personnels de l'organisation : arts graphiques, arts plastiques, audiovisuel, cinématographie, débat d'idées, éducation, enseignement supérieur, francophonie, jeux vidéo, langue, livre, muséologie, musiques, patrimoine, théâtre, santé, sciences, techniques, technologies numériques, etc. ; encore faut-il savoir que cette liste présentée par ordre alphabétique n'est pas exhaustive. Cette énumération gagnerait sans doute à être précisée et on pourrait adjoindre à chacune de ces activités et actions culturelles les substantifs de promotion, de valorisation et de coopération, comme par exemple la promotion du livre, la promotion du débat d'idées, la promotion de la langue française, la valorisation de la recherche scientifique, la valorisation du patrimoine architectural, la coopération audiovisuelle, la coopération éducative, la coopération santé ou la coopération universitaire. On le comprend bien : ces activités culturelles ne sauraient s'épanouir sans partenaires et sans partenariats ; on promeut quelque chose auprès de quelqu'un, la valorisation n'a de sens que si l'autre donne de la valeur à la chose et la coopération ne saurait être pensée de façon unilatérale.

Imaginons à présent l'organisation en nous intéressant à ses employés, ces hommes et ces femmes qui seraient chargés de cette mission de promotion, de valorisation et de coopération culturelle. Leurs parcours, leurs objectifs et leurs statuts seraient divers. D'une certaine façon, cette diversité les séparerait. Il y aurait ceux qui seraient envoyés par la Centrale à l'étranger et bénéficieraient du statut d'expatriés lorsqu'ils seraient en mission à l'étranger ; ce statut serait limité dans le temps, généralement au titre d'un premier contrat de deux années, qui pourrait être renouvelé, « selon la manière de servir et de la programmation des effectifs ». Il s'agirait d'individus particulièrement mobiles prêts à changer de fonction et de lieu d'affectation de la façon la plus marquée qui soit : un jour à Bujumbura au Burundi à piloter un centre culturel, un autre jour à Montevideo, en Uruguay, pour conseiller le chef de poste en matière culturelle, ou en situation de recherche d'emploi car la Centrale ne leur aurait pas proposé de nouveau contrat. En effet, ces agents seraient souvent des agents

² Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico, 26 juillet - 6 août 1982. Site consulté le 30 août 2015 : http://portal.unesco.org/culture/fr/files/12762/11295422481mexico_fr.pdf/mexico_fr.pdf

contractuels de l'organisation que nous imaginons, même si certains seraient recrutés de façon permanente par celle-ci. Enfin, la majorité des employés, et cela en raison de la grande dispersion géographique, du coût des expatriations et de la nécessité de disposer de ressources humaines maîtrisant les us et coutumes, les codes, les langues et cultures locales, seraient des personnes recrutées sur place et de droit local qui ne seraient pas vouées à changer de lieu de travail.

Imaginons toujours. Si nous concentrons notre attention sur les employés expatriés, nous observerions certaines caractéristiques les réunissant. Il s'agirait de personnes nécessairement adaptables et qui ne craindraient pas de se projeter dans l'inconnu. D'ailleurs, comment pourrait-il en être autrement lorsqu'une personne est affectée - cela peut résulter d'un choix personnel exprimé dans une liste de vœux mais aussi découler d'une proposition de la Centrale sur un poste et une fonction qui n'avaient pas été choisis - dans de nouvelles fonctions et dans un nouveau pays qui ne sont pas nécessairement connus (et cela sans même évoquer la question linguistique, dans la mesure où peu d'individus ont à la fois une expertise en coopération et action culturelle et, par exemple, une connaissance de l'hindi, du bahasa, du mandarin ou du russe) ? Évoquons ainsi pour illustrer notre propos une experte en coopération culturelle qui encadrerait des équipes aux Philippines, basée à Manille, et conseillerait ses supérieurs hiérarchiques sur son domaine de compétence. La logique voudrait qu'on l'envoie assurer les mêmes fonctions, sur lesquelles elle a pu capitaliser des savoirs et montrer ses capacités, dans un autre poste. Mais les postes disponibles chaque année sont limités ; en outre, elle pourrait aussi restreindre ses choix géographiques pour des raisons personnelles. Dans ce cas l'experte en question qui se verrait proposer d'assurer la direction d'un centre culturel, par exemple en Thaïlande, à Bangkok, position sans doute moins valorisée que celle qu'elle occupait jusqu'à présent, serait amenée à remplir de nouvelles fonctions dans un nouveau pays et faire montre d'une grande capacité d'adaptation. Nous pourrions prendre à loisir d'autres exemples d'itinéraires professionnels aussi révélateurs qui illustreraient cette caractéristique d'adaptabilité.

Un autre aspect commun à ces employés serait sans doute leur volonté professionnelle, pouvant mettre en difficulté leur vie personnelle : il suffit de penser aux questions de suivi des conjoints, de scolarisation des enfants ou à la quasi-impossibilité d'interventions personnelles en métropole en cas de maladies ou accidents de parents, de proches ou d'amis. Partir travailler dans des postes constituerait pour l'individu une rupture avec sa vie, avec sa ville, avec son pays d'origine, avec son environnement

personnel et professionnel. La Centrale pourrait ainsi être amenée à exiger le célibat géographique et à imposer les possibilités de déplacements et de congés, par exemple pour ce qui concerne des postes très difficiles en situation de guerre ou de crise sanitaire. Dans ces derniers cas on pourrait parler de témérité, d'aptitude(s) au(x) risque(s) et de primauté de la vie professionnelle pour les personnels expatriés. Dans un tel contexte, on comprend aisément que de tels employés ne soient guère regardants en matière de temps et de conditions de travail.

Enfin, si nous devons distinguer une troisième caractéristique commune ce serait celle de la compétence professionnelle. On s'attend effectivement à ce que les employés et contractuels expatriés chargés de coopération et d'action culturelle soient des experts dans leurs domaines respectifs. Les compétences en matière de coopération scientifique, de santé, éducative ou sportive de haut niveau, d'action culturelle, de diffusion linguistique, de promotion de l'enseignement supérieur ou de valorisation du livre et de l'écrit ne requerraient en effet pas les mêmes savoirs. Il s'agirait de l'affaire de professionnels qui devraient toutefois être amenés à travailler ensemble, à coopérer en interne - à partir d'une standardisation des qualifications par secteur de coopération et d'action culturelle -, et cela dans le cadre de relations hiérarchiques.

Imaginons que lesdits employés, pourtant habitués à un climat de réformes permanentes, aient été confrontés il y a quelques années à une réforme en profondeur, qui aurait été imposée et qui se serait imposée. Cette réforme ne serait, d'une part, pas tombée du ciel, fruit du seul hasard. Elle ne serait, d'autre part, pas très singulière car elle affecterait la plupart des organisations, particulièrement les organisations publiques des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)³ sous les effets de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*).

Imaginons toujours que l'organisation que nous évoquons, outre les différentes crises qui auraient pu l'affecter au cours de ses phases de développement, ait subi des contraintes grandissantes dans le temps. En effet, son sommet stratégique adhérerait depuis toujours à un principe d'universalité et d'influence qui passerait par une présence élargie à l'échelle planétaire, d'où des postes dans la quasi-totalité des pays. Cette volonté de présence impliquerait des moyens matériels importants, même si nous

³ L'OCDE est née en 1960 lorsque 18 pays européens, les États-Unis et le Canada ont uni leurs forces pour fonder une organisation vouée au développement économique. Aujourd'hui, l'OCDE compte 34 pays membres à travers le monde, de l'Amérique du Nord et du Sud à l'Europe et l'Asie-Pacifique. En font partie beaucoup des pays les plus avancés, mais aussi des pays émergents comme le Mexique, le Chili et la Turquie. Site consulté le 30 août 2015 : www.oecd.org/fr/apropos/membresetpartenaires/

verrons que, considérés globalement, ils demeureraient relativement modestes. Or, pour croître, pour conquérir de nouveaux marchés, pour investir de nouvelles zones et ouvrir de nouveaux postes avec des employés, du matériel et fournir des moyens pour promouvoir de nouveaux projets, il faudrait investir. Il serait nécessaire de disposer de crédits et de pouvoir élaborer des budgets.

Il faut cependant imaginer une organisation qui, longtemps, n'aurait quasiment pas généré de recettes (elle n'en aurait d'ailleurs pas eu les ressources comptables), ne tablerait que sur de timides cofinancements et serait dépendante de la puissance publique, de sa capacité à lever l'impôt, de ses choix d'allocations et de l'état économique du contribuable national.

Imaginons effectivement une organisation publique au sens fort du terme car relevant d'un ministère régalien. Où se situerait son sommet stratégique ? Auprès de ses directeurs généraux, des conseillers du cabinet du ministre, du ministre lui-même ou du chef du gouvernement ? Quelle serait la pérennité du sommet stratégique face aux alternances politiques, à la valse des ministres, et plus encore à celle de leurs conseillers techniques et des directeurs généraux ? Dans ce cadre, comment garantir une vision pérenne sur des ressources budgétaires ô combien essentielles pour une organisation incapable d'en générer et de subvenir à ses besoins ?

