

**Repenser  
le management  
des organisations  
publiques  
sous le prisme  
du contrôle  
de gestion**

Coordonné par  
**Marc Bollecker**  
**Angèle Renaud**

**Vuibert**



# Repenser le management des organisations publiques sous le prisme du contrôle de gestion

Coordonné par  
MARC BOLLECKER ET ANGÈLE RENAUD

Vuibert

Mise en page : IDT

Couverture : Nathalie Dudek

---

ISBN : 978-2-311-41125-6

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Le « photocopillage », c'est l'usage abusif et collectif de la photocopie sans autorisation des auteurs et des éditeurs. Largement répandu dans les établissements d'enseignement, le « photocopillage » menace l'avenir du livre, car il met en danger son équilibre économique. Il prive les auteurs d'une juste rémunération. En dehors de l'usage privé du copiste, toute reproduction totale ou partielle de cet ouvrage est interdite. Des photocopies payantes peuvent être réalisées avec l'accord de l'éditeur.

S'adresser au centre français d'exploitation ou du droit de copie :

20 rue des Grands-Augustins, F-75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70



© Magnard-Vuibert, mai 2023 – 5, allée de la 2<sup>e</sup> DB, 75015 Paris

Site internet : [www.vuibert.fr](http://www.vuibert.fr)

# Sommaire

Remerciements	5
Préface	7
<i>Patrick Gibert</i>	
Introduction générale	15
<i>Marc Bollecker et Angèle Renaud</i>	

## **Partie 1. Le contrôle de gestion dans les services publics : diversité, difficultés et perspectives**

<b>Chapitre 1.</b> Le déploiement divergent du contrôle de gestion dans les organisations conglomerales publiques : le cas des communes, des hôpitaux et des universités	23
<i>Angèle Renaud, Marc Bollecker, Pascal Fabre et Charles Ducrocq</i>	
<b>Chapitre 2.</b> La mise en œuvre du contrôle de gestion dans les universités : de l'importation anarchique au déploiement stratégique	43
<i>Thierry Côme et Jean-Luc Petitjean</i>	
<b>Chapitre 3.</b> Création d'un outil de gestion dans une régie d'eau publique : diversité de logiques et besoin de co-pilotage	61
<i>Bruno Camous</i>	

## **Partie 2. Le contrôle de gestion transforme-t-il les organisations publiques ? Le point de vue des praticiens**

<b>Chapitre 4.</b> La performance, levier de la transformation publique	83
<i>Jean-François Charbonnier</i>	
<b>Chapitre 5.</b> Le contrôle de gestion dans le secteur public à l'ère de la modernisation et de la transformation numérique.	105
<i>Jérôme Mourroux</i>	

<b>Chapitre 6.</b> Le contrôle de gestion dans le pilotage des organisations publiques	<b>115</b>
<i>Philippe Baron</i>	

### **Partie 3. Revenir aux fondamentaux du contrôle de gestion pour transformer les organisations publiques hybrides**

<b>Chapitre 7.</b> Le contrôle de gestion et les mutations de l'hôpital public dans un monde en transition	<b>133</b>
<i>Irène Georgescu et Gérald Naro</i>	
<b>Chapitre 8.</b> Le contrôle de gestion stratégique comme espace pour penser dans les universités québécoises	<b>151</b>
<i>Marie-Andrée Caron</i>	

<b>Chapitre 9.</b> Le système de contrôle de gestion comme support au changement dans les collectivités françaises	<b>169</b>
<i>Christophe Maurel</i>	

### **Partie 4. Repenser le pilotage de la performance publique à l'ère du *post-NPM* ?**

<b>Chapitre 10.</b> L'impact du pilotage des politiques publiques sur la rénovation du management des collectivités territoriales	<b>187</b>
<i>David Carassus, Benjamin Drevetton et Christophe Favoreu</i>	
<b>Chapitre 11.</b> De la fin du New Public Management au Neo-Weberian State en Europe ?	<b>217</b>
<i>Geert Bouckaert</i>	
<b>Chapitre 12.</b> Vers des systèmes de pilotage <i>post-NPM</i> ?	<b>229</b>
<i>Marcel Guenoun</i>	
Conclusion générale	<b>249</b>
<i>Marc Bollecker et Angèle Renaud</i>	
Postface	<b>255</b>
<i>Emmanuel Millard</i>	
Présentation des auteurs	<b>257</b>
Table des matières	<b>263</b>

# Remerciements

Peu d'ouvrages sont consacrés au contrôle de gestion dans la sphère publique. Il s'agit pourtant de l'un des principaux processus de management qui éclairent les décideurs publics. Confrontées à de multiples défis et soumises à des réformes successives, les organisations publiques sont entrées dans une ère de transformations permanentes qui façonnent au fil du temps le contrôle de gestion. Cherchant à contribuer à sa compréhension, l'idée de publier cet ouvrage est apparue à l'occasion d'un workshop organisé en 2021 par le laboratoire CREGO, intitulé « Au-delà du New Public Management : controverses et perspectives pour le contrôle de gestion ». Décrypter les dimensions politiques, stratégiques, managériales et opérationnelles du contrôle de gestion dans les organisations publiques constitue un enjeu important à la fois pour la recherche et la pratique du management public.

Cet ouvrage est le résultat de réflexions riches et variées de 19 universitaires et praticiens qui se sont associés aux deux coordinateurs. Nous exprimons notre grande gratitude à Philippe Baron, Geert Bouckaert, Bruno Camous, David Carassus, Marie-Andrée Caron, Jean-François Charbonnier, Thierry Côme, Benjamin Drevetton, Charles Ducrocq, Pascal Fabre, Christophe Favoreu, Irène Georgescu, Patrick Gibert, Marcel Guenoun, Christophe Maurel, Emmanuel Millard, Jérôme Mourroux, Gérald Naro et Jean-Luc Petitjean.

Nos remerciements se dirigent également vers l'Université de Bourgogne, ainsi que vers l'Université de Haute-Alsace pour leurs soutiens juridique et financier.

Nous exprimons enfin notre reconnaissance aux Éditions Vuibert d'avoir accepté la parution de ce manuscrit.

Les coordinateurs



# Préface

PATRICK GIBERT

L'ouvrage qui suit est riche ; le lecteur y trouvera quantité d'analyses, de vues et de thèmes ressortissant au paradigme du contrôle de gestion dans le public. Qui plus est, les auteurs des contributions appartiennent aux différents mondes traitant du contrôle de gestion sur des modes variés, ceux des consultants, des praticiens et (majoritairement) d'enseignants-chercheurs de différents établissements.

Le lecteur attentif pourra identifier les variantes, voire les divergences de perception associées à ces différentes appartenances et se rendre compte, à l'inverse des trop nombreux hélas pourfendeurs d'une approche dite comptable, que le contrôle de gestion est une approche complexe à cerner, aussi bien quant à sa finalité, son champ, ses problèmes de mise en œuvre qu'en ce qui concerne ses modes d'appropriation et ses relations avec d'autres approches du management public.

Le préfacer d'un ouvrage collectif a le loisir de choisir ce qu'il retient du livre et ce que sa lecture a engendré ou ravivé en lui par la mise en perspective des différentes contributions du livre avec des préoccupations qui sont les siennes en la matière, souvent depuis longtemps. Pour ne point abuser de cette faculté, je retiendrai uniquement deux thèmes qui pour moi sont porteurs de questions fondamentales pour le développement de la littérature du contrôle de gestion dans la sphère du public. Le premier a trait aux vicissitudes du binôme constitué par l'interface des objectifs et des indicateurs, et le second, aux modes de comparaison entre les instruments de gestion en général et ceux de contrôle de gestion en particulier.

