



Réflexions sur l'épistémologie du contrôle, à partir du cas singulier des organisations publiques

Ariel Eggrickx

► To cite this version:

Ariel Eggrickx. Réflexions sur l'épistémologie du contrôle, à partir du cas singulier des organisations publiques. Comptabilité sans Frontières..The French Connection, May 2013, Canada. pp.cd-rom. hal-01002358

HAL Id: hal-01002358

<https://hal.science/hal-01002358v1>

Submitted on 6 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réflexions sur l'épistémologie du contrôle, à partir du cas singulier des organisations publiques

Ariel Eggrickx

Maître de Conférences HDR

Montpellier Recherche Management - MRM

Université Montpellier II

ariel.eggrickx@univ-montp2.fr

Les pratiques du contrôle, tant dans le secteur privé que le secteur public, ont tendance à privilégier toujours plus le caractère formel et quantitatif du contrôle. Pourtant, la théorie et des recherches empiriques sur les organisations publiques interpellent quant à la validité de ces orientations. Ces recherches mettent en évidence le paradoxe du contrôle, à savoir qu'un contrôle trop focalisé sur le principe d'ordre et le formel peut générer un « *moins* » de contrôle, voire même réduire la capacité de changement.

Ces constats invitent à un retour réflexif sur le contrôle, sur les conditions de validité du savoir sur le contrôle, la critique de ses hypothèses et de ses méthodes. Les réflexions théoriques et observations du terrain conduisent à suggérer les fondements d'un pilotage plus « *flou* », un pilotage par les interactions, qui en favorisant des boucles de contrôles récursives, contribue à renforcer le contrôle global de l'organisation.

Mots clé : contrôle organisationnel, organisation publique, épistémologie

The use of control practices within both the private and public sector tends to prioritise the formal and quantitative character of control. However, theory as well as empirical research on public organisations has challenged the validity of this orientation. These studies reveal the paradox of control, that is, when control focuses excessively on the principle of order and on the formal, it can generate “less” control, and could even reduce the capacity for change.

These findings encourage us to reflect on control, on the conditions of validity of knowledge control, on a critique of its assumptions and of its methods. Theoretical reflections as well as field observations suggest a management foundation that is rather “ambiguous”, management by interaction, which reinforces the overall organisational control by promoting recursive control loops.

Key words : Organisational control, public organisation, epistemology

Dans le secteur privé, les pratiques du contrôle se traduisent par une formalisation accrue des procédures et un foisonnement d'outils de gestion. Le secteur public n'échappe pas à cette dynamique qui se décline de façon multiple : la transposition des méthodes du secteur privé au secteur public, la nouvelle gestion publique avec la « Loi Organique relative aux Lois de Finances » (LOLF) en France, ou encore la nouvelle comptabilité publique. Les pratiques du contrôle se fondent de plus en plus sur le principe d'ordre par la formalisation ou prescription normalisatrice, et l'évaluation par les seuls aspects quantitatifs (objectifs, moyens et résultats chiffrés). Quels sont les impacts possibles d'une telle dynamique dans des organisations publiques déjà soumises à de multiples contrôles ? N'existe-t-il pas un risque de renforcement de la bureaucratie, voire de contre-performance ? La théorie et nos recherches empiriques dans le champ des organisations publiques, parfois à la frontière du public et du privé, interpellent quant à la validité de ces orientations.

March (1978) et Bower (1983) soulignent que la plupart des théories des organisations (et théories du contrôle) évitent la question clé du management, « quel est le bon objectif ? », en supposant l'objectif déterminé par quelqu'un d'autre. Dans le prolongement, Mintzberg (1994) critique la séparation entre le sommet stratégique et les opérationnels, Bower (1983) critique l'absence de coopération entre les représentants du management politique (négociation des objectifs et les modes de répartition des bénéfices générés par l'action collective) et les représentants du management technocratique (structuration de l'organisation qui permet de produire ou distribuer les biens et services avec efficacité et efficacie). Cette discussion interpelle quant à la pertinence du principe d'ordre qui domine dans l'organisation publique, à savoir le principe de séparation des fonctions entre le politique et l'administratif.