Et pourtant, il faut imaginer que cette organisation aurait survécu. Centenaire, malgré les soubresauts de l'histoire, elle serait toujours présente et active sur les cinq continents.

Imaginer une telle organisation ne peut que susciter l'intérêt des chercheurs en gestion, des chercheurs en science des organisations, et plus précisément des chercheurs en contrôle de gestion. En effet, si pour cette communauté, ainsi que celle des praticiens, le contrôle de gestion a été (et sans doute est encore, au moins en partie) le « processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation » (Anthony, 1965, p. 17)⁴, une telle organisation séduit : quels sont les processus à l'œuvre ? Qui sont les managers en action ? De quelles ressources parle-t-on ? Comment les utiliser, de manière efficace et efficiente, pour réaliser des objectifs de coopération culturelle ?

⁴ « Management control is the process by which managers assure that resources are obtained and used efficiently in the accomplishment of the organization's objectives » (Anthony, 1965, p. 17).

Si le contrôle de gestion est davantage perçu comme un processus par lequel les managers influencent les membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de manière efficace et efficiente, approche évolutive de la précédente (Anthony, 1988, p. 10)⁵, les regards portés sur cette organisation feront surgir de nouvelles interrogations telles que : de quels managers parle-t-on ? À quelle(s) stratégie(s) fait-on allusion ? Que signifie « « mettre en œuvre les stratégies de manière efficace et efficiente » pour cette organisation ? Nous le comprenons bien, la question du contrôle de gestion dans une telle organisation soulève de nombreuses interrogations, à commencer par son intitulé même de « contrôle ». En effet, est-il raisonnable de vouloir « contrôler » depuis la Centrale une organisation composée de centaines de petites unités à l'échelle planétaire ? Le défi apparaît colossal par son objectif et son ampleur. Dans ce cas, comment comprendre l'acception du vocable « contrôle » ? Quelle nature de contrôle imaginer, penser, concevoir, mettre en œuvre, maintenir et assurer dans la durée ? Autant de questions et sûrement quelques réponses que nous tenterons d'apporter. En effet...

... n'imaginons plus !

Découvrons cette organisation

Cette organisation existe. Elle n'est pas unique, d'autres lui ressemblent. Nous sommes allé à sa rencontre, ainsi qu'à celle de quelques autres. Certes, la rencontre n'a pas été facile, ni simple. Paradoxalement, pour une organisation qui pratique la coopération, qui promeut les échanges et la diversité culturelle, il fut délicat d'entamer le dialogue. D'ailleurs, cette situation ne fut pas que nôtre, elle est partagée par les personnes qui se sont également essayées à l'ouvrage : journalistes, écrivains, chercheurs et simples curieux. Disposons-nous à cet égard de travaux de recherche en contrôle de gestion, voire en sciences humaines, sur cette organisation ? Nous n'en avons recensé aucun en contrôle de gestion et peu en sciences humaines, la plupart étant exploités dans la présente recherche. Le sort n'en est guère différent en ce qui concerne ses organisations sœurs à l'étranger, alors que la recherche académique dispose de nos jours d'un nombre considérable de travaux de recherche sur des organisations publiques et que de nombreux ministères, comme ceux en charge de la santé, de l'éducation, de l'enseignement et de la recherche, sont bien placés en la matière.

⁵ « Management control is the process by which managers influence other members of the organization to implement the organization's strategies » (Anthony, 1988, p. 10).

Nous l'avons compris, cette organisation que nous avons imaginée puis que nous avons essayé de comprendre relève d'un ministère que l'on pourrait qualifier de discret, à défaut de secret. Discret par son budget d'abord ; en France, il ne représente, si on l'apprécie sur une longue durée temporelle depuis le début de la cinquième République, guère plus d'un pour cent du budget de l'État au titre de ses crédits de paiement ouverts par mission (données 2014). C'est pourquoi cette organisation qui ne « consomme » même pas 5 % du budget total du ministère ne peut véritablement constituer une variable d'ajustement budgétaire autre que marginale en matière de finances publiques. Discret aussi par sa culture interne liée à son activité principale, la diplomatie. Sur ce point, nul besoin d'argumenter, l'activité diplomatique pouvant être perçue au travers de « l'institution du secret comme tradition de la négociation diplomatique » (Colson, 2009), d'où la célèbre formule du « secret diplomatique ».

Toutefois, cette organisation, qui fait l'objet d'un processus de modernisation et de réformes quasi-permanent, connaît une véritable mue depuis une dizaine d'années, si bien que, en ce qui concerne sa culture de la confidentialité, elle cherche depuis peu à se faire connaître du grand public. Elle l'invite ainsi à la rencontre de ses employés, organise des journées « portes ouvertes », présente ses métiers, dispose d'une cellule « réseaux sociaux »⁶, cherche à susciter des vocations et diffuse depuis l'édition 2013 de la « semaine des ambassadeurs », qui se dénommait auparavant « conférence des ambassadeurs » et pour laquelle l'organisation ne communiquait pas vers le grand public, des web-documentaires intitulés « Confidences d'ambassadeurs. Loin des clichés sur la diplomatie, des ambassadeurs racontent des moments forts de leur carrière »⁷. Nous aussi avons souhaité en savoir davantage. Pas sur l'activité des ambassadeurs puisque plusieurs d'entre eux ont publié, parfois à compte d'auteur, des ouvrages abondamment nourris de leurs mémoires. Nous avons souhaité mieux comprendre et saisir cette organisation, et, plus particulièrement, pour nous permettre d'approfondir notre connaissance, nous concentrer sur une partie de cette organisation qui relève d'une direction générale qui pilote le réseau des « postes » dans le domaine de la coopération et de l'action culturelle.

⁶ « Chaque semaine, retrouvez le bilan de la cellule réseaux sociaux : meilleurs tweets, flop de la semaine, taux d'engagement et autres réjouissances issus des comptes sociaux de France Diplomatie » (Bulletin d'actualités *Diplonet* du 17 février 2016).

⁷ Site du MAE consulté le 6 septembre 2015 : www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/webdocumentaires/article/webdocumentaire-confidences-d-ambassadeur-2e-volet

Ce réseau, l'organisation l'appelle le «réseau de coopération et d'action culturelle» (RECAC). Nous nous y sommes intéressé parce que nous avons pu le connaître en exerçant en son sein à l'occasion de trois missions dans des postes à l'étranger, pendant dix ans. Sans cela, nous n'y aurions sans doute jamais été sensibilisé. Et nous n'y aurions probablement pas eu un accès de la qualité de celle dont nous avons bénéficié. Or, il est remarquable à plus d'un titre, notamment en ce qui concerne l'irruption et l'importance que la dimension gestionnaire y a pris au cours des dix dernières années, à la faveur de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF). La nouvelle gestion publique française a ainsi consacré le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, «à passer d'une "culture de moyens" à une "culture de résultats"» (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2008, p. 1 ; Bessire et Fabre, 2014, introduction) en sorte de satisfaire un objectif d'efficience au regard de contraintes budgétaires fortes ainsi qu'un objectif d'efficacité pour atteindre les objectifs dévolus aux organisations, en l'occurrence des administrations publiques⁸.

Le RECAC constitue sans nul doute une organisation originale au sein de l'administration publique française. En effet, s'il n'est guère connu du grand public en France c'est d'abord parce que ses activités sont réalisées hors de France. De ce fait, les ressortissants nationaux ne sont guère sensibilisés à ses activités puisque les bénéficiaires directs du RECAC sont des étrangers résidant, vue de France, à l'étranger ; le contribuable français ne retire par conséquent qu'un bénéfice indirect des activités du RECAC, au travers de ce que l'on qualifie de « diplomatie culturelle d'influence », alors qu'il subventionne directement ce réseau.

En outre, le RECAC présente une particularité : ce sont les ambassadeurs de France, chefs de poste, qui sont placés de façon hiérarchique à sa tête dans leurs pays de résidence. Toutefois, leurs compétences dépassent largement la coopération et l'action culturelle ; lorsqu'il s'agit d'ambassadeurs, on pense à l'activité diplomatique et consulaire qu'ils conduisent au sein des missions diplomatiques, la partie culturelle étant souvent occultée. Le RECAC est pourtant actif depuis le siècle dernier, connu et reconnu par ses partenaires locaux et de nombreux publics à l'étranger ;

⁸ « Il y a quinze ans, nous ne nous occupions pas du tout de cela, nous nous concentrons sur l'organisation de débats, la venue d'intellectuels et d'artistes, se souvient, nostalgique, un conseiller culturel, dans le métier depuis le milieu des années 1990. Aujourd'hui, je regarde la courbe des cours tous les jours. Je sais que si je perds 6 % d'activité, je suis mort : je ne pourrai plus payer les salaires » (Jauvert, 2016, p. 160).

paradoxalement, il demeure méconnu dans le pays qui le finance, l'anime, le promeut et accueille ses quartiers généraux.