Le premier thème se rapporte à la question du binôme objectif-indicateur. C'est la pierre de touche<sup>1</sup> qui permet souvent de distinguer la volonté d'un auteur d'aborder d'un point de vue managérial le contrôle de gestion dans le public, d'analyses de nature purement sociopolitiques ou de propos antimanagérialistes entre autres.

Chez les antimanagérialistes<sup>2</sup>, le premier terme du binôme, l'objectif, a bonne presse ; le second, à l'inverse, a mauvaise réputation.

L'objectif, c'est l'intentionnalité, c'est l'accent mis sur la finalité de l'action et ses ramifications. Rester à son niveau, c'est renoncer à l'expression d'ambitions

---

1. Un peu l'équivalent de l'*acid-test ratio* des financiers en méthode d'appréciation de la trésorerie.

2. Sur le managérialisme et l'antimanagérialisme, voir par exemple Tandilashvili (2016).

quantifiées ou binaires<sup>3</sup>, c'est s'en tenir au domaine du verbe, là où peuvent régner l'ambiguïté et le flou grâce à l'imprécision qui les permet, là où peuvent se pratiquer les contorsions stylistiques qui font mine de dépasser antinomies et oxymores. De longue date, les déclarations stratégiques politico-administratives en abondent. Les chevilles « tout en », « ni », « sans », « en même temps » sont des instruments majeurs qui permettent de dépasser les oppositions et d'explicitier des visées plus ou moins contradictoires, sans que le destinataire du discours puisse facilement savoir si l'auteur de l'objectif en question désire mettre en œuvre un équilibre acceptable entre des visées incompatibles, trouver une formule efficace de dépassement des contradictions, ou rendre simplement hommage à un (des deux) principe(s) qu'il délaissera<sup>4</sup>. L'existence d'une structure d'objectif et de ses différents niveaux, le développement d'objectifs opérationnels à côté d'objectifs stratégiques sont de nature à éviter ce genre d'incertitude pour les objectifs de base, ils ne garantissent pas la précision de ceux-ci.

L'indicateur, c'est l'intrusion d'un instrument de mesure qui oblige à une réduction d'ambiguïté, à une explicitation, voire à une suppression des contorsions sémantiques ou à une multiplication d'indicateurs pour rendre plus ou moins bien compte des complexités et/ou des contradictions internes d'un objectif.

Pour les antimanagérialistes, mettre sous contrôle les objectifs par le moyen des indicateurs peut donc être vu comme passer de l'expression d'intentions louables au développement d'une technocratie sans âme, à une perte de vue des valeurs, à un assujettissement des professions de toute nature à une nouvelle science sinistre<sup>5</sup>. L'indicateur est donc le mal, le petit fantassin du gouvernement des nombres, autant dire le complice inconscient de la perte de sens. Bien sûr, nous caricaturons ici la pensée des antimanagérialistes, mais malheureusement, ce que nous ne caricaturons pas, c'est la volonté trop répandue de faire dans le discours sur l'action publique l'impasse sur la rareté des ressources<sup>6</sup>.

Il est regrettable que, vieille de 23 ans, l'utilisation par Bourne et Neely (2000) du qualificatif de « maillon faible » pour caractériser le passage, par exemple au sein de tableaux de bord, des objectifs aux indicateurs demeure toujours valable. Le problème, ce ne sont pas les indicateurs, c'est le travail sur les indicateurs

---

3. Première définition pourtant de l'objectif, rappelons-le, chez Anthony (et Herzlinger, 1975).

4. Comme le vice rend hommage à la vertu, pourrait-on écrire, si on ne craignait pas de l'accuser de cynisme.

5. L'expression conçue par William Carlyle désignait à l'origine la science économique. On peut d'ailleurs considérer qu'à travers le discours des antimanagérialistes, aussi bien que la dénonciation d'un raisonnement « comptable », c'est l'économicité qui est fondamentalement rejetée.

6. À l'exception, bien évidemment, des discours sur les problèmes énergétiques et climatiques centrés, pour leur part, sur une catégorie de ressources.

pour en faire des représentations pertinentes des objectifs, c'est-à-dire – au moins quand ces derniers ne sont pas de simples propos convenus – l'effort pour donner chair aux intentions et en faire des cibles précises. L'enjeu n'est rien moins que de réaliser un état de suivi de la performance non entaché d'un déplacement des buts et/ou d'une interprétation trop restrictive de ceux-ci (voir par exemple Gibert et Benzerafa-Alilat, 2016).

Il est regrettable que l'effort réalisé par Robert Behn (2003) il y a une vingtaine d'années, quand il a établi un recensement assez complet de toutes les raisons qu'il peut y avoir de suivre la performance, n'ait pas eu plus d'incidence sur le comportement de la pratique en matière d'utilisation des chiffres.

Il est regrettable que les très nombreux collègues qui de longue date ont souligné qu'une information n'a de sens qu'en vue d'une utilisation, que le « *one size fits all* » ne marche pas, n'aient pas été plus entendus. L'isomorphisme sévit là comme ailleurs et nuit à la crédibilité d'indicateurs de performance, dont la contingence de la validité est oubliée. Le problème, ce ne sont pas les indicateurs, mais la façon dont ils sont utilisés.

Les contrôleurs de gestion, praticiens, consultants, universitaires n'ont pas à être complexés de leur utilisation d'un matériau décrié par des personnes, par ailleurs très honorables, qui opposent plus ou moins à celle-ci la quête de sens. Le management par objectif lié au contrôle de gestion, pour ne pas dire plus, est en principe du moins un management par le sens. En revanche, il n'est pas un management par la croyance ; il désire voir, il veut des manifestations tangibles des résultats, des preuves. C'est là que le bât blesse. D'abord, parce que l'intentionnalité qui ressort des missions, buts ou objectifs est généralement abstraite, comme l'a souligné Mark Moore (1995). Or, l'abstraction prohibe le positivisme, elle oblige pour être dépassée à des constructions, et diverses constructions, voire antagonismes peuvent être élaborés à partir d'une même abstraction, d'où cette préférence répandue du politique pour l'ambiguïté et le flou. Les indicateurs font partie de ces constructions – à l'exception sans doute de ceux qui mettent sous contrôle des objectifs très opérationnels<sup>7</sup>. La question qui se pose donc est celle de la légitimité de la construction. Dans le cadre de la légitimité démocratique traditionnelle, la construction légitime est celle opérée par les détenteurs légitimes du pouvoir, élus aux différents niveaux. Sauf que ceux-ci s'en tiennent pour leur part aux objectifs flous ou ambigus mentionnés ci-dessus. Se substituent alors aux politiques responsables des collaborateurs, soit dans la ligne hiérarchique, soit dans une ligne fonctionnelle créée avec des contrôleurs de gestion. Cet état de fait rend alors visible ce que cachait une présentation sommaire du contrôle de gestion, ainsi qu'une attention insuffisante à la dualité entre les politiques et les administratifs dans la gouvernance aussi bien de l'État que des collectivités territoriales.