Dans le champ des organisations publiques, de nombreux auteurs évoquent un « *pseudo contrôle* » et relèvent des insuffisances théoriques pour la conception des systèmes de contrôle (Cohen, March et Olsen, 1972 ; Hofstede, 1978, 1981 ; Dermer et Lucas, 1986 ; Dermer, 1988). Ils critiquent les postulats du contrôle : l'unirationalité et la conformité qui feraient que la vision locale devrait être la vision globale, et qui contraindraient les subordonnés à mettre leur jugement en veilleuse. La plupart des théories et pratiques du contrôle recourent à un schéma cybernétique du contrôle, en utilisant des analogies mécaniques simplistes. Cette vision mécaniste de l'organisation conforte les logiques hiérarchiques, les contrôles par les écarts et les procédures. Cependant, la conception mécaniste conduit à négliger les apports et postulats de la théorie des systèmes : l'interdépendance des parties, l'homomorphisme des systèmes, le fait que les comportements d'un individu (ou partie) dépendent essentiellement de la structure de l'organisation. Cette discussion interpelle quant à la pertinence des multiples procédures formelles existant dans les organisations publiques.

Les recherches en contrôle portent essentiellement sur le contrôle de gestion, la comptabilité, l'information financière et la normalisation (Dupuy, Hoarau, 2004). Ces recherches supposent de façon implicite que toutes les conditions soient réunies dans l'organisation, à savoir : des objectifs non ambigus, des résultats pouvant être mesurés, des effets prévisibles des actions correctrices connus, et des activités répétitives. Ces différentes conditions sont rarement remplies dans le champ des organisations publiques. Dans ses fondements, la comptabilité

suppose que l'organisation réalise des échanges marchands de type « achat-vente » ; à défaut, il faudrait pouvoir comptabiliser les externalités positives (voire négatives), soit les services rendus aux usagers et à la collectivité. Comment mesurer les impacts sur la collectivité alors qu'ils sont diffus dans le temps et dans l'espace ? Quelle valorisation possible pour les services rendus ? Comment valoriser les actifs immatériels créés (enseignement, recherche, etc.) alors que ce sont des biens communs, porteurs d'avantages économiques futurs, non pas pour le secteur public, mais pour le secteur privé ? Comment éviter les dérives inhérentes au management par les chiffres (Smith, 1995) ? Cette discussion interpelle quant à la pertinence du développement de la nouvelle comptabilité publique et la multiplication des indicateurs quantitatifs.

Ces développements posent une question fondamentale pour le contrôle. Quelle est la pertinence d'un contrôle axé uniquement sur le principe d'ordre, les procédures formelles et les aspects quantitatifs ? Une réflexion critique sur le « sens » et les ressorts fondamentaux du contrôle nécessite une ouverture de la méthode : adopter une approche maïeutique pour rendre lisible et intelligible ce qui nous est si immédiat que nous ne le percevons même plus.

Le modèle de contrôle organisationnel selon Hopwood (1974) conduit à considérer le contrôle organisationnel comme un système dynamique non linéaire dans lequel les contrôles administratifs, les contrôles sociaux et l'autocontrôle concourent pour l'influence et le contrôle (1). A partir de recherches menées dans les organisations publiques, le modèle d'Hopwood permet de mettre en évidence le paradoxe du contrôle. Un contrôle trop focalisé sur le principe d'ordre, les procédures formelles et les aspects quantitatifs, peut générer un « moins » de contrôle, voire même réduire la capacité de changement (2). Les recherches menées montrent deux autres résultats. Le premier confirme le paradoxe du contrôle, à savoir qu'un contrôle « flou » contribue à renforcer le contrôle organisationnel. Le second montre qu'en cas de dysfonctionnement (désordres au sommet), une dynamique de désordre « organisateur » émerge, dynamique qui a pour effet de limiter l'impact des dysfonctionnements (3). Ces constats invitent à un retour réflexif sur le contrôle, sur les conditions de validité du savoir sur le contrôle, la critique de ses hypothèses et méthodes (4).