Cette recherche entend ainsi donner à voir le RECAC.

Donner à voir le RECAC signifie le saisir pour le comprendre. Pour ce faire, nous sommes parti à la recherche des acteurs du RECAC, en quête d'informations et de documents. Nous avons observé, nous nous sommes déplacé en Europe, en Asie et en Amérique, nous avons lu, réalisé des entretiens, écouté, enregistré, pris des notes et des photographies, retranscrit 652 pages d'entretiens au format A4 (interligne un), suivi l'actualité externe et interne du RECAC en constituant une base de 2 274 documents, pour, en multipliant et en croisant nos sources de données, éviter d'emprunter de mauvaises pistes qui se révéleraient des impasses ou nous conduiraient vers des assertions erronées. En cela, cette recherche est de nature qualitative, même si elle intègre une dimension quantitative, ce qui a conditionné le dispositif méthodologique mixte mis en œuvre. Dans le sens de « qualitative », qui est large et que l'on distingue dans ce cas de « quantitative », nous signifions que les choix explicites et implicites faits n'ont pas été neutres vis-à-vis de la manière de conduire notre recherche ; celle-ci, ainsi que nous l'expliquons dans la première partie, s'appuie sur des travaux portant sur l'approche dite compréhensive (Dumez, 2013a). Elle repose dans la présente recherche sur des allers et retours incessants entre le cadrage théorique, objet du premier chapitre, et les éléments empiriques, analysés dans le deuxième chapitre. En effet, notre projet de connaissance se concentre sur ce que l'on peut qualifier de difficulté à surmonter, ou encore de problème à résoudre pour le RECAC. Cela nous invite à revenir sur l'organisation que nous avons décrite au début de cette introduction.

Présenter l'organisation nous amène à capturer quelques-unes de ses caractéristiques qui seront largement reprises au long de la recherche. Nous évoquerons également certains aspects de la théorie du contrôle de gestion.

Le premier élément de référence fut celui d'une organisation opérant à l'échelle mondiale. Certes, cela s'est fait progressivement. Par exemple, les unités à l'étranger ont notamment pris leur essor en prenant appui sur des « antennes qu'ouvrirent à l'étranger les universités françaises » (Dauge, 2001, p. 9). En 1920, un service ministériel fut créé, auquel se substitua une puissante direction générale au sortir de la deuxième guerre mondiale, qui fit elle-même l'objet d'une profonde réforme au cours des années 1990, réforme poursuivie durant la première décennie des années 2000, puis l'actuelle décennie, accompagnant un mouvement de volonté d'« universalité » ou

d'« universalisme » de l'organisation, volonté affirmée même si non exempte de réserves exprimées (Juppé et Schweitzer, 2008, p. 85, 105, 109 et 117, mesure 8.1).

« L'action culturelle répond au principe d'universalité caractéristique de l'approche française du monde extérieur : globale par les domaines qu'elle embrasse. Elle s'applique également à tous les territoires sur lesquels la France entretient une représentation officielle. Une si vaste ambition rend les actions particulièrement complexes à mettre en œuvre et entretient un réseau marqué par son étendue géographique, la polyvalence de ses compétences et la dilution de ses moyens » (Cour des comptes, 2013, p. 17).

Ce trait est important car il implique que nous nous intéressons à une grande organisation très décentralisée qui a une histoire, produit de son existence centenaire. Cette histoire est liée à celle d'un ministère régalien, le ministère français des Affaires étrangères, qui a connu différentes appellations dont l'actuelle est « ministère des Affaires étrangères et du Développement international » (MAEDI), que nous appellerons invariablement « ministère des Affaires étrangères » (MAE) au long de la présente recherche par souci de simplification ; cela dit, cette appellation, comme la précédente (« ministère des Affaires étrangères et Européennes »), témoigne d'une volonté de son sommet stratégique d'élargir son champ opérationnel (nous empruntons largement à l'approche des structures organisationnelles développée par Henry Mintzberg pour comprendre le fonctionnement organisationnel au long de cette recherche). Ce ministère, qualifié de « petit »⁹, est néanmoins « grand » dans le rang protocolaire (le premier, juste après le premier ministre¹⁰), par son prestige, le champ qu'il couvre et son influence, notamment médiatique. Chacun garde en mémoire la célèbre intervention d'un ministre français des Affaires étrangères qui s'opposa au déclenchement de la guerre en Irak, le 14 février 2003, devant les représentants siégeant à l'ONU. Sa prise de position eut un retentissement international.

Ce « grand » ministère par l'action l'est aussi par les actions qu'il déploie non seulement aux niveaux diplomatiques et politiques mais aussi consulaires, économiques, de la défense et culturels. En effet, nous avons décrit plus haut une organisation qui

⁹ « Le Quai d'Orsay est un petit ministère. Il représente moins d'1 % du budget de l'État, emploie quatre fois moins de salariés que la Mairie de Paris. Mais il bénéficie encore d'un grand prestige » (Jauvert, 2016, p. 94).

¹⁰ Voir le site officiel du gouvernement français consulté le 20 septembre 2015 : www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement. « La hiérarchie gouvernementale résulte d'un choix discrétionnaire du président de la République et du Premier ministre lors du décret de nomination » (Oberdorff et Kada, 2013).

opère à l'échelle mondiale en réseau. Précisons que ces domaines d'actions relèvent, dans chacun des postes - à savoir 162 ambassades, deux antennes diplomatiques au service des relations bilatérales et 16 représentations multilatérales auprès d'instances multilatérales¹¹ - du pilotage des ambassadeurs, également appelés chefs de poste ou chefs de mission. L'ambassadeur tient le rang le plus élevé dans la représentation diplomatique des États et il est nommé par le président de la République en Conseil des ministres sur proposition du ministre des Affaires étrangères, c'est-à-dire selon la procédure la plus solennelle. À ce titre, les ambassadeurs conduisent l'action de leur pays sur les thématiques de la diplomatie (travail des chancelleries politiques), du consulaire (travail des consulats, qu'ils soient généraux sous l'égide des consuls généraux, ou dans les ambassades sous la responsabilité directe des consuls-adjoints), de l'économie et du commerce (missions économiques placées sous la direction des conseillers économiques et commerciaux), de la défense (attachés de défense, officiers relevant du ministère de la Défense) et le secteur culturel.

Le présent travail de recherche concerne ce secteur de la coopération et de l'action culturelle conduite par les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) qui sont les conseillers des chefs de poste en matière culturelle, scientifique et de coopération. Si les ambassades relèvent d'une typologie officielle les classant en trois catégories, dans la mesure où trois formats de postes diplomatiques ont été définis et se voient attribuer des moyens correspondant aux missions qui leur sont confiées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juillet 2007, et des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) des 4 avril et 11 juin 2008 qui avaient défini les grandes orientations des réformes mises en œuvre au Quai d'Orsay au cours de la période 2009-2011 (« les "ambassades à missions élargies", au nombre de trente-huit [...] ; les "ambassades à missions prioritaires", au nombre de quatre-vingt-treize ; et les trente-et-une « ambassades à missions spécifiques" » (Projet de loi de finances pour 2013 : Action extérieure de l'État : action de la France en Europe et dans le monde¹²)), et cela dans un souci budgétaire premier (voir annexe 1), la classification relative au RECAC est plus complexe encore. Nous avons effectivement imaginé une organisation culturelle en réseau ; il serait sans doute plus juste d'évoquer

¹¹ Site du MAE consulté le 30 septembre 2015, rubrique « le ministère et son réseau » : www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/