---

7. Mais c'est souvent alors les liens entre ces objectifs très opérationnels et les objectifs stratégiques qui peuvent être contestables et contestés.

Les politiques ne gèrent pas – sinon par exception. Ils font des relations humaines avec les citoyens-administrés et les différentes parties prenantes à leurs actions ; ils s'évertuent à légitimer celles-ci, et prennent des décisions plus ou moins contraintes. Dès lors, le contrôle de gestion, considéré comme une aide à la gestion d'un manager ou comme un moyen d'information de la hiérarchie quant aux résultats des managers des différents niveaux qu'elle contrôle, n'est pas une question majeure pour eux, c'est l'affaire de leurs administrations. En revanche, le contrôle de gestion vu sous l'angle de la redevabilité touche davantage, et surtout de manière plus visible, à leur rôle. Ils ont tendance à y accorder davantage d'intérêt.

Cet intérêt a débouché sur une innovation singulière au niveau de l'État central, où deux objets coexistent depuis quelques années pour assurer de façon assez simple la redevabilité de l'État au regard de toute personne intéressée. D'un côté, un document intitulé « Les données de la performance » est présenté par le ministère du Budget et des Comptes publics, et de l'autre, un « baromètre des résultats de l'action publique » est présenté par le ministère de la Transformation et de la Fonction publique. Le premier document est nourri par les états de performance annexes aux lois de finances, projets et rapports annuels de performance ; le second, centré sur les « objets de la vie quotidienne », est alimenté, au départ du moins, de façon indépendante. Cette dualité rajoute donc une complexité à un système qui a déjà du mal à apparier objets de gestion à usage interne<sup>8</sup> et objets de redevabilité. Elle révèle aussi l'existence de deux interprétations fondamentalement différentes de la redevabilité : celle organisée en application de la LOLF s'efforçant, pas toujours de façon heureuse d'ailleurs, de mixer des indicateurs pour le contribuable, pour les usagers et pour le citoyen<sup>9</sup>, le baromètre se concentrant quant à lui sur le seul usager. Cette différence, bien que peu débattue, est loin d'être mineure ; la concentration sur le seul usager occulte la notion de bien collectif et le problème du financement des actions et prestations publiques. On ne saurait assimiler cette dernière caractéristique à une imitation du privé – ramenée ou non au *New Public Management* – dans la mesure où le financement, problème essentiel en situation de marché, en est absent. Elle nous rapproche plutôt d'un clientélisme au sens latin du terme. Elle devrait inciter les spécialistes de management public à des recherches plus systématiques sur les conflits et accommodations entre rationalité politique et

---

8. Ce que veulent être aussi les objectifs et indicateurs des projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP) de par leur déclinaison dans les budgets opérationnels de performance (BOP) et les unités opérationnelles (UO) à la disposition des différents niveaux de managers de l'État. Ils sont par là même des outils de *reporting* interne en même temps que des outils de redevabilité à l'égard du parlement, mais aussi du grand public.

9. Respectivement qualifiés aussi d'efficience, de qualité de service et d'efficacité socio-économique. La constitution des binômes peut être d'ailleurs très contestable (Gibert et Benzerafa-Alilat, 2016).

rationalité managériale, thème qui n'est pas absent de la littérature la plus récente, mais trop souvent abordé de façon incidente (Gibert et Thoenig, 2020, pp. 291-300).

Notre deuxième thème a trait aux difficultés de comparaison entre les méthodes ou instruments de gestion ainsi qu'à leur appropriation.

Les limites de ces comparaisons, que ce soit quant à l'effectivité de l'usage de ces instruments ou à la réalité de leur mode d'appropriation, tiennent à trois types de travers dont l'évitement n'est pas toujours facile même aux auteurs les plus rigoureux.

Un travers, que nous appellerons de type 1, se rapporte à l'asymétrie d'état des objets comparés. Pour en donner une présentation simplifiée, on peut considérer qu'il existe seulement deux états possibles pour un instrument de gestion : l'état A ou modèle idéal-type, présentation *a priori* de l'instrument, et l'état B qui caractérise l'instrument en pratique. L'état A peut être considéré comme une description *a priori* de l'instrument mettant l'accent sur les fonctions utiles de l'instrument bien plus que sur les problèmes de mise en œuvre qu'il peut poser ou les inconvénients que son utilisation peut présenter (effets non recherchés). L'état B met l'accent sur l'ensemble des caractéristiques que révèle assez généralement son utilisation<sup>10</sup>. Considérons l'arrivée d'un instrument de gestion bêta en concurrence, pour exercer une fonction, avec un instrument de gestion existant alpha. Les comparaisons entre le nouvel et l'ancien instrument vont rapidement se multiplier dans les littératures savante comme profane. Dans le domaine du contrôle de gestion, ce fut le cas lors de l'apparition de la méthode ABC ou comptabilité des coûts par activité (*activity-based costing*) en opposition avec la vieille méthode des centres d'analyse ou des sections homogènes. Ce fut le cas également lors de l'apparition du *balanced scorecard* (BSC), un peu vite avantageusement comparé au tableau de bord rapidement alors dénommé à la française.

Ces comparaisons entre modèle idéal-typifié d'un instrument nouveau et caractérisation, pour ne pas dire caricature, d'un instrument ayant largement eu l'occasion de montrer ses limites sont souvent inéquitables et dépourvues de pertinence dans la mesure où leur auteur, plus ou moins consciemment, compare le modèle idéal-type du nouvel instrument avec la pratique de l'ancien. L'ancien pâtit donc de la mise en exergue des effets secondaires négatifs aussi bien que des conditions organisationnelles, environnementales ou autres dans lesquelles il a été mis en œuvre. Le nouvel instrument est parfois présenté d'une façon qui n'est pas éloignée d'une publicité rédactionnelle. Dans ces cas, il y a glissement de l'analyse vers la recommandation, c'est-à-dire vers une forme de normatif. Cette façon de faire inéquitable est une des explications de la naissance des modes et un facteur

---

10. Cet état B est bien évidemment une image abusive de situations multiples dans la mesure où sont fréquemment opérées des mises en œuvre de l'instrument dans des environnements différents avec des options qui peuvent être très variées. L'écart type de ces situations de l'état B peut être très élevé.

de risque de glissement insidieux de l'approche analytique du management public vers une approche normative<sup>11</sup>.

Le travers de type 2 rappelle quelque peu l'allégorie de la caverne de Platon. Il est trop fréquent que les chercheurs ne puissent disposer de faits pour mener leurs analyses. C'est souvent la conséquence de la réticence des organisations qu'ils sollicitent pour la délivrance d'informations statistiques et documentations qu'elles détiennent et/ou que pourrait rassembler l'analyste. Cette réticence est expliquée par le secret des affaires dans le cas des entreprises, par l'obligation de réserve imposée aux fonctionnaires dans le public ou simplement explicable par un excès de prudence des interlocuteurs contactés. Les équipes de recherche se résignent alors au remplacement d'une analyse qu'elles auraient préféré fonder sur des faits objectifs par un travail effectué à partir d'un recueil d'opinions et de discours. Cette difficulté pour un académique d'observer des faits dans une organisation, voire de rassembler des documents, crée une dépendance de l'analyste par rapport à la subjectivité des personnes auxquelles il s'en remet, bien loin de l'« *evidence-based* » à laquelle aspirent les académiques en quête de renforcement de la scientificité de leurs travaux. En d'autres termes, elle l'amène à travailler sur une matière première pauvre au regard de ce que serait une connaissance des faits<sup>12</sup>. Le travers de type 2 résulte donc d'un déficit informationnel auquel se heurte trop souvent le chercheur. Il peut faire accuser la profession académique de naïveté ou de méconnaissance de la réalité<sup>13</sup> dont elle n'est en fait que très partiellement responsable.