1. Le contrôle organisationnel selon Hopwood revisité

Dans la littérature, les conceptions du contrôle organisationnel ont progressivement évolué d'un modèle plutôt hiérarchisé et déterministe vers un modèle d'influence, au résultat incertain. Le modèle d'Anthony (1965) développe une approche hiérarchisée du contrôle organisationnel, avec un contrôle de gestion qui a pour mission de faire converger les opérationnels (contrôle d'exécution) vers les objectifs stratégiques (contrôle stratégique). D'autres auteurs (Tannembaum, 1968 ; Hofstede, 1967) considèrent le contrôle comme un processus d'influence : « processus par lequel un élément (une personne, un groupe, une machine, une norme, une institution) affecte intentionnellement les actions d'autres éléments » (Hofstede, 1967, p. 13). Cependant, le contrôle voulu par les dirigeants est souvent en décalage avec le contrôle réellement mis en œuvre (Bouquin, 1986), contrôle qui repose sur le contrôle formel « visible » (procédures, incitations, règlements, contrôle interne, ...) et le contrôle « invisible » (culture, personnalité, croyances, formation ...). De façon plus

explicite, Hopwood (1974, p. 22) considère le contrôle organisationnel comme le « résultat incertain d'une interaction dynamique entre les contrôles administratifs, les contrôles sociaux et l'autocontrôle qui concourent simultanément pour l'influence et le contrôle ».

L'analyse des trois composantes du contrôle organisationnel selon Hopwood (1974) montre les inévitables interférences entre les différentes composantes du contrôle (1.1.), ce qui conduit à considérer le contrôle organisationnel comme un système dynamique non linéaire, chaotique par nature (1.2).

1.1. Les trois composantes du contrôle organisationnel

Pour Hopwood, les contrôles administratifs incluent la hiérarchie structurant les relations organisationnelles, la division du travail visant à promouvoir l'utilisation optimale des compétences et ressources, les règles et procédures formelles ainsi que les règles verbales destinées à réguler les comportements des acteurs, les outils du contrôle de gestion (plans, budgets, standards) permettant une évaluation de la performance à partir de critères dits objectifs, les politiques de recrutement visant à homogénéiser les valeurs de base et les qualifications en fonction des postes confiés, et même les canaux de communication. En effet, les canaux de communication s'appuient sur les modèles formels de relations organisationnelles (comité, groupe de projet, etc) ; ils permettent les comptes rendus sur la performance organisationnelle, mais aussi de véhiculer le vocabulaire spécifique de l'organisation. Par exemple, le fait que la direction porte systématiquement son attention sur certains points est un puissant moyen de communication des croyances et préoccupations de la direction (Schein 1992)

Selon Hopwood, les seuls contrôles administratifs ne peuvent atteindre leurs objectifs sans les pressions exercées par les individus les uns sur les autres, ce qu'il nomme les « contrôles sociaux ». Dans toute situation, le contrôleur et le contrôlé développent des relations interpersonnelles. Les motivations, attentes et relations interpersonnelles ont un impact significatif sur le processus de contrôle, tout comme la personnalité des managers et leur degré de légitimité, la personnalité des subordonnés et leur approche de leur travail. De nombreux travaux montrent l'importance des relations sociales en terme de contrôle, qu'ils soient centrés sur le dirigeant et son style de management, (Schein, 1992), sur les réseaux de communication et le style de communication (Habermas, 2002), sur les relations entre les managers et leurs subordonnés (Gouldner, 1954 ; Breton et Wintrobe, 1982), sur les relations sociales de type bureaucratie ou clan (Ouchi, 1980), sur les normes sociales (Elster, 1995) ou les rituels de l'organisation (Mintzberg, 1994).

Par définition, le contrôle social s'exerce à tous les niveaux de l'entreprise. Le contrôle social comprend les normes sociales en général, normes imposées par la société, et les normes de groupe. Les normes sociales, une fois intériorisées et intégrées à chaque rôle, sont sous-jacentes aux modes de prise de décision et d'action des membres de l'organisation. Plus local dans l'organisation, la culture d'un groupe est formée de l'ensemble des valeurs de base acquises lors de la résolution des problèmes d'adaptation externe et d'adaptation interne, valeurs considérées comme valides dès lors qu'elles ont donné des résultats satisfaisants, suffisamment valides pour être enseignées aux nouveaux membres (Schein, 1992). Ce sont les