¹² Site du Sénat français consulté le 30 septembre 2015 : www.senat.fr/rap/a12-150-1/a12-150-18.html

un réseau de réseaux. Cela n'est pas facile à saisir puisque des représentants de l'État, au travers de rapports réalisés par des parlementaires, de documents publiés par la Cour des comptes et même d'informations émanant du MAE lui-même à destination du grand public, n'en diffusent pas une image figée mais le présentent selon différents périmètres. En effet, le RECAC aujourd'hui développe ses opérations depuis le Département. Une direction générale, la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), œuvre à son pilotage en tant qu'administration centrale (AC). Elle fixe les orientations générales en ce qui concerne les services culturels des ambassades, à savoir les 155 services de coopération et d'action culturelle (SCAC), ainsi que le réseau des 27 Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) et de leurs 19 antennes. Elle s'appuie également sur des opérateurs, principalement le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), « premier réseau scolaire mondial » présent dans 136 pays, composé de 494 établissements et accueillant 340.000 élèves¹³, et Campus France qui déploie 200 espaces Campus France dans le monde. Elle œuvre également en coordination avec la Fondation des Alliances françaises (FAF) en subventionnant directement 384 Alliances françaises, sur un total de quelque 900 Alliances françaises dans le monde¹⁴ et en signant des conventions trisannuelles. Elle développe aussi des actions avec la Mission Laïque Française (MLF), présidée par Yves Aubin de La Messuzière, ancien ambassadeur et directeur Afrique du Nord Moyen-Orient (ANMO) au MAE, comptant 113 établissements dans le monde qui accueillent près de 50.000 élèves¹⁵, et des opérateurs tels que le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), « établissement public national [...] reconnu en France et à l'étranger pour ses compétences en matière d'expertise, de formation, d'évaluation et de gestion de projets internationaux et opérateur public de référence du ministère chargé de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, principal partenaire opérateur du MAE pour la langue française »¹⁶. Ce réseau de réseaux, dont nous proposerons un schéma dans le deuxième chapitre, répond à des enjeux et présente des caractéristiques qui font l'objet d'une analyse dans le même chapitre consacré à notre

¹³ Site de l'AEFE consulté le 30 septembre 2015 : www.aefe.fr/

¹⁴ Site du MAE consulté le 30 septembre 2015 : www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-reseau-de-cooperation-et-d-action-culturelle/

¹⁵ Rapport d'activité 2013 de la MLF, page 7, consulté le 30 septembre 2015 : www.mlfrmonde.org/IMG/pdf/rapportActiv_2012_2013_1.pdf

¹⁶ Site du CIEP consulté le 30 septembre 2015 : www.ciep.fr/

terrain de recherche : le RECAC. Nous montrerons ainsi que l'histoire du RECAC est faite de changements placés sous le signe de réformes quasi permanentes, dont certaines majeures et auxquelles ce réseau a dû faire face (voir annexe 3) : des réformes de structures, organisationnelles et de moyens, marquées par celles de 1958, de 1990 et, depuis la fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, une modernisation et une rationalisation dont l'intensité est forte (Bo, Deville et Luu, 2013, p. 6). D'ailleurs, la vague des réformes ne semble pas prête de se tarir. La directrice générale de la DGM, Anne-Marie Descôtes, ancienne directrice de l'AEFE de 2008 à 2013¹⁷, précisait dans l'éditorial de septembre 2015 du « bulletin d'information interne de la DGM et de son réseau » :

« Plusieurs orientations précises nous ont été fixées par le Ministre pour revoir l'organisation de la DGM tout en réaffirmant le rôle de cette direction générale. Une nouvelle direction chargée de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau sera créée. Il nous appartient maintenant de fixer les modalités de mise en œuvre de cette réorganisation. Elles sont élaborées en concertation avec les services concernés, les agents et les organisations syndicales. Les incidences éventuelles sur l'organisation du réseau seront également prises en considération. Avec l'aide de la DRH, nous serons particulièrement attentifs aux conséquences de ces évolutions en termes de ressources humaines. Cette réforme de structure appuiera les nouveaux objectifs ambitieux qui ont été fixés par le Ministre pour nos politiques » (MAE, Anne-Marie Descôtes, Carnet de route n°36, septembre 2015, p. 1).

Nous discernons ainsi que le processus de réformes va se poursuivre et que l'accent est mis sur les ressources humaines. Justement, les ressources humaines, pour toute organisation mais particulièrement pour le RECAC, constituent une variable

¹⁷ Son parcours est retracé sur le site du syndicat SGEN-CFDT du MAE, section étranger, consulté le 30 septembre 2015 (<http://etranger.sgen-cfdt.free.fr/actu/Descotes.htm>) : « C'est une agrégée d'allemand (maîtrise et DEA d'allemand matiné d'une licence d'art et archéologie) passée ensuite par l'ENA (promotion « Saint-Exupéry », 1994) qui remplace une agrégée d'espagnol également passée par l'ENA : Anne-Marie Descôtes, ancienne élève de l'École normale supérieure de Fontenay-St-Cloud, succèdera à Maryse Bossière, nommée ambassadrice au Chili et qui devrait prendre son nouveau poste au début du mois de septembre à Santiago. Actuellement conseillère des affaires étrangères, Anne-Marie Descôtes [...] a occupé les fonctions suivantes : deuxième conseillère à l'ambassade à Washington de 2005 à 2008 ; première secrétaire à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles de 2001 à 2005 ; conseillère technique au cabinet du ministre délégué aux affaires européennes (Pierre Moscovici) de 1998 à 2001 ; en poste à la direction de la coopération européenne (1994-1998) ; à l'éducation nationale de 1979 à 1984 (Boulogne-sur-Mer, Nogent-le-Rotrou) (détachée à Bonn de 1987 à 1990 comme attachée en charge de la coopération scolaire et universitaire). Elle succèdera ainsi à Gisèle Dessieux, Jean Garbe, Alain Bry, Thierry Burkard, Jacques Verclytte et Maryse Bossière, devenant la septième directrice de l'Agence » [depuis sa création en 1990].

déterminante sans laquelle il ne pourrait assurer sa mission sans des compétences spécifiques qu'il n'hésite pas à puiser hors de ses personnels permanents. En effet, la majorité de ses personnels sont les contractuels expatriés et les agents de droit local (ADL). Or, le RECAC est, depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006, et sous l'effet de la RGPP à partir de 2007, puis de la modernisation de l'action publique (MAP) à partir de 2012, particulièrement affecté par les restrictions budgétaires et les réductions de postes. Nous n'avons pas relevé de voix discordante quant à cet état de fait et les signaux d'alerte sont détectables tous azimuts. Cela est patent avec la presse spécialisée ; le titre d'un article paru dans *Acteurs publics* est éloquent : « Diplomatie française. Petits moyens, grandes ambitions ».

« Entre un livre blanc réaffirmant l'universalité du réseau des ambassades et la RGPP qui exige une diminution des moyens, le Quai d'Orsay est pris en tenailles. Certains abus devaient être corrigés, mais les efforts demandés aux 160 ambassadeurs semblent avoir atteint un maximum. Aller au-delà remettrait en cause notre réseau diplomatique. [...] Ces moyens sont destinés à financer aussi bien l'action diplomatique et consulaire de la France que sa politique culturelle, au bénéfice des centres ou services d'action culturelle. [...] Addition faite, les contributions aux organisations internationales atteignent la bagatelle de plus de 2 milliards d'euros. "Une somme évidemment très lourde sur laquelle le Quai n'a aucune marge de manœuvre", note un haut fonctionnaire. Si l'on ajoute à cela le milliard incompressible des dépenses de personnel, "il ne reste pas grand-chose pour le fonctionnement, qui est la variable d'ajustement", ajoute, la mort dans l'âme, le même responsable »¹⁸.

À cet égard, l'article cité précisait que « dans le détail, la mission "action extérieure" flirte ainsi avec les 3 milliards [d'euros] – 2,97 exactement », à savoir un budget insuffisant de façon chronique, et particulièrement en 2010, qui a provoqué l'ire de deux anciens ministres des Affaires étrangères qui avaient rédigé une tribune publiée dans le quotidien *Le Monde* quelques mois auparavant.

« Nous sommes inquiets des conséquences pour la France d'un affaiblissement sans précédent de ses réseaux diplomatiques et culturels. Le budget du ministère des Affaires étrangères a toujours été très réduit : de l'ordre de 1,2 % à 1,3 % du budget de l'État les meilleures années. Encore faudrait-il en déduire les sommes destinées à des organisations

¹⁸ Article de Xavier Sidaner du 8 novembre 2010 sur le site Acteurs Publics consulté le 15 octobre 2015 : www.acteurspublics.com/article/03-11-10/petits-moyens-grandes-ambitions

internationales, qui ne font que transiter par ce budget. Le rapport investissement-efficacité de ce petit budget est remarquable : représentations permanentes, ambassades, consulats, lycées, écoles, centres culturels, programmes d'aide et de coopération. Or, en vingt-cinq ans, le ministère des Affaires étrangères a déjà été amputé de plus de 20 % de ses moyens financiers ainsi qu'en personnels. Tous les ministères doivent évidemment contribuer à la réduction des dépenses publiques, mais aucune administration n'a été réduite dans ces proportions. Cela s'explique en partie parce que les préjugés sont nombreux et tenaces contre "les diplomates" (pourtant rémunérés selon les mêmes grilles que l'ensemble de la fonction publique), et que le métier diplomatique est rarement expliqué alors qu'il est indispensable à la défense des intérêts de notre pays » (Juppé et Védrine, 2010).