Le travers de type 3 provient de la liberté des définitions et de l'opportunisme agnostique dont font souvent preuve les adeptes du moment. Par opportunisme, on fait référence à l'intérêt qu'il peut y avoir pour un décideur de s'inscrire dans un mouvement à la mode : si ce mouvement ne se révèle pas très utile, on ne peut guère vous le reprocher, car vous avez fait comme tout le monde. Agnosticisme il y a, car on ne croit pas beaucoup à l'efficacité que la doxa du moment lui prête, mais on ne sait jamais ! La liberté des définitions amène d'ailleurs rapidement à une dilution de l'objet qui multiplie les appropriations possibles, dont une appropriation purement sémantique.

La complexité du travail du chercheur en contrôle de gestion vient donc du fait qu'il doit dénoncer les travers de chacun des trois types en même temps qu'il doit se garder d'y tomber.

---

11. Cela ne veut pas dire que les enseignants-chercheurs en contrôle de gestion ne sauraient prendre parti entre théories, méthodes et instruments, puisqu'ils opèrent dans le cadre d'une science de l'action. Cela suggère seulement qu'ils doivent se méfier des empathies trop fortes qu'ils peuvent avoir pour l'un ou l'autre.

12. Travers qu'on ne peut objecter lorsqu'il s'agit de s'enquérir des opinions des interlocuteurs, même si ceux-ci peuvent en fait vouloir les travestir.

13. Le développement d'observations participantes et de recherches-interventions vise à pallier en partie ce problème.

En guise de conclusion, revenons sur le problème de la finalisation dans les organisations ou actions publiques au service de laquelle se trouve le contrôle de gestion (voir Anthony, *supra*) et à laquelle il oblige lorsqu'on veut en faire un instrument pour une organisation ou une action peu finalisée.

Les limites de la formalisation comme attribut central du contrôle de gestion apparaissent vite dans le public. La lecture de documents comme les projets annuels de performance présentés en annexe des projets de lois de finances initiales peut parfois laisser pantois. Ainsi, afficher comme objectif l'optimisation de l'utilisation des moyens étonne quelque peu, dans la mesure où cette forte proposition n'est rien d'autre qu'un tribut rendu à la notion d'efficacité, alors qu'un véritable objectif n'a de sens que s'il traduit un choix, que ce qui est choisi pourrait ne pas l'être et que son contraire pourrait même être retenu à sa place.

La lecture de nombreux documents – qui se rattachent plus ou moins à un management par objectif et au contrôle de gestion publique, font apparaître la diversité des déclarations s'apparentant plus ou moins à des explicitations d'objectifs – doit nous amener à mettre en avant une catégorisation des objectifs, peu utilisée dans la littérature et dont il n'est pratiquement jamais question dans le contrôle de gestion publique. Si nous définissons l'explicitation d'un objectif par l'expression d'un choix relativement clair quelque part sur la chaîne d'action publique (Gibert, 2022), alors le monde réel de la gestion publique comprend *de facto* trois types d'objectifs : d'abord, les expressions qui rentrent tant bien que mal dans cette définition ; ensuite, les expressions plus ou moins complexes, alambiquées, voire oxymoriques qui laissent, de façon souvent volontaire, leurs lecteurs perplexes du fait de leur flou ou ambiguïté – on peut qualifier ces expressions de pseudo-objectifs – ; et enfin, les objectifs qui ne sont pas publiés, parce que leur publication ne paraît pas opportune aux gouvernants ou dirigeants. Ce troisième type peut être qualifié de latent<sup>14</sup> ou plus clairement de crypto-objectif.

Cette trilogie n'a d'autre but que de souligner à nouveau que l'idée d'un déferlement naguère du *New Public Management* sur l'administration française devrait au moins être étayée par un commencement de preuve tellement les observations et les analyses de la pratique française invitent à conclure à une appropriation pour le moins superficielle des principes majeurs du dit NPM.

---

14. « Latent » en politique publique est un adjectif très ambigu : appliqué à un objectif, il a le sens de « caché » (volontairement) ; appliqué à des effets, il a plutôt le sens d'« effet » dont la réalité n'apparaît qu'à long terme.

## Bibliographie

- Anthony R. N. et Herzlinger R. E. (1975), *Management control in non-profit organizations*, Irwin.
- Benzerafa-Alilat M. et Gibert P. (2022), « Pourquoi une dualité de systèmes de suivi de la performance pour l'État central français ? », *Gestion & Finances Publiques*, n° 4, pp. 63-75.
- Bourne M. et Neely A. (2000), « Why measurement initiatives fail? Measuring business excellence », n° 4, pp. 3-7.
- Gibert P. (2022), « La chaîne d'action publique », in Benzerafa-Alilat M., Lamarque D. et Orange G. (dir), *Encyclopédie du management public*, La Documentation Française, coll. Gestion publique.
- Gibert P. et Benzerafa-Alilat M. (2016), « De quoi l'État rend-il compte dans ses rapports annuels de performance ? », *Revue française d'administration publique*, 2016/4, n° 160, pp. 1041-1064.
- Gibert P. et Thoenig J.-C. (2019), *La modernisation de l'État. Une promesse oubliée*, Classiques Garnier.
- Grimand A. (2012), « L'appropriation des outils de gestion et ses effets sur les dynamiques organisationnelles : le cas du déploiement d'un référentiel des emplois et des compétences », *Revue management et avenir*, n° 4, pp. 237-257.
- Moore M. H. (1995), *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard university press.
- Oliver C. (1991), « Strategic responses to institutional processes », *Academy of Management Review*, vol. 16, n° 1, pp. 145-179.
- Tandilashvili N. (2016), *Le managérialisme et l'identité universitaire : le cas de l'université française*, Thèse de doctorat, Paris 10.

# Introduction générale

MARC BOLLECKER ET ANGÈLE RENAUD

LOLF, RGPP, LRU, HPST, RCT, MAP, AP22<sup>1</sup>. Les spécialistes du management public le savent bien, ces quelques sigles font référence à des réformes majeures engagées par l'État français depuis plus de vingt ans. Si ces sigles ne recouvrent pas la totalité des réformes ayant pour objet de transformer l'action publique, ils sont tous assimilés à un autre sigle importé des pays anglo-saxons : le *New Public Management* (NPM). Considéré par certains comme une vague déferlante submergeant l'ensemble des pays de l'OCDE<sup>2</sup> depuis les années 1980 (Naro, 2005), il est reconnu qu'il se propage au sein des institutions publiques par l'adoption de principes, outils et méthodes de management des entreprises privées.