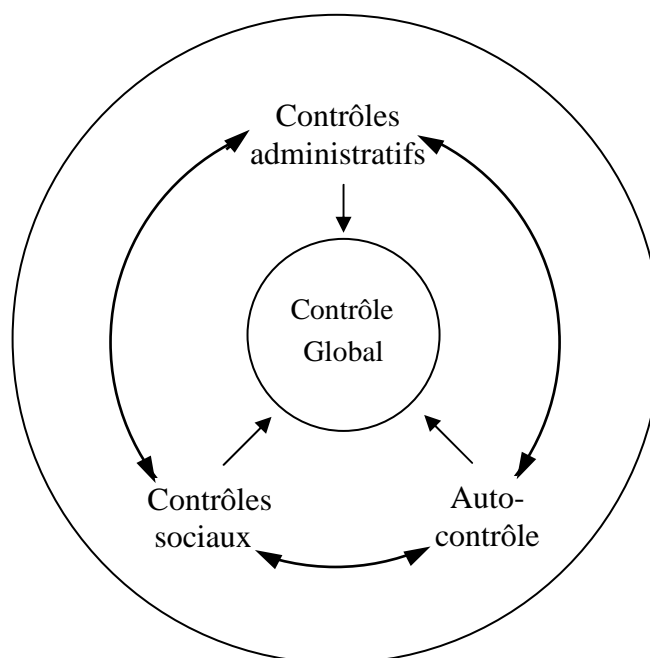
moyens qu'utilisent les petits groupes au sein de l'organisation pour réguler la performance des propres membres du groupe et les ramener dans la norme lorsqu'ils dévient. Ces contrôles sociaux émergent à partir des valeurs partagées et l'engagement réciproque de chaque membre du groupe par rapport aux autres. Ces normes du groupe incluent les standards de performance dans le travail, des normes d'entraide et de partage, normes qui peuvent être influencées à travers les échanges avec d'autres groupes. La socialisation est un processus en grande partie informel, processus par lequel un nouvel arrivant apprend le système de valeurs, les normes, et les comportements du groupe (Schein, 1992). Ce processus peut être en contradiction avec les normes qui régissent le système d'autorité formelle. Il peut aussi protéger l'organisation des aspects dysfonctionnels que pourrait induire un leader inconséquent ; par exemple, les managers jouent un rôle de strate tampon, c'est un mécanisme de défense contre les angoisses générées par le leader (Schein, 1992), pouvant consister à trouver les moyens pour faire partir le leader.

Tout acteur dans l'organisation intègre l'existence des contrôles administratifs et contrôles sociaux et agit en fonction de ces contrôles, ce que Hopwood (1974) appelle « self controls ». Le degré d'autocontrôle varie selon les besoins individuels en termes de bien-être et de reconnaissance (Maslow, 1960), des facteurs tels que le stress et l'anxiété provoqués par des budgets trop serrés (Hofstede, 1967). Les besoins personnels sont très variables selon que le salarié considère son travail comme une fin en soi ou adopte une orientation instrumentale où le travail n'est qu'un moyen pour réaliser ses propres objectifs. Cet autocontrôle est renforcé par la conscience professionnelle, et l'idéologie organisationnelle, qui est un système de croyances et de valeurs à propos de l'organisation, auquel tous les membres de l'organisation adhèrent. Cette idéologie organisationnelle suscite un « esprit de groupe », le « sens d'une mission » et permet l'intégration des buts individuels et des buts de l'organisation. Ce sens de la mission peut se développer à partir du charisme du leader, et se renforcer à partir de phénomènes d'identification ou de loyauté (Simon, 1983)

1.2 Le contrôle organisationnel : un système dynamique non linéaire

Selon Hopwood (1974), dans une perspective du contrôle global de l'organisation, il faut traiter simultanément les trois types de contrôle : les contrôles administratifs (hiérarchie, règles, procédures), les contrôles sociaux (normes de groupe, normes sociétales) et l'autocontrôle. Il peut arriver qu'un type de contrôle s'oppose à un autre, ce qui réduit fortement le potentiel pouvoir de chacun des contrôles et donne un résultat très incertain. Par exemple, l'impact effectif de contrôles administratifs visant à augmenter la productivité est incertain dans le cas où les groupes de travailleurs ont développé des normes sociales visant à limiter la productivité. A l'inverse, lorsque les trois types de contrôle œuvrent dans la même direction, le contrôle global exercé dans l'organisation devient considérable et peu coercitif, les contrôles administratifs étant intégrés tant dans l'autocontrôle que les contrôles sociaux.