Les parlementaires ne manquent pas non plus d'alerter le gouvernement et l'opinion publique au travers de plusieurs rapports, dont certains qui ont marqué les esprits des spécialistes et des parties prenantes du RECAC. Un fameux rapport déposé à l'Assemblée nationale en 2001, dit le « rapport Dauge », s'articulait en deux parties, dont la première « Un réseau menacé bien qu'à fort potentiel », se subdivisait elle-même en deux sous-parties « Un réseau d'une réelle richesse » et « Un réseau en péril ». Ce diagnostic incontesté, et souvent repris, débutait par ce premier paragraphe :

« "Abandon", tel est le mot qui revient le plus souvent dans la bouche des acteurs de notre réseau culturel pour qualifier la situation de notre réseau de centres à l'étranger. La sévérité de ces propos en interne contraste avec l'appréciation généralement flatteuse que l'on entend habituellement sur l'importance de ce réseau culturel, sa singularité, son unicité. Alerté de ce dur jugement porté - du moins en privé car leur statut ne leur permet pas de récriminations ouvertes - par ceux-là même qui chaque jour s'efforcent de faire partager leur amour de la culture française, j'ai voulu comprendre les raisons de ce désenchantement » (Dauge, 2001, p. 5).

En effet, au cours des deux dernières décennies, les rapports concernant le RECAC ont tendance à se suivre et à se rassembler. Le rapport Dauge dresse le constat d'une organisation qui joue un rôle déterminant en matière d'influence, et cela essentiellement hors des frontières nationales, par exemple avec la sensibilisation et la formation de prescripteurs de biens et services produits par des entreprises françaises, mais qui est très menacé, « en péril », et qui pour assurer sa survie « doit évoluer vers des espaces de dialogue et de liberté [...]. 1) Plus d'autonomie 2) Plus de

professionnalisme et d'ouverture 3) Plus de diversité et d'adaptabilité » (Dauge, 2001, p. 2).

Quelques années plus tard, deux sénateurs, également inspirés par les travaux du député Yves Dauge, s'intéressèrent au RECAC dans le cadre de la réalisation d'un rapport d'information sur la réforme de l'action culturelle extérieure et firent un constat identique de « diplomatie culturelle en crise » confrontée à « une diminution préoccupante et une dispersion des crédits » (Legendre et de Rohan, 2009, p. 3). Pourtant, le coût du RECAC est modique au regard des finances publiques.

« Au total, le coût pour l'État du réseau culturel français, tous établissements confondus, ne dépasserait pas 136 millions d'euros en 2008, en additionnant les subventions de 60 millions d'euros aux centres et instituts culturels et de 12 millions d'euros aux alliances françaises, ainsi que le coût des personnels mis à disposition de 33 millions d'euros pour les centres et de 28 millions d'euros pour les Alliances françaises » (Legendre et de Rohan, 2009, p. 23).

Cela n'a pas empêché une chute continue des ressources financières affectées au RECAC, un réseau soi-disant d'une importance déterminante pour l'influence nationale à l'étranger.

« Les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure font l'objet d'une forte baisse en 2009. Passant d'un montant de 105 millions d'euros en 2008 à un montant estimé à 92 millions d'euros dans le programme 185, les crédits consacrés au rayonnement culturel et scientifique dans les pays de l'OCDE (hors AEFÉ), accusent une baisse de - 13 % en 2009. Parmi ces 92 millions d'euros, une trentaine environ est affectée au réseau culturel et une vingtaine à la promotion de la langue française et de la diversité culturelle. Selon le document de programmation triennale, cette baisse devrait se poursuivre en 2010, pour atteindre 80 millions d'euros (- 11 %) et en 2011 pour n'atteindre plus que 77 millions d'euros (- 10 %). La baisse des crédits consacrés aux projets de coopération culturelle est également visible au sein du programme 209 consacré à la coopération en direction des pays en développement : elle serait de l'ordre de - 19 % en 2009 (hors aide multilatérale). Compte tenu de l'importance des coûts fixes du réseau, en particulier des dépenses de personnels ou de loyers, cette diminution a été principalement répercutée sur les crédits d'intervention. Ainsi, les dépenses de programmation culturelle des différents postes auraient été réduites de 15 % en moyenne, cette baisse pouvant atteindre parfois 30, voire 40 %. Cette diminution des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure est d'autant plus préoccupante qu'elle fait suite à une série de baisses dans les

années antérieures. [...] L'ampleur de cette baisse des crédits est telle en 2009 qu'elle menace désormais le cœur même de notre action culturelle extérieure. C'est la raison pour laquelle vos deux commissions avaient fortement et de manière unanime dénoncé cette diminution des crédits consacrés à l'action culturelle et linguistique de la France à l'étranger, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2009 » (Legendre et de Rohan, 2009, p. 24).

L'ampleur des restrictions budgétaires affectant le RECAC a été mesurée et, cependant, la chute des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » se poursuit.

« C'est un plaisir de vous retrouver pour vous présenter le projet de budget de la mission "Action extérieure de l'État". [...] Quelques mots tout d'abord sur l'évolution générale de la mission budgétaire. Son montant est de 3,1 milliards d'euros. Pour regarder l'évolution par rapport au budget de cette année, il convient de raisonner à périmètre constant, c'est-à-dire de laisser de côté les crédits d'organisation de la COP21, et de neutraliser l'effet "change". Dans ces conditions, la mission voit ses crédits baisser de 0,4 %. Il s'agit donc d'un budget économe en crédits et en emplois. Le plafond d'emplois du MAEDI sera de 14 020 équivalents temps plein, soit une baisse de 115 emplois. [...] Le programme 185 "Diplomatie culturelle et d'influence" représente 719 millions d'euros. Il est en baisse de 3,9 %. C'est le programme qui a connu le plus de modifications ces dernières années, avec, d'une part, l'élargissement du périmètre du MAEDI au commerce extérieur et à la promotion du tourisme, et d'autre part, la rationalisation du champ des opérateurs, qui s'est traduite notamment par la création de Business France et d'Expertise France. Les opérateurs représentent un poids important de ce programme. J'ai pris garde à adapter l'évolution de leurs moyens à leur situation financière. C'est ainsi que les baisses s'échelonnent entre - 1,3 % pour l'Institut français et - 4 % pour Campus France. [...] S'agissant des moyens d'influence culturelle, il convient de tenir compte des capacités d'autofinancement du réseau des instituts, qui a atteint 66 % en 2014. Les recettes assises sur les cours de langue, les certifications de diplômes et le mécénat ont atteint 130 millions d'euros. La tendance sera similaire en 2015. Ceci est permis par l'autonomie financière des instituts culturels, qui est vitale pour notre réseau culturel. Or, la Cour des comptes nous demande soit de mettre fin à cette autonomie financière, soit de modifier la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce que nous devons faire lorsque le moment se présentera. Il y a là un mécanisme innovant, souple et productif qu'il faut veiller à préserver »¹⁹.

¹⁹ Site du MAE consulté le 23 octobre 2015 au sujet de la loi de finances pour 2016, mission « Action extérieure de l'État » ; audition de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement

Ainsi que les sénateurs en font état, nous montrerons que le secteur de la coopération linguistique et éducative (CLE) a été particulièrement affecté²⁰. C'est pourquoi nous avons souhaité porter notre regard prioritairement en direction de la CLE et de ses acteurs principaux, les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), les attachés de coopération éducative (ACE) et les attachés de coopération pour le français (ACPF), « fonction clé de la coopération culturelle française » (Mazières, 2010, p. 15).

Ces agents de la CLE sont des personnels expatriés du MAE, le plus souvent des contractuels, mais également des diplomates de carrière, notamment en ce qui concerne les COCAC. Le MAE a, depuis les origines du RECAC, surtout fait appel à des personnes issues de l'Éducation nationale, par exemple pour remplir les fonctions d'attachés ou de directeurs de centres culturels. Nos recherches montrent que leurs profils doivent, depuis la dernière décennie, changer ; ils évoluent, tout en conservant leurs domaines d'expertise, en devant faire montre de capacités en gestion. Nous montrerons que les services chargés du recrutement de la direction des ressources humaines (RH) du MAE ont nettement mis l'accent sur cette double compétence, ainsi que le suggérait le rapport Dauge dans la mesure où « diverses mesures ont fait baisser la proportion des directeurs de centre issus de l'Éducation nationale à 60 %. Ce pourcentage est encore trop important à notre sens car les enseignants n'ont que peu d'expérience de gestion » (Dauge, 2001, p. 32).

Nous sommes allé à la rencontre de ces acteurs et le fil conducteur de la place grandissante de la gestion au sein du RECAC ne s'est non seulement pas démenti mais il s'est aussi confirmé. En effet, 39 entretiens semi-directifs que nous avons réalisés en France et à l'étranger avec des COCAC, ACE et ACPF, sur la totalité des 66 entretiens supports de la présente recherche, confortent cette intuition première et nous ont servi pour penser, concevoir et nourrir la description épaisse relative au RECAC et à ses agents liés à la CLE présentée en début de deuxième chapitre.

international, devant la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat (Paris, 13/10/2015) : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2015-10-22.html#Chapitre12>

²⁰ Ce constat est d'une manière générale très partagé par les agents de la CLE, telle cette ACPF : « On a un peu navigué à vue parce que l'ACE était malade, le COCAC était très dans le culturel, la CLE ne faisant pas partie non plus, il faut bien le dire, des priorités dans les SCAC : l'universitaire est beaucoup plus important, le culturel est plus glamour. Tu sens bien que tu es la cinquième roue du carrosse. Je l'ai régulièrement senti et j'étais pas la seule » (entretien ACPF17, zone Amériques).