En particulier, le contrôle de gestion est probablement devenu sa principale cheville ouvrière pour déployer quasi toutes ses composantes (Hood, 1991, pp. 4-5) : une fragmentation du secteur public en unités (dégrouper les unités traditionnelles en unités autour des produits, fonctionnant sur des budgets décentralisés) ; davantage de discipline dans l'utilisation des ressources (réduire les coûts directs notamment – voir efficacité et économie) ; des standards et des mesures de la performance explicites (définition d'objectifs, de cibles et d'indicateurs de succès, de préférence exprimés en termes quantitatifs, en particulier pour les services professionnels – voir efficacité) ; une augmentation de la concurrence (passer aux marchés à durée déterminée et aux procédures d'appels d'offres publics) ; une plus grande focalisation sur le contrôle des résultats (affectation des ressources et des récompenses liée à la mesure du rendement). Dès lors, le NPM a eu pour effet de renforcer la place du contrôle de gestion dans le management public (Chatelain-Ponroy *et al.*, 2021).

---

1. LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques), LRU (loi relative aux Libertés et Responsabilités des Universités), HPST (loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires), RCT (loi de Réforme des Collectivités Territoriales), MAP (Modernisation de l'Action Publique), AP22 (Action Publique 2022).  
2. OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

Nombreux sont les managers des organisations publiques<sup>3</sup> ayant vu, dans l'un des modèles du contrôle de gestion [celui du contrôle coordonné de la décentralisation conceptualisé par Sloan (1966), Brown (1977), Anthony (1965, 1988)], le moyen de mettre en œuvre les réformes visant à moderniser l'action publique. Certains des outils du contrôle de gestion ont d'ailleurs précédé les réformes : la comptabilité analytique trouve une place en France dès 1962 dans un décret portant sur la réglementation générale de la comptabilité publique. On peut y voir l'émergence d'une démarche de contrôle des coûts qui préfigure la RGPP de 2007.

Depuis les années 1960, le contrôle de gestion a colonisé progressivement et massivement l'ensemble des organisations publiques, par l'application d'une réglementation et/ou par des démarches volontaires visant à améliorer le pilotage des structures. Ainsi, si la LOLF en 2001 représente un virage dans le déploiement d'une logique de performance pour les administrations concernées, notamment par le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats, des besoins locaux ont également contribué au développement de dispositifs de pilotage (indicateurs, tableaux de bord, dialogue de gestion...). Par ailleurs, dans certains cas, le contrôle de gestion a été non seulement la cheville ouvrière, voire le cheval de Troie, du *New Public Management*, mais également celui d'autres dispositifs de contrôle organisationnel (Nobre, 2014).

La diffusion du contrôle de gestion semble être désormais généralisée dans les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements hospitaliers, les entreprises publiques... même dans les organisations créatives artistiques (Amans *et al.*, 2020) ! Dès lors, est-il judicieux de consacrer un ouvrage spécifique au contrôle de gestion des organisations publiques ? Que peut apporter une telle contribution aux pratiques, réflexions et connaissances académiques sur le sujet ?

Les difficultés, effets pervers, échecs que rencontrent les organisations publiques dans le déploiement et/ou l'utilisation d'outils, de principes et de méthodes d'un contrôle de gestion traditionnel, constituent une première réponse. En France, quelques exemples illustrent de manière fracassante la crise du contrôle dans les organisations publiques : le fiasco de l'EPR de Flamanville dans la filière du nucléaire marqué par une dégradation régulière des performances et une maîtrise douteuse de la sous-traitance. Chez France Télécom, la crise sociale a également été une crise éthique et stratégique du contrôle instrumentalisé comme technique de harcèlement. La crise de la Covid-19 a mis en lumière les difficultés du système

---

3. On entend par « organisations publiques » l'ensemble des organisations qui participent aux services publics, quels que soient leurs statuts et leurs structures. Cette notion renvoie aussi bien aux administrations, entreprises publiques qu'aux autres entreprises privées ou associations délégataires de service public. Pour mieux appréhender les différences entre « service public », « secteur public » ou « fonction publique », le lecteur est invité à consulter l'ouvrage de Bartoli et Blatrix (2022), *Le grand livre du management public*, 5<sup>e</sup> édition, Dunod.

de santé : gestion de risque défaillante (stocks stratégiques), dégradation du système hospitalier, crise des EHPAD, carences des politiques préventives (environnement, hygiène de vie, etc.) (Lorino, 2022).

Les tribunes qui abordent les embûches du contrôle de gestion dans les organisations publiques sont nombreuses et ne peuvent rester lettre morte : « Le contrôle de gestion est-il la vraie maladie de l'hôpital ? » (Chatelain-Ponroy et Deville, 2020) ; « Heurs et malheurs du contrôle de gestion en politique » (Brunetière, 2015) ; « Les impasses du contrôle de gestion » (Eggrickx, 2014) ; « Pourquoi le contrôle de gestion à l'université est-il un échec ? » (Bollecker, 2013) ; « Les habits trop étroits du contrôle de gestion » (Moinard, 2011) ; « Le renouveau du contrôle des bureaucraties » (Bezes, 2005), etc. D'autres touchent plus largement le NPM : « De la fin du *New Public Management* » (Pesqueux, 2021) ; « En finir avec le *New Public Management* » (Matyjasik et Guenoun, 2019) ; « Le *New Public Management* ou la gestion malade de la société » (Naro, 2015) ; « Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? » (Abord de Chatillon et Desmarais, 2012), etc.

Une deuxième réponse à la pertinence d'un ouvrage dédié au contrôle de gestion des organisations publiques, en écho aux tribunes mentionnées ci-dessus, réside dans la variété et la spécificité des organisations publiques. Si la mobilisation de principes, outils et méthodes de management des entreprises privées constitue une idée séduisante pour moderniser l'action publique, la duplication de dispositifs ayant principalement émergé dans les industries automobile et chimique états-unienne au milieu du XX<sup>e</sup> siècle laisse perplexe. L'éventail des organisations publiques, de l'industrie (énergie, construction navale...) aux services (santé, éducation, ville et logement, défense, justice, transports, culture...), des collectivités territoriales aux entreprises publiques, sème le doute sur la pertinence de généraliser des dispositifs venus d'un autre monde ou d'une autre cité (Boltanski et Thévenot, 1991). En particulier, il est reconnu que les hypothèses d'absence d'ambiguïté des objectifs, de possibilité de quantifier des résultats, de prévisibilité des actions menées et de répétitivité des actions (Hofstede, 1981) sous-jacentes au contrôle de gestion traditionnel (réalistes dans les industries privées traditionnelles) ne sont pas vérifiées dans le secteur public. Les valeurs et finalités de l'action publique autour de l'intérêt général, la notion de bien commun inspiré de l'Ancien Régime, le triptyque citoyen-usager-contribuable (Pupion, 2017) rendraient-ils inopérant le contrôle de gestion cybernétique ?

Ce dernier pourrait s'avérer compatible avec une conception du management public qui regroupe « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* » (Bartoli et Blatrix, 2022, p. 102). Mais qu'en est-il de la compatibilité avec d'autres approches du management public (management du pouvoir politique, management de la puissance publique, management de l'opinion, management des organisations publiques) (Zampiccoli,

2011) ? Si ces dernières n'ont rien d'hermétique, elles semblent cependant renvoyer chacune à une conception particulière de l'instrumentation de gestion. Et que dire des nouveaux paradigmes *post-New Public Management* ? Gouvernance à l'ère numérique, management de la valeur publique, nouvelle gouvernance publique, gouvernance en réseaux, etc. : la place du contrôle de gestion dans ces paradigmes ne semble avoir été que très peu discutée à ce jour.