Figure 1: Le contrôle organisationnel (adapté de Hopwood, 1974: p.22)



Plus fondamentalement, Hopwood (1974) soutient que les règles doivent être considérées plus comme le support de contrôles sociaux ou d'autocontrôle et non des règles administratives impersonnelles. Les règles doivent devenir les règles des employés et managers plutôt que les règles de l'entreprise. Dits en d'autres termes, « le contrôle formel « visible », défini par l'organisation, n'est probablement efficace que s'il est considéré comme légitime par ceux qu'il englobe, et sa légitimité dépend sans doute de sa cohérence avec le contrôle invisible » (Bouquin, 1986). Les impacts des tentatives de l'encadrement pour influencer les comportements ne sont pas complètement prévisibles

L'importance de la synergie entre les différents types de contrôle existant dans l'organisation a été mise en évidence par Tannenbaum (1968). A partir d'une étude sur le contrôle dans différents types d'organisation, il a trouvé que la performance d'une organisation dépend plus de l'ensemble des contrôles effectifs que de leur distribution interne. Ainsi, à titre d'exemple, la mise en œuvre d'une décentralisation des décisions peut avoir pour effet d'augmenter l'influence des subordonnés tout en maintenant ou même en augmentant l'influence des seniors managers, ce qui accroît globalement la performance de l'organisation (Hopwood, 1974).

Pour Hopwood (1974), le contrôle organisationnel est un système dynamique aux résultats incertains, en raison des pressions exercées par les trois composantes du contrôle : contrôles administratifs, autocontrôle et contrôles sociaux. En considérant que le système produit des résultats incertains, Hopwood, sans l'explicitier, fait référence à un système dynamique non linéaire², et donc chaotique par nature, même s'il y existe des régularités qui structurent et

² Un système dynamique non linéaire, a des comportements chaotiques, dits imprévisibles, contrairement au système dynamique qui évolue à la fois de façon causale (avenir conditionné que par les événements passés ou présents) et de façon déterministe (à une condition initiale à un instant t correspond un seul état futur possible).

ordonnent. Considérant l'organisation comme un système dynamique non linéaire, Thiétart et Forgues (1993), montrent que la recherche d'ordre (structure, règles, etc.) peut s'avérer déstabilisante et devenir source de chaos. Dans l'organisation, il existe une nécessaire dialectique entre la structuration de l'organisation (pour assurer sa mission) et la capacité à remettre les structures en cause (pour s'adapter). Selon les travaux de Prigogine (1947), le pilotage d'une organisation nécessiterait une impulsion de désordre ; c'est le « principe d'ordre par importation de variété », ou encore « principe d'ordre à partir du bruit » ou encore « principe d'organisation par disponibilité à l'évènement » (Le Moigne, 1977). En effet, la variation d'entropie d'un système ouvert peut être scindée en deux parties : l'accroissement d'entropie (tendance à l'homogénéisation) dû aux modifications à l'intérieur d'un système (jamais négatif) et le flux d'entropie dû aux échanges avec l'extérieur (Prigogine, 1947). Tout système doit donc prélever sur l'environnement de l'entropie négative pour contrebalancer la dégradation entropique interne, c'est-à-dire la tendance à l'homogénéisation. Ces importations d'entropie négative peuvent se faire par flux de telle variable de structure ou des flux de tel champ informationnel, flux qui se traduisent par l'acquisition de nouveaux programmes venant enrichir l'organisation.

Autre propriété d'un système dynamique non linéaire, une petite variation dans la structuration du système peut provoquer des conséquences inattendues, ce que Lorentz appelle « l'effet papillon », ou de façon plus technique « la dépendance sensitive aux conditions initiales » (Gleick, 1989). Cependant, même dans le chaos d'un système dynamique non linéaire, des poches de stabilité apparaissent et le système évolue de façon irréversible vers un point d'équilibre, appelé « attracteur étrange ». Selon les travaux de Lorenz qui ont révélé le premier attracteur étrange en météorologie, un système dynamique non linéaire peut comporter plusieurs points d'équilibre. En sciences de gestion, les modélisations à titre expérimental de Thiétart et Forgues (1993) font apparaître un ordre dans le chaos, une enveloppe de forme parabolique comprenant l'ensemble des points liant motivation, récompense et performance. Les travaux de Merton (1940), Selznick (1949) et Gouldner (1954), montrent aussi les effets non voulus du contrôle, conduisant à des points d'équilibre non anticipés par les contrôleurs. Ainsi, l'insistance sur la régularité aurait pour effet d'accroître la rigidité des conduites au point de provoquer de multiples conflits avec les clients (Merton, 1940). La délégation d'autorité aurait pour effet d'accroître l'intériorisation d'objectifs secondaires (voire subalternes) et les conflits entre départements (Selznick, 1949). Enfin, l'utilisation de règles générales et impersonnelles aurait pour effet d'augmenter la reconnaissance du niveau minimum des conduites acceptables, et les conflits entre les supérieurs et leurs subordonnés (Gouldner, 1954). Les organisations publiques, par leur structure bureaucratique, constituent un champ privilégié pour explorer les propriétés du contrôle organisationnel, considéré comme un système dynamique non linéaire.