Ce mouvement de « managérialisation » ou de « gestionnarisation » a progressivement conquis un RECAC qui, jusque-là, était pour ainsi dire étranger aux pratiques de gestion car irrigué par des subventions régulières et suffisantes aux besoins des actions à mener²¹, et avait été timidement initié avec les réformes des années 1990, à savoir une décennie avant la mise en œuvre de la LOLF.

« Le développement des CCCL [centre culturel et de coopération linguistique] à partir de 1993 puis des CCC [centre culturel et de coopération] à compter de 1996 correspondait à la volonté louable de réunir en une seule main la diffusion culturelle et linguistique ainsi que la coopération linguistique et éducative [CLE]. L'objectif était de favoriser la déconcentration des crédits de coopération et la cohérence des interventions, et au surplus de générer des économies de personnel » (Dauge, 2001, p. 34).

En effet, les responsables du Département et les chefs de poste ont pris conscience dès les années 1990 que leurs dotations budgétaires étaient vouées à se raréfier, qu'il faudrait peu à peu les justifier, puis les générer. Or, nous montrerons, puisant notamment dans un travail doctoral de 1981 produit par l'ancien ambassadeur Albert Salon, que le RECAC était mal connu par ceux-là mêmes qui le pilotaient. Une autre recherche doctorale plus récente confortait cette analyse :

« Même quand elle avait les moyens budgétaires de ses politiques culturelles, la coopération française, et notamment linguistique, a souvent été l'objet de vives critiques : peu structurée, peu planifiée, pas auto-évaluée et peu évaluée par des organismes externes » (Mazières, 2009 ; 2010, p. 86).

C'est ainsi que l'organisation que nous avons imaginée, et effectivement étudiée, est une organisation en crise et, ceci contribuant sans doute à expliquer cela, qui ne se connaissait pas bien, sachant, pour s'inspirer du mot de Lord Kelvin, qu'il faut mesurer ce que l'on veut connaître²², ce qui a été repris sous les formules « Vous ne pouvez

²¹ Nous pourrions aussi évoquer les gâchis dont les témoignages abondent dans des publications d'anciens diplomates et agents du RECAC, ou de journalistes (voir par exemple Renaud, 2010). Un exemple est livré dans le rapport Dauge : « M. Guy Lengagne [alors député] a souhaité faire part d'une anecdote avant d'émettre deux remarques. S'étant rendu au Yémen dans le cadre du groupe d'amitiés France-Yémen, il a visité à Aden la maison où a vécu Arthur Rimbaud et que la France avait souhaité transformer en centre culturel après un effort considérable de réaménagement pour finalement la laisser à l'abandon ; la conséquence étant que cette maison est maintenant devenue "Rambo Hôtel" » (Dauge, 2001, p. 50).

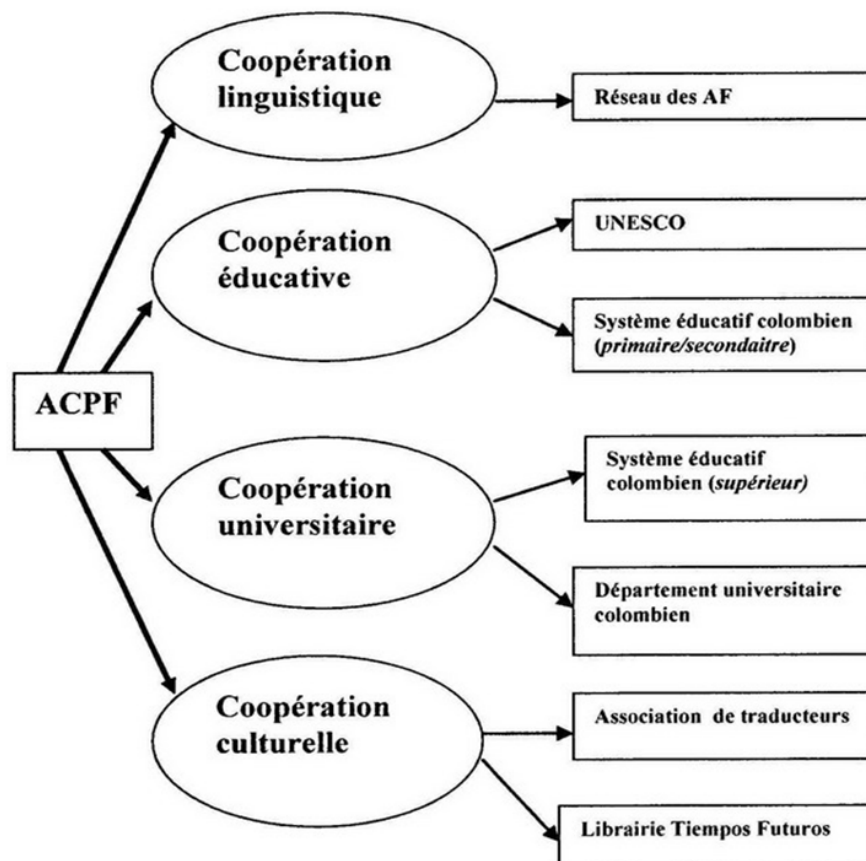
²² Pour Lord Kelvin, la mesure est en fait à la base du processus de connaissance scientifique. Il affirmait ainsi que « When you can measure what you are speaking about and express it in numbers, you know something about it » (Kelvin, 1891, p. 80).

simplement pas gérer quelque chose que vous ne pouvez mesurer »²³ et « on ne gère bien que ce que l'on mesure » (Berland, Chevalier-Kuszla et Sponem, 2008, p. 159).

Le RECAC, dans son processus de réforme quasiment permanente, devait ainsi penser à la mise en place de dispositifs de gestion en sorte de lui permettre de mieux maîtriser son action, et cela en lien avec ses agents. En effet, la question des personnels est cruciale à plusieurs titres.

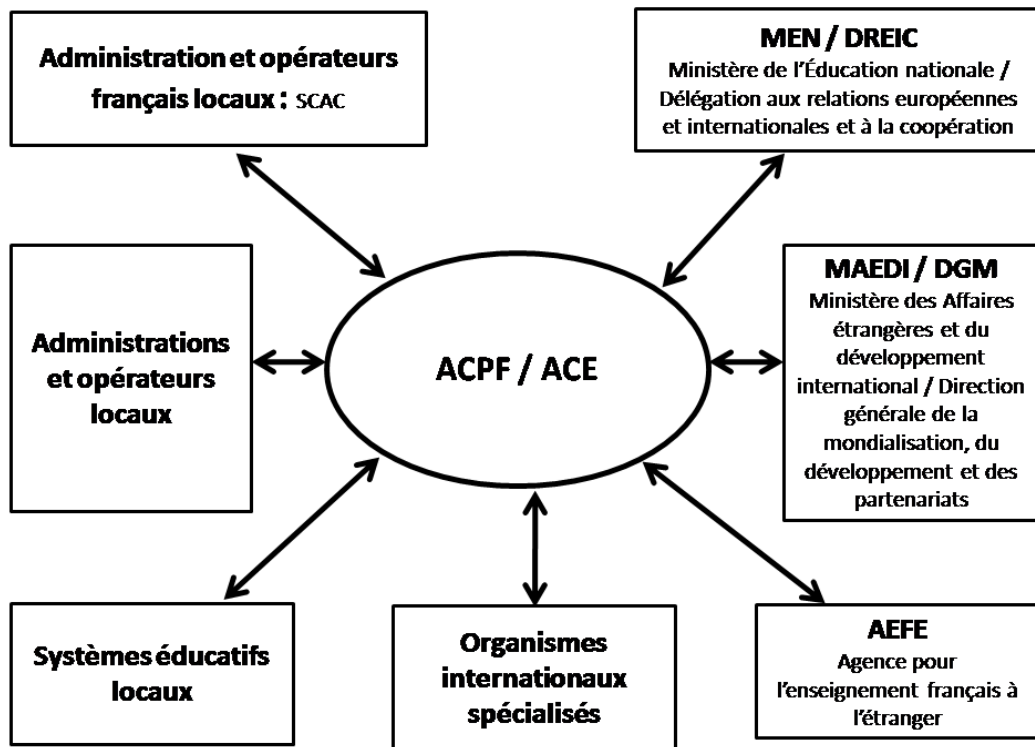
Le premier élément est indéniablement l'expertise sectorielle, en l'occurrence la gestion de projets de coopération linguistique et éducative qui est priorisée dans cette recherche et fera l'objet d'une analyse en deuxième chapitre. À cet égard, il s'agit de professionnels devant mener de front de nombreux projets en coordination avec différents acteurs et institutions (voir figures INTRO-GALE.1., appliquée au cas colombien, et INTRO-GALE.2.).