L'argument de la spécificité des organisations publiques, eu égard à celles qui ont vu naître le contrôle de gestion, nous invite alors à visiter d'autres modèles de contrôle de gestion. Cette troisième réponse, justifiant la publication d'un ouvrage spécifique, renvoie à des approches contingentes, voire situationnelles, dont le dénominateur commun serait l'adaptabilité ou, plus largement, la cohérence. Le modèle de contrôle coordonné de la décentralisation de Sloan (1966) et Brown (1977), qui semble avoir inspiré de nombreux concepteurs de systèmes de contrôle de gestion publique, en phase avec le NPM, a été complété, critiqué, rejeté. Des alternatives ont vu le jour : celui du *Bottom-up Empowerment* (Johnson, 1992), des leviers de contrôle (Simons, 1995), des *packages* (Malmi et Brown, 2008), du contrôle capacitant (Benoit et Chatelain-Ponroy, 2016) ou encore du pragmatisme (Demeestère, 2005 ; Lorino, 2018). Ces modèles ont-ils une place dans les organisations publiques ?

Ces constats de difficultés de déploiement et/ou d'utilisation d'outils, principes et méthodes de contrôle de gestion traditionnel au sein d'organisations publiques dont les missions, valeurs, buts et méthodes de management se différencient notablement du secteur privé, ont ouvert depuis de nombreuses années un chantier gigantesque visant à dépasser des logiques normatives. Ce chantier particulièrement ambitieux se poursuit dans cet ouvrage en croisant les regards de praticiens immergés dans des structures publiques et ceux d'universitaires français, belge et canadien spécialisés en management public.

Dans la première partie, les auteurs explorent la complexité du contrôle de gestion publique, en particulier la diversité et la progressivité de sa mise en œuvre et de son usage. La deuxième partie offre une tribune aux praticiens qui livrent leurs points de vue sur comment le contrôle de gestion transforme les organisations publiques. Dans la troisième partie, les contributeurs invitent le lecteur à revenir aux fondamentaux du contrôle pour en exploiter tout le potentiel et l'adapter aux spécificités de structures hybrides, les hôpitaux, les universités et les collectivités. Pour clore l'ouvrage, les auteurs de la quatrième partie proposent de repenser le pilotage de la performance publique à l'ère du *post-NPM*.

## Bibliographie

- Abord de Chatillon E. et Desmarais C. (2012), « Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? », *Management International*, vol. 16, n° 3, pp. 10-24.
- Amans P., Mazars-Chapelon A. et Villesèque-Dubus F. (2020), « Le portefeuille d'outils de gestion porteur de compromis dans les organisations à la croisée des mondes : le cas des Scènes nationales », *Comptabilité Contrôle Audit*, vol. 26, pp. 21-77.
- Anthony R. N. (1965), *Planning and control systems: a framework for analysis*, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Anthony R. N. (1988), *The Management Control Function*, Harvard Business School Press.
- Bartoli A. et Blatrix C. (2022), *Le grand livre du management public*, Dunod.
- Benoit B. et Chatelain-Ponroy S. (2016), « Du modèle «enabling» au contrôle capacitant : état de l'art et perspectives », *Finance Contrôle Stratégie*, 19.
- Bezès P. (2005), « Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, 126, pp. 26-37.
- Bollecker M. (2013), « Pourquoi le contrôle de gestion à l'université est-il un échec ? », *Politiques et Management Public*, vol. 30, n° 2, pp. 221-239.
- Boltanski L. et Thévenot L. (1991), *De la justification, les économies de la grandeur*, Gallimard.
- Brown D. (1977), *Some Reminiscences of an Industrialist*, Easton, Hive Publishing Company.
- Brunetière J. (2015), « Heurs et malheurs du contrôle de gestion en politique – Pour un nouveau management politique », *Revue française d'administration publique*, 155, pp. 745-761.
- Chatelain-Ponroy S. et al. (2021), *Les grands auteurs en management public*, EMS Editions, Caen.
- Chatelain-Ponroy S. et Deville A. (2020), « Le contrôle de gestion est-il la vraie maladie de l'hôpital ? », Tribune dans *Le Monde* du 4 juin 2020.
- Demeestère R. (2005), « Pour une vue pragmatique de la comptabilité », *Revue française de gestion*, vol. 57, n° 4, pp. 103-114.
- Eggrickx A. (2014), « Les impasses du contrôle de gestion. Débats et perspectives », in Bollecker M. et Naro G. (2014), *Le contrôle de gestion aujourd'hui. Débats, controverses et perspectives*, Vuibert, pp. 107-124.
- Hofstede G. (1981), « Management control of public and not-for-profit activities », *Accounting, Organization and Society*, vol. 3, pp. 193-211.
- Hood C. (1991), « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, pp. 3-19.
- Johnson H. T. (1992), *Relevance Regained: From Top-Down Control to Bottom-up Empowerment*, New York, The Free Press.
- Lorino P. (2018), *Pragmatism and Organization Studies*, Oxford, Oxford University Press.
- Lorino P. (2022), « Le contrôle de gestion des organisations publiques. Contrôler ou ne pas contrôler : voilà la question », 8<sup>e</sup> Workshop Contrôle de gestion & Management public, mars 2022.
- Malmi T. et Brown D. (2008), « Management Control Systems as a Package – Opportunities, Challenges and Research Directions », *Management Accounting Research*, 19 (4), pp. 287-300.

- Matyjasik N. et Guenoun M. (2019), *En finir avec le New Public Management*, IGPDE, coll. Gestion publique, Paris.
- Moinard C. (2011), « Les habits trop étroits du contrôle de gestion », *L'Expansion Management Review*, 142, pp. 26-33.
- Naro G. (2015), « Le New Public Management ou la gestion malade de la société », in Dietrich A., Pigeyre F. et Vercher-Chaptal C. (eds), *Dérives et perspectives de la gestion. Échanges autour des travaux de Julienne Brabet*, Septentrion, Presses Universitaires, Paris.
- Nobre T. (2014), « L'évolution du management de la performance à l'hôpital : du contrôle de gestion au contrôle organisationnel », in Bollecker M. et Naro G. (2014), *Le contrôle de gestion aujourd'hui. Débats, controverses et perspectives*, Vuibert, pp. 227-242.
- Pesqueux Y. (2021), « De la fin du New Public Management », in Kalika M. (éd.) (2021), *Les impacts durables de la crise sur le management*, EMS Editions, pp. 276-285.
- Pupion P. (2017), « Le management public : une discipline scientifique affranchie des principes de la gestion du privé ? », *Éditorial de Gestion et management public*, 6(2), pp. 6-8.
- Simons R. (1995), *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business School Press.
- Sloan A. P. (1966), *Mes années à la General Motors*, Puteaux, Éditions Hommes et Techniques.
- Zampiccoli L. (2011), « Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage », *Gestion et Management Public*, 9 mai, 13 p.

## Partie 1

# Le contrôle de gestion dans les services publics : diversité, difficultés et perspectives

Le contrôle de gestion est l'un des processus clés du management des organisations. Le terme « contrôle » dont il est question ici renvoie à deux significations : maîtriser (au sens anglo-saxon) et vérifier (au sens français). Cette ambiguïté découlerait d'une mauvaise traduction du concept de *management control* (Bouquin, 2010)<sup>1</sup>. Dans la pratique, le contrôle est un mélange de surveillance et de pilotage. Il s'agit avant tout d'un ensemble de pratiques « créatrices d'ordre » (Chiappello, 1996)<sup>2</sup> dans la mesure où il éclaire les décideurs sur la pertinence de leurs choix futurs, présents et passés (Berland, 2014)<sup>3</sup>. S'il est d'abord apparu au début du XX<sup>e</sup> siècle dans les grandes entreprises industrielles aux États-Unis, le contrôle de gestion migre en Europe dans les années 1950. De l'industrie, il s'étend ensuite aux entreprises de services, aux organisations publiques et aux organisations sans but lucratif.