2. L'organisation publique : un exemple de « pseudo-contrôle » ?

Les organisations publiques sont des configurations de type bureaucratie mécaniste ou bureaucratie professionnelle (Mintzberg, 1982). Les contrôles administratifs sont destinés à préserver l'ordre, voire réduire l'incertitude, en toutes circonstances, notamment par le principe de séparation des fonctions entre le politique et la technostructure, le principe de la

résolution des conflits par la hiérarchie, le principe de strict respect de la hiérarchie, le principe de division extrême du travail conduisant à une différenciation forte entre les départements. Les contrôles administratifs s'appuient de façon prépondérante sur les structures formelles par différents moyens : une prolifération de règles et de procédures formalisées, une prédominance de la communication formelle, des procédures budgétaires contraignantes, une forte prégnance d'indicateurs quantitatifs de productivité et de qualité, des grilles d'évaluation du personnel et des grilles de salaires élaborées au plan national, et enfin les contrôles diversifiés et récurrents exercés par les tutelles et organismes de contrôle. Les spécificités des organisations publiques se révèlent particulièrement intéressantes pour explorer les impacts sur le contrôle organisationnel de contrôles administratifs privilégiant le principe d'ordre et les structures formelles.

Deux recherches ont été menées, la première dans deux Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), la seconde dans quatre Caisses d'Allocations Familiales (CAF). La méthodologie utilisée comprenait deux phases : une approche globale, et une approche locale, voire micro-locale. La première phase (enquête documentaire et entretiens auprès des tutelles et organismes de contrôle) avait plusieurs objectifs : 1. connaître l'environnement jugé pertinent et les contraintes supposées ou réelles que cet environnement fait peser sur l'organisation, 2. obtenir une première image du fonctionnement, de l'histoire, des activités et spécificités de l'organisation. Dans la seconde phase, nous avons réalisé les études de cas en choisissant les terrains afin d'étudier la plus grande variété possible de situations (taille, type de fonctionnement, ancienneté du directeur, etc.). Pour chaque recherche, nous avons mené une enquête documentaire (procès-verbaux du conseil d'administration, rapports de l'organisme, rapports d'audit, etc.) et de l'ordre de cinquante entretiens de type non directif auprès des tutelles de proximité, des membres de l'équipe de direction et leurs adjoints et un certain nombre d'élus ou administrateurs. Les entretiens d'une durée moyenne d'une heure et demie, avaient pour thème les relations entre ces différents acteurs. L'ancienneté de cadres et élus a permis de réaliser une étude de type longitudinale sur des périodes d'au minimum dix ans pour les CAF, vingt ans pour les CCI.

Tableau 1: Caractéristiques des deux CCI étudiées

	CCI 1	CCI 2
Effectifs	➤ 300	➤ 300
<u>Nombre d'entretiens</u>		
Elus	3	8
Cadres	12	13

Tableau 2 : Caractéristiques des quatre CAF étudiées

	CAF 1	CAF 2	CAF 3	CAF 4
Nomination du directeur	1994	1983	1989	2000
Effectifs salariés	360	500	260	150
Nombre d'allocataires	146.000	157.000	100.000	47.000
<u>Nombre d'entretiens</u>				
Elus	3	6	3	4
Cadres	9	9	7	7

Les systèmes de contrôle inter et intra-organisationnels des CCI et des CAF privilégient le principe d'ordre, par la hiérarchie, les règles et procédures formelles, et les données quantitatives. Les recherches menées montrent qu'un renforcement de ce type de contrôle peut générer « *un moins* » de contrôle. Le principe d'ordre aurait pour effet de réduire l'impact des contrôles sociaux et de l'autocontrôle, conditions propices aux dysfonctionnements (2.1), et la prégnance des structures formelles aurait pour effet d'entraver de façon durable le changement (2.2).