Figure INTRO-GALE.1. Approche systémique de la fonction d'ACPF (Mazières, 2010, p. 24)



²³ « You simply can't manage anything you can't measure », citation de Richard Quinn, vice-président en charge de la qualité de Sears, Roebuck & Company, citée par Lingle et Schiemann (1996, p. 56).

Figure INTRO-GALE.2. Position administrative des attachés (ACPF/ACE) dans le dispositif français et leurs relations avec les administrations locales (d'après Mazières, 2010, p. 25)



Outre l'expertise sectorielle, les agents culturels évoluent au sein de bureaucraties professionnelles²⁴ où une formalisation du travail forte est à l'œuvre ; ces managers de projets culturels se situent, en référence aux configurations structurelles identifiées par Mintzberg (2012, p. 37), dans un *continuum* ligne hiérarchique-centre opérationnel (figures I.10. et II.1.). La formalisation du travail s'exprime notamment, et cela constitue le troisième élément, dans les définitions des postes de travail qui, comme nous le montrerons, ont significativement changé en affirmant le besoin de personnels ayant une double compétence : leur expertise sectorielle, certes, mais aussi des connaissances en management et gestion. Cela corrobore notre intuition de la managérialisation progressive d'une organisation qui a longtemps été peu concernée par la gestion et qui, justement, a mis en place une cellule de contrôle de gestion pour

²⁴ On peut parler de bureaucraties professionnelles non lucratives (BPNL) au sens de Chatelain-Ponroy : « Les organisations au sein desquelles ont pris place nos travaux sont ainsi caractérisées par la recherche de l'intérêt général et une indépendance plus ou moins grande vis-à-vis du marché : elles appartiennent, en effet, au secteur non-marchand (non lucratif ? *non profit* ?) dans la mesure où le marché ne supporte pas, en tout ou en partie, le coût des biens et des services qu'elles produisent. Elles sont également fortement dépendantes des pouvoirs publics, tant pour l'obtention de leurs ressources que pour la définition de leurs missions, et sont, de ce fait, immergées dans l'océan du Nouveau Management Public (NMP ou NPM : *New Public Management*) » (2008, p. 8-9).

accompagner la mise en œuvre de la LOLF. D'un point de vue managérial, la situation est saisissante : budgets en berne, profondes difficultés de financement, déficit d'informations sur l'activité et les résultats, notamment pour communiquer aux parties prenantes telles la représentation parlementaire nationale et le grand public dans un souci de redevabilité, chute des effectifs, accroissement des missions à accomplir, nécessité d'une autonomie renforcée, mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique²⁵, le tout dans un secteur d'activité fortement concurrentiel²⁶.

Nous montrerons que la solution retenue par le RECAC quant à son adaptation à des contraintes si fortes qu'elles menaçaient sa pérennité a été, dans la voie des réformes, celle de la conception et de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs pour mieux maîtriser sa gestion, tant pour le Département que pour les postes. Il fallait effectivement pour le RECAC et ses agents - et, à l'heure où ces lignes sont écrites le verbe peut encore se conjuguer au présent - faire mieux avec les ressources disponibles.

Nous avons donc identifié une évolution claire quant à l'organisation du RECAC. Ce dernier a connu une profonde reconfiguration depuis les années 1990. Ainsi, d'une direction générale culturelle qui assurait la définition politique, la planification stratégique (que nous avons analysée comme peu formalisée), la conception des projets, leur mise en œuvre puis leur évaluation, quand elle existait, intégrait le réseau mondial des établissements d'enseignement français à l'étranger et subventionnait des alliances françaises, il est devenu protéiforme, un réseau de réseaux où de nouveaux acteurs sont apparus comme bras armés d'une administration centrale (DGM) qui s'est réduite comme peau de chagrin. Nous allons montrer que la raison de cette transformation au long d'incessantes réformes est la substitution d'une logique de fonctionnement basée sur le messianisme français à une logique de résultats, fruit de la mise en œuvre d'une logique générale que nous qualifions de « gestionnaire ». Cela s'est traduit par la mise en place de ce que nous appelons « système de maîtrise de gestion » (SMG), un assemblage d'éléments constituant un dispositif de gestion qui a été progressivement développé avec et pour ses principaux acteurs, les managers qui l'utilisent ; nous les qualifierons de « managers-utilisateurs » (voir le premier chapitre). La référence aux

²⁵ Nous avons retenu dans la présente recherche « nouvelle gestion publique » pour traduire *New Public Management*, comme certains auteurs que nous mobilisons, sachant que d'autres chercheurs francophones préfèrent traduire en français cette expression par « nouveau management public » (Boitier, 2015, p. 17).

²⁶ « On fait la démonstration, exemples à l'appui, que la diplomatie culturelle - inventée par la France - héritage inestimable envié du monde entier est en grand danger et que nous perdons du terrain face à des concurrents qui se multiplient et marquent des points tous les jours » (Gazeau-Secret, 2009, p. 19).

interactions entre les managers de projets culturels et le SMG mis à leur disposition pour conduire leur mission nous a paru essentielle. En effet, confronté à une situation difficile avec une raréfaction de ses ressources et des contraintes croissantes, on pourrait s'attendre à ce que le type de contrôle mis en place soit de plus en plus coercitif, mettant ainsi l'accent sur la dimension « surveillance » du terme contrôle. Or, nous avons observé et compris qu'une autre voie avait été empruntée. Celle où les promoteurs du SMG mettent en avant l'aide, la dimension facilitante des dispositifs de gestion déployés à l'usage des managers-utilisateurs dans les postes, qui sont aussi autorisés, c'est-à-dire habilités, à intervenir sur ces outils, par exemple pour les améliorer, voire en créer de nouveaux. Nous n'avons pu manquer de faire le lien avec un modèle récent en contrôle de gestion, proposé en 2004 par des chercheurs anglais renommés et dénommé *Enabling control*, que nous proposons d'appeler « contrôle capacitant » ; ce modèle constitue la grille de lecture privilégiée dans cette recherche.

Le concept fondamental de ce modèle est de « permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches » et trouve son origine dans des travaux publiés en 1996 aux États-Unis en sciences administratives et interrogeant les bureaucraties. Permettre aux employés de mieux maîtriser leurs tâches et leur mission : c'est une idée, un souhait, une volonté qui a traversé la théorie des organisations depuis son apparition et l'irrigue toujours. Le concept sous-jacent est de type productiviste : produire davantage avec les ressources dont on dispose, en l'occurrence la principale richesse, pour reprendre le mot de Jean Bodin, la richesse humaine connue en sciences de gestion sous le terme de ressources humaines. Les ressources ne sont d'ailleurs pas qu'humaines. Elles peuvent être financières, matérielles, informationnelles, temporelles et n'ont d'horizon que les besoins des organisations qui les utilisent.

Évidemment, une organisation bénéficiant d'une abondance de ressources ne se sentirait certainement pas concernée par une telle approche conceptuelle. Cela peut être le cas pour une entreprise privée. Cela peut aussi concerner des organisations publiques, de la plus petite structure à la plus importante, l'État, ce qui paraît bien expliquer des situations d'endettement chroniques qui seraient insupportables pour des organisations visant la rentabilité. Mais la rentabilité a peu à peu gagné les organisations publiques. Du *New Public Management* aux critères de Maastricht, la vision économique s'est peu à peu propagée dans la majorité des organisations actuelles, qui sont de plus en plus sensibles à des considérations gestionnaires (on parle de nouvelle gestion publique en France, après avoir expérimenté la « rationalisation des choix budgétaires » dans les

années 1970 (Bartoli, 2009, p. 19-20)) en période de crise(s) économique(s). Cela explique le développement continu de systèmes qui permettent de maîtriser cette gestion. Sauf que l'on fait le plus souvent référence à eux en termes de contrôle et de surveillance.

« Contrôle pourrait être le mot le plus controversé de notre temps. La moitié du monde pense au contrôle en termes de coercition, d'oppression et de protestations de telle sorte qu'il devrait y en avoir moins ; le reste estime que la société est à peu près hors de contrôle et que nous en avons besoin de davantage. Quoi qu'il en soit, et quelle que soit la position politique, le contrôle est un phénomène qui nécessite une étude approfondie si nous voulons donner un sens à notre monde. Ce livre s'intéresse à un type très important et spécifique de contrôle : les systèmes de contrôle de gestion » (Macintosh et Quattrone, 2010, p. 3)²⁷.