En France, les prémices du contrôle de gestion dans les services publics remontent aux années 1920, quand l'industriel Henri Fayol cherchait à réformer La Poste (anciennement Postes, Télégraphes et Téléphones, ou PTT) en s'inspirant des techniques du privé. Cette première tentative échoue ; il en conclut que les services publics présentent des particularités qui compliquent les tâches de contrôle (Berland, 2014). À cette époque, « *la considération première [de l'État] n'est pas de contrôler la gestion publique dans un but d'efficacité et de rentabilité, mais de maintenir les*

---

1. Bouquin H. (2010), *Le contrôle de gestion*, Collection gestion, Presses Universitaires de France, Paris.

2. Chiappello E. (1996), « Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », *Comptabilité Contrôle Audit*, vol. 2, n° 2, pp. 51-74.

3. Berland N. (2014), *Le contrôle de gestion*, Presses Universitaires de France, Paris.

*interventions publiques dans la légalité* » (Morgana, 2012, p. 18)<sup>4</sup>. Depuis, les réformes successives dites de modernisation de la gestion publique (RCB, LOLF, RGPP, MAP, AP22...) ont favorisé la diffusion du contrôle de gestion dans les organisations publiques, avec plus ou moins de succès, dans un contexte de restrictions budgétaires et de recherche d'efficacité.

Dans le monde académique, les premières publications dans les années 1980 (Gibert, 1980 ; Hussenot, 1982 ; Hussenot et Hachmanian, 1985 ; Demeestère, 1989)<sup>5</sup> posent les bases d'un contrôle de gestion spécifique adapté à une diversité de situations. Les auteurs des chapitres de cette première partie s'inscrivent dans la continuité d'une telle approche par l'investigation d'un contrôle de gestion que certains qualifient de sur-mesure (Alcouffe *et al.*, 2013)<sup>6</sup>.

Le chapitre 1 nous plonge dans une étude comparative du déploiement du contrôle de gestion dans des organisations publiques spécifiques, qualifiées de conglomérales. Angèle Renaud, Marc Bollecker, Pascal Fabre et Charles Ducrocq explorent les spécificités du contrôle de gestion dans les communes, les hôpitaux et les universités de quatre métropoles françaises, afin d'en dégager une taxonomie de contrôle de gestion et des facteurs explicatifs de cette diversité de situations.

Dans le chapitre 2, Thierry Côme et Jean-Luc Petitjean nous emmènent dans les universités françaises pour expliquer la diffusion progressive du contrôle de gestion en trois phases : développement anarchique, propagation par la ligne administrative, et reprise en main par les décideurs des établissements. Cette diffusion est notamment liée à l'évolution de la gouvernance des établissements, du système universitaire européen, à la montée en puissance des certifications et des classements dans des structures complexes sur le plan cognitif, institutionnel et politique.

Dans le chapitre 3, Bruno Camous nous livre les résultats d'une recherche-intervention menée au sein d'une grande métropole française. Une démarche de création et de mise en place d'un outil de gestion interorganisationnel révèle des logiques convergentes et contradictoires portées par les différents acteurs impliqués dans le projet. Cette complexité institutionnelle devient un enjeu majeur dans la réussite du projet qui nécessite de définir les stratégies managériales pouvant être mises en place pour surmonter les tensions issues de la confrontation des logiques.

---

4. Morgana L. (2012), « Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925) », *Gestion et Management Public*, vol. 1, n° 2, pp. 4-21.

5. Gibert P. (1980), *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Les Éditions d'Organisation, Paris ; Hussenot P. (1982), *Finalisation et contrôle de gestion des administrations publiques*, Thèse, Université de Paris Dauphine ; Hussenot P. et Hachmanian E. (1985), *Les contrôleurs de gestion des organisations publiques*, Institut de Management Public, FNEGE ; Demeestère R. (1989), « Y-a-t-il une spécificité du contrôle de gestion dans le secteur public ? », *Politiques et Management Public*, vol. 7, n° 4, pp. 33-45.

6. Alcouffe S., Rivière A., Villesèque-Dubus F. (2013), *Contrôle de gestion sur mesure : Industrie, Grande distribution, Banque, Secteur public, Culture*, Dunod.

# Chapitre 1

## Le déploiement divergent du contrôle de gestion dans les organisations conglomerales publiques : le cas des communes, des hôpitaux et des universités

ANGÈLE RENAUD, MARC BOLLECKER, PASCAL FABRE  
ET CHARLES DUCROCO

### Introduction

De la première tentative de rationalisation des choix budgétaires (RCB) en 1968 à l'Action publique 2022 pour une transformation du service public, le contrôle de gestion se développe dans les organisations publiques dans le but de les rendre plus performantes. Le *New Public Management* (NPM) induit un changement de paradigme avec l'adoption d'un ensemble de règles, de processus et d'outils de contrôle issus du secteur privé (Meyssonnier, 2015). On assiste au passage du contrôle des moyens au pilotage des politiques publiques (Carassus, 2020). Compagnon organique du NPM (Gibert *et al.*, 2023), « *le contrôle de gestion tel qu'il est promu dans la sphère publique repose sur des analyses en termes de coûts-performances des activités, et suppose à la fois déconcentration et approche prévisionnelle* » (Bartoli et Blatrix, 2022, p. 163). Ce contrôle répond à une double logique : « *l'obligation de rendre des comptes et la nécessité de pilotage* » (*ibid.*). Mais il ne renvoie pas pour autant à un modèle unique, c'est un « *contrôle sur mesure* » qui est façonné, entre autres, par des spécificités sectorielles (Alcouffe *et al.*, 2013).

Instauré dans les trois fonctions publiques en France (d'État, territoriale et hospitalière), le contrôle de gestion vise l'amélioration continue des performances. Dans les grandes aires urbaines, la commune, l'hôpital et l'université en sont les représentants les plus marquants. Ces organisations publiques sont qualifiées de « conglomerales », car elles regroupent des activités de natures très diverses et peuvent être assimilées aux « bureaucraties professionnelles » (au sens de Mintzberg), où la logique des métiers et de l'indépendance des qualifications l'emporte sur celle

des tâches répétitives et des échelons hiérarchiques. Néanmoins, ces conglomerats publics à la française diffèrent des bureaucraties professionnelles nord-américaines étudiées par Mintzberg. En effet, ils évoluent dans un contexte de contraintes externes et de jeux de décision ou de pouvoir beaucoup plus complexes. Ils sont soumis à une double complexité organisationnelle et décisionnelle (Bartoli et Blatrix, 2022, pp. 232, 256).