2.1 Un principe d'ordre qui crée du désordre ?

2.1.1 Du principe de « subordination de l'administration au politique » dans les CCI

La structure des CCI est fondée sur le principe de « subordination de l'administration au politique », ce qui est pertinent pour garantir la continuité du service public. Cependant, ce principe d'ordre est susceptible d'induire du désordre à long terme, les désordres au sommet (strate politique) pouvant se diffuser de façon autoritaire à l'ensemble de l'organisation. Plus fondamentalement, le pouvoir est donné aux élus, et en dernier ressort au président, qui n'ont pas toutes les compétences requises (en raison de la diversité des activités), ni la disponibilité voulue (chefs d'entreprise en premier lieu), ni une connaissance suffisante du contexte, ni même une culture de service public. De façon générale, pour garantir un fonctionnement relativement correct et corriger les imperfections et dysfonctionnements dans les systèmes légitimes d'autorité et systèmes des compétences spécialisées, l'administration (cadres de direction) doit donc recourir au système de politiques, comportements informels et illégitimes au sens technique du terme (Mintzberg, 1986). Les études de cas ont montré qu'un fonctionnement conforme au strict respect du principe de « subordination de l'administration au politique » conduisait la première CCI à la limite du chaos, et avait provoqué par le passé de sérieux dysfonctionnements dans la seconde CCI. Ces dysfonctionnements avaient pris de l'ampleur, « on jetait l'argent par les fenêtres », au point de provoquer deux interventions successives (tutelle générale des CCI puis Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie - ACFCI) pour négocier la démission du Président et Directeur Général. A contrario, les études de cas ont montré qu'un fonctionnement moins conforme à la structure type des CCI, était considéré par l'ensemble des acteurs interrogés, comme la seule solution viable pour maintenir la cohésion et garantir une gestion jugée « saine ». Dans la première CCI, les cadres et dans une moindre mesure les élus, regrettaient le fonctionnement antérieur où les échanges entre élus et cadres étaient plus denses, et contribuaient à une meilleure image de la CCI et une meilleure gestion tant à court terme que pour les projets à long terme. Dans la seconde CCI, les élus et cadres montraient leur satisfaction quant à la qualité des échanges entre élus et cadres développés après la crise, échanges qui à leur sens, contribuaient à un réel essor des activités de la CCI. Cependant, tant les élus que les cadres avaient conscience que certaines dynamiques pouvaient compromettre à terme cet équilibre.

Selon les élus et cadres, lorsque les échanges au sein des binômes élu/cadre (président de commission/cadre de direction) sont importants, il existe une véritable confrontation et le cadre joue un rôle de « garde-fou » de l' élu, rôle accepté de façon implicite par ce dernier. Ces échanges génèrent une forme d'autocontrôle (corrélation entre le degré d'ajustement mutuel et le degré de contrôle). Ces échanges renforcent aussi l'implication des élus, membres

du bureau, les incitent à élaborer de façon collective des procédures de communication et des normes tacites ou explicites. Ces normes de comportement co-construites entre les élus contribuent à ce qu'ils exercent entre eux un contrôle réciproque, pouvant amener à faire démissionner un élu jugé « déviant ». Simultanément, cela convie la direction à réguler les comportements déviants afin d'assurer la poursuite des échanges au sein des binômes, et dans l'équipe d'élus (ou cadres). L'autocontrôle inhérent à l'organisation s'auto-entretient, c'est une « *causalité auto-générée/générative* »³ (Morin, 1977). Des formes d'autocontrôle, en apparence improbables, deviennent localement et temporairement stables.

L'autocontrôle permet non seulement de prévenir des comportements déviants (utiliser l'organisation essentiellement pour des buts personnels), mais aussi d'améliorer la pertinence des orientations stratégiques. Les travaux de March et Simon (1991) sur les aspects cognitifs de la formation des buts secondaires, ainsi que les travaux sur les biais cognitifs en stratégie (Schwenk, 1984) montrent qu'il est essentiel d'accroître le foyer d'information de chacun. Les échanges entre les élus et les cadres, ainsi que les échanges entre les élus participent à la réduction des biais cognitifs. Malgré la pression du temps (faible disponibilité, projection sur la durée du mandat), malgré les pressions d'autres organismes et l'incitation à réaliser des « choses qui se voient », le champ d'attention de l'élu s'élargit en intégrant les contraintes de faisabilité, les stratégies de réduction des risques et d'adéquation des projets aux besoins. A contrario, la première CCI, fonctionnant selon le principe de subordination de l'administration était confrontée à des difficultés suite au lancement d'un projet surdimensionné, à des désordres budgétaires et une implication toujours plus faible des élus malgré un président perçu comme « consensuel ».