Justement, nous nous proposons d'analyser la mise en place du SMG de notre terrain organisationnel en formulant l'hypothèse qu'il peut être compris grâce au prisme du modèle du contrôle capacitant, sachant que :

« Les organisations sont rarement des lieux où règne une parfaite harmonie et, dans de nombreux cas, le contrôle de gestion sera considéré comme coercitif plutôt que capacitant [...]. En particulier, l'introduction d'un nouveau système de contrôle peut aisément générer des sentiments de coercition parmi l'encadrement intermédiaire et les employés » (Jordan et Messner, 2012, p. 561)²⁸.

Ce cheminement de pensée a conduit à poser la question de recherche suivante :

Peut-on envisager un mode de contrôle capacitant dans une organisation où de fortes contraintes, tant externes²⁹ qu'internes, semblent plutôt conduire au renforcement de contrôles coercitifs ?

²⁷ « Control might be the most contentious word of our time. Half of the world thinks of control as coercion and oppression and protests that we should have less of it; the rest believes that society is pretty much out of control and that we need more of it. Either way, and regardless of one's political stance, control is a phenomenon that requires careful study if we are to make sense of our world. This book is about one very important and specific sort of control: management accounting and control systems (MACS) » (Macintosh et Quattrone, 2010, p. 3).

²⁸ « Organisations are hardly ever places of complete harmony and, in many cases, management control will be regarded as coercive (rather than enabling) [...] Especially the introduction of a new control system can easily create feelings of coercion among middle managers and employees » (Jordan et Messner, 2012, p. 561).

²⁹ Contraintes telles celles de la NGP française reposant sur la LOLF, la RGPP ou la MAP depuis fin 2012. NGP : nouvelle gestion publique ; LOLF : loi organique relative aux lois de finance promulguée le

Comprenons une organisation

Comprendre une organisation en mobilisant des fondements théoriques au service de notre question de recherche a constitué un plan de route que nous avons formalisé au cours des premiers mois du présent travail de recherche. Il s'était traduit par la présentation du canevas de la recherche lors de notre première participation en journée doctorale du 34^{ème} congrès de l'Association francophone de comptabilité (Benoit, 2013, p. 12). Le schéma présenté en annexe 2 témoigne des incessants allers et retours qui ont jalonné ce travail de recherche doctorale. Ils se comprennent comme un projet de compréhension du principal cadre conceptuel mobilisé au regard du cadre empirique. En effet, le principal apport de cette recherche est de montrer comment nous avons abouti à un « raffinement théorique » (*theory refinement*). Dans ce sens, cette thèse est construite de manière à la rendre la plus intelligible qui soit selon une double structure binaire : deux parties comprenant chacune deux chapitres.

La première partie propose l'analyse des deux objets qui sont mis en dialogue dans notre démarche compréhensive. Il s'agit d'abord du principal modèle mobilisé qui est le contrôle capacitant. Ce modèle récent fait montre, ainsi que cela ressort de l'étude de la littérature, d'insuffisances conceptuelles. Prenant appui sur des travaux conceptuels et empiriques, essentiellement publiés dans les principales revues de comptabilité et de contrôle de gestion anglo-saxonnes, notre analyse nous conduit à identifier trois faiblesses et à formuler trois leviers pour mieux comprendre ce modèle prometteur qui a retenu l'intérêt de chercheurs reconnus dans notre champ d'études (chapitre I). Dans la perspective de la découverte du terrain d'étude, nous proposons ensuite une approche du RECAC basée sur une profonde recherche documentaire et des observations de l'activité de ses acteurs qui s'appuient sur une description épaisse que nous avons réalisée. Nous montrons que la survie de l'organisation s'est, de façon sans doute paradoxale pour une organisation n'ayant pas une culture gestionnaire, jouée en grande partie sur la mise en place progressive d'un SMG (chapitre II). La conclusion de cette première partie met l'accent sur le questionnement épistémologique et le dispositif méthodologique choisi en cohérence avec l'approche du terrain retenue et le modèle conceptuel mobilisé.

1^{er} août 2001 ; RGPP : révision générale des politiques publiques (2007-2012) ; MAP : modernisation de l'action publique (2012-).

La deuxième partie poursuit notre analyse en deux phases. Il s'agit d'abord, à la lumière du SMG du RECAC, d'apprécier la qualité capacitante de l'assemblage de contrôle de gestion déployé (chapitre III). Pour ce faire, nous faisons ressortir les traits saillants de la campagne des 60 entretiens semi-directifs que nous avons conduits pendant plus d'une année auprès d'experts du RECAC dans les postes et à la Centrale. L'analyse prend appui sur le cadre étendu (*extended framework for analysis*) proposé par Ferreira et Otley (2009), et ce selon une démarche qualitative avec le recours au logiciel d'analyse qualitative NVivo10. Les résultats sont complétés par une analyse factorielle des correspondances multiples portant notamment sur les caractéristiques-clés du modèle capacitant, ce qui nous permet de positionner la présente recherche en tant que recherche mixte à dominante qualitative. Ces résultats qui permettent de faire dialoguer terrain de recherche et modèle conceptuel (ce que nous appelons les éléments empiriques et théoriques), selon la démarche méthodologique spécifique à cette étude, sont ensuite discutés (chapitre IV). En effet, nous proposons un retour réflexif s'intéressant aux trois éléments mobilisés (figure I.2.). Ce retour est d'abord dirigé vers le terrain d'étude qui connaît toujours des évolutions sensibles, conformément aux réformes permanentes que nous avons soulignées (annexe 3) ; nous portons notamment notre attention sur des organisations « concurrentes » auprès desquelles nous avons réalisé six entretiens selon un protocole identique à celui mis en place pour les entretiens avec les agents du RECAC. Nous nous intéressons ensuite à la dimension méthodologique eu égard au protocole que nous avons retenu. Il s'agit enfin d'effectuer un retour sur l'analyse du modèle du contrôle capacitant en proposant son renforcement sous la forme d'un raffinement théorique.

La conclusion générale s'articule en trois temps. Nous mettons l'accent sur les apports théoriques et méthodologiques de ce travail. Puis, nous effectuons un bouclage quant aux résultats de la mise en place du SMG pour le RECAC en sorte de répondre à la question de recherche. Enfin, nous identifions les principales limites de cette étude et dressons des perspectives de recherche en soulignant l'essor des technologies numériques pour le contrôle de gestion, en général, et le contrôle capacitant, en particulier.

Figure INTRO-GALE.3. Schéma présentant l'articulation des parties et des chapitres

Question de recherche : peut-on envisager un mode de contrôle capacitant dans une organisation où de fortes contraintes, tant externes qu'internes, semblent conduire au renforcement de contrôles coercitifs ?

Introduction générale – Le contrôle capacitant, un contrôle de gestion pour des organisations contraintes

Première partie – Des cadrages théoriques à la rencontre d'un terrain

Chapitre I – Le cadrage théorique

- A – La revue de littérature, une tension entre savoir et non savoir
- B – Une double insertion : le cadre des bureaucraties professionnelles et la théorie de la contingence
- C – Du modèle capacitant au contrôle capacitant
- D – Les trois leviers de compréhension du contrôle capacitant
- E – Conclusion du chapitre I : un modèle conceptuel basé sur les interactions SMG-managers utilisateurs au service d'organisations repensant leurs dispositifs de gestion

Chapitre II – Le terrain

- A – L'entre-deux postes d'un ACPF ou une tentative de description épaisse
- B – Comprendre le terrain : le RECAC, histoire d'un bateau ivre
- C – Le puzzle d'une évolution vers un système de maîtrise de gestion
- D – Conclusion du chapitre II : l'analyse du RECAC fait ressortir le besoin de la mise en place d'un système de maîtrise de gestion

Conclusion de la première partie – Le questionnement épistémologique et la démarche méthodologique

Seconde partie – Résultats et discussion issus de la confrontation entre éléments théoriques et empiriques

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

- A – À la recherche du système de maîtrise de gestion du RECAC : le FSP, élément préfigurateur
- B – La fabrique d'un système de maîtrise de gestion : un assemblage sur-mesure
- 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
- D – La dimension quantitative de la recherche complémente les résultats de la démarche qualitative de compréhension du contrôle capacitant du RECAC
- E – Conclusion du chapitre III : l'analyse du SMG du RECAC fait ressortir trois résultats principaux relatifs au contrôle capacitant

Chapitre IV – Un retour réflexif sur la recherche : le projet capacitant en dix points

- A – Appréhender le projet capacitant pour le RECAC
- B – Saisir le projet capacitant par la méthodologie mise en œuvre
- C – Modeler le projet capacitant pour le consolider
- D – Conclusion du chapitre IV : le projet capacitant du RECAC

**Conclusion de la seconde partie – Comprendre le contrôle capacitant en tant que modèle de la conception
« maîtrise » du contrôle de gestion**

Conclusion générale – « Le contrôle de gestion m'a sauvé »