Dans ces conglomerats publics français, le déploiement du contrôle de gestion s'effectue à géométrie variable ; selon les cas, il est parfois inexistant, rarement décentralisé et intégré, souvent centralisé, quelquefois différencié (Fabre, 2013 ; Ducrocq et Gervais, 2013 ; Angelé-Halgand et Garrot, 2014 ; Bollecker, 2016). Dès lors, on peut s'interroger sur les raisons du déploiement divergent du contrôle de gestion dans les communes, les hôpitaux et les universités. Ce faisant, l'objectif de ce chapitre est de proposer une taxonomie mettant en lumière des formes de déploiement et des finalités différentes du contrôle de gestion dans les conglomerats publics, ainsi que les facteurs explicatifs de cette diversité de contrôle de gestion.

Structuré en trois temps, ce chapitre présente d'abord le cadre conceptuel issu des travaux de Bessire (1998, 2002) sur les différentes conceptions du contrôle de gestion. Ensuite, il expose la méthode des cas multiples (Yin, 2003) retenue dans cette recherche. Après, les résultats de la recherche mettent en exergue une taxonomie de contrôle de gestion publique et les facteurs explicatifs de la présence d'une forme de contrôle de gestion plutôt qu'une autre dans un contexte congloméral public. Cette taxonomie est dérivée empiriquement de douze cas de communes, d'hôpitaux et d'universités situés dans quatre métropoles françaises. Enfin, la discussion souligne les apports, les limites et les pistes futures de recherche.

## **1. Le cadre conceptuel de Bessire (1998, 2002) appliqué aux conglomerats publics**

Cette recherche s'intéresse au contrôle de gestion publique à l'œuvre dans les collectivités territoriales, les hôpitaux et les universités. Malgré leurs similitudes – que nous verrons ci-après – la littérature montre que le contrôle de gestion répond à des spécificités sectorielles et que son déploiement s'effectue à géométrie variable dans ces trois types d'organisations publiques. Pour expliquer ce déploiement divergent, nous allons mobiliser le cadre conceptuel de Bessire (1998, 2002). Mais au préalable, il convient de présenter les caractéristiques communes de ces organisations.

### **1.1. Des similitudes entre les communes, hôpitaux et universités...**

Ces trois types d'organisations publiques partagent des caractéristiques communes : une forme conglomérale regroupant des activités nombreuses et hétérogènes, une certaine autonomie vis-à-vis de l'État, une diversité d'acteurs aux logiques divergentes et des cultures professionnelles très fortes.

Les collectivités territoriales (communes, départements, régions) sont dotées d'un organe exécutif (maire ou président) et d'une assemblée délibérante (conseil) élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. La commune<sup>1</sup>, constituant l'échelle de proximité par excellence des citoyens, est la seule collectivité bénéficiant d'une clause générale de compétences. Ses compétences portent sur des activités très variées et souvent sans liens entre elles : l'entretien de la voirie, l'enseignement primaire et l'école maternelle, l'accueil de la petite enfance, les cimetières et les pompes funèbres, l'assainissement, la collecte des ordures ménagères, la gestion de l'eau, de l'électricité et du gaz, la protection contre l'incendie, le service communal d'action sociale, les transports, le logement, l'urbanisme, la police, l'état civil, etc. Ces activités peuvent être gérées en régie (par les agents de la commune) ou déléguées à une personne morale de droit privé ou public. Selon Letort et Fabre (2015), ces caractéristiques des communes compliquent la modélisation des activités de l'organisation et le choix des méthodes de calcul des coûts. Depuis les années 1980, le contrôle de gestion local (ou communal) se déploie progressivement avec d'abord l'adoption d'outils de surveillance financière, puis de pilotage des politiques publiques (suivi des satellites, comptabilité de gestion, contrôle budgétaire, tableaux de bord et indicateurs) (Carassus, 2020).

Les établissements de santé sont des personnes morales de droit public ou privé dotées de l'autonomie administrative et financière, et soumises au contrôle de l'État. Leur mission est d'assurer le diagnostic, la surveillance et le traitement des malades. En France, il existe une grande variété d'établissements de santé<sup>2</sup>. Ils se distinguent par leurs statuts juridiques, leurs activités, leurs tailles et leurs modes de financement. Les établissements publics de santé (ou hôpitaux publics) en constituent la principale catégorie en nombre d'entités et de capacité d'hospitalisations. Ils concentrent 60 % des lits et des places contre 15 % pour les établissements privés à but non lucratif et 25 % pour les cliniques privées à but lucratif (DREES, 2022). Ces hôpitaux sont soumis à la tutelle du ministère de la Santé et collaborent avec les agences régionales de santé (ARS) qui sont les relais du ministère au niveau régional. Les différentes réformes structurelles (PMSI, plan Hôpital 2007, loi HPST...) <sup>3</sup> ont modifié sensiblement la gouvernance et le financement des hôpitaux (par exemple, l'introduction de la tarification à l'activité – T2A – pour les activités médecine, chirurgie, obstétrique et oncologie), et ont conduit au développement des outils de contrôle de gestion.

---

1. Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la France compte 34 955 communes ; <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bis-163-le-nombre-de-communes-et-depci-fiscalite-propre>.

2. Selon la DREES (2022), il existe 2 989 établissements de santé français qui offrent 387 000 lits d'hospitalisation complète et 80 000 places d'hospitalisation partielle.

3. PMSI : Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information ; HPST : loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires, n° 2009-879 du 21 juillet 2009.

# Repenser le management des organisations publiques sous le prisme du contrôle de gestion

**Certaines des pratiques issues du secteur privé ont progressivement irrigué les organisations publiques :** définition de standards et de cibles, déploiement de systèmes d'évaluation de la performance focalisée sur l'efficacité, l'économie et l'efficacité, mise en place de nouvelles règles de financement, ouverture à la concurrence et à des logiques de marché...

Cette colonisation des structures publiques par un contrôle de gestion issu de l'industrie pose question. En particulier, les finalités de l'action publique autour de l'intérêt général et la notion de bien commun sont-elles compatibles avec une logique de contrôle par les résultats financiers ? **Quelle est la place du contrôle de gestion dans le secteur public ? Faut-il y renoncer ou envisager des alternatives ?**

Richement illustré, cet ouvrage offre les regards croisés de praticiens de structures publiques et d'universitaires français, belge et canadien. Il éclairera les décideurs et les managers publics sur **le rôle que peut jouer le contrôle de gestion dans les transformations de plusieurs types d'organisations publiques** (administrations de l'État, entreprises publiques, collectivités territoriales, hôpitaux, universités...). Il propose **des pistes pour repenser le management public** sous le prisme du contrôle de gestion.

Préfacé par **Patrick GIBERT**,  
postfacé par **Emmanuel MILLARD** et coordonné par **Marc BOLLECKER** et **Angèle RENAUD**,  
cet ouvrage contient les contributions de :  
Philippe BARON  
Geert BOUCKAERT  
Bruno CAMOUS  
David CARASSUS  
Marie-Andrée CARON  
Jean-François CHARBONNIER  
Thierry CÔME  
Benjamin DREVETON  
Charles DUCROCQ  
Pascal FABRE  
Christophe FAVOREU  
Irène GEORGESCU  
Marcel GUENOUN  
Christophe MAUREL  
Jérôme MOURROUX  
Gérald NARO  
Jean-Luc PETITJEAN

## Public

- Contrôleurs de gestion
- Élus et décideurs publics
- Enseignants-chercheurs
- Doctorants et étudiants en gestion

Retrouvez tous les ouvrages Vuibert sur :

[www.Vuibert.fr](http://www.Vuibert.fr) 

ISBN : 978-2-311-41125-6



9 782311 411256