2.1.2 Du quasi principe de subordination du politique au directeur expert dans les CAF ?

Le cas des CAF montre les risques d'un principe d'ordre qui a progressivement conduit à la suprématie de l'expert (directeur) sur le politique (conseil d'administration). Dans les CAF, l'ordonnance Juppé (1996) a fortement réduit le pouvoir du conseil d'administration en matière de nomination et révocation du directeur, pouvoir désormais confié à la CNAF (tête de réseau des CAF). Cette ordonnance Juppé (1996) a eu pour effet non voulu de provoquer des phénomènes de marginalisation progressive du conseil d'administration (excepté dans la période suivant la nomination d'un nouveau directeur). Pourtant, selon les administrateurs et cadres de direction interrogés, un conseil d'administration impliqué, qui joue véritablement son rôle de représentant des allocataires, contribue à accroître la pertinence des projets et facilite leur mise en œuvre par son soutien. La marginalisation du conseil d'administration s'est accompagnée systématiquement d'une fragilisation du service « action sociale » et d'une moindre ampleur des actions menées. Les administrateurs ne jouant plus leur rôle de relais de la CAF auprès des partenaires potentiels, la légitimité du service « action sociale » se trouve fortement réduite, faute de visibilité politique et d'une réelle connaissance des besoins locaux.

La marginalisation du conseil d'administration a aussi eu des impacts négatifs sur le fonctionnement global des CAF. Face à un conseil d'administration marginalisé, le directeur n'aurait plus la même préoccupation de maintenir la cohésion au sein de l'équipe de direction,

³ «La causalité circulaire, c'est-à-dire rétroactive et récursive, constitue la transformation d'états généralement improbables en états localement et temporairement probables » (Morin, 1977).

et glisserait progressivement vers une « instrumentalisation » des cadres de direction. Cette « instrumentalisation » perturbe le développement d'approches transversales et la mise en œuvre du changement. Elle conduit à d'autres conséquences préjudiciables, notamment :

- une insuffisante prise en compte des dysfonctionnements, repérés antérieurement par les administrateurs à travers l'examen des recours formés par les allocataires, et aussi des réalisations insuffisantes en matière de contrôle interne (Eggrickx, 2004),
- des risques de « myopie », du fait de l'isolement progressif du directeur, qui conduisent à poursuivre une logique d'escalade en cas de difficultés (Drummond, 1994),
- une stratégie d'enracinement (Paquerot, 1997) qui autorise parfois le directeur à en recueillir quelques bénéfices (par exemple recrutements de type familial ou clan), encore plus s'il est en fin de carrière (Gadhoum, 1999).
- une crise du statut de l'agent comptable (garant des textes), placé sous l'autorité hiérarchique d'un conseil d'administration marginalisé et sous l'autorité administrative d'un directeur (ordonnateur) au pouvoir renforcé, agent comptable dépendant du directeur en termes de ressources et de promotions (Eggrickx, 2004).

2.2 Des structures formelles qui perturbent le contrôle organisationnel ?

2.2.1 De la trop forte prégnance des structures formelles ?

Dans trois CAF, la structure bureaucratique et la prégnance de la seule communication formelle semblent se conjuguer pour empêcher toute forme de convergence sur les moyens, qui pourtant permettrait à chacun (directeur et cadre de direction) de se réaliser à travers des projets valorisants pour l'entité et l'organisation (Eggrickx et Briole, 2003). Par exception, la quatrième CAF a été contrainte, pour des considérations spatiales, d'opérer une déconstruction partielle de la division du travail en adoptant un fonctionnement par unités décentralisées. Dans cette CAF, l'autonomie accordée aux responsables d'entité renforce leur degré de motivation. Plus fondamentalement, ce fonctionnement a contribué au développement de multiples liens latéraux entre les opérationnels et les services fonctionnels par souci de réactivité face aux problèmes posés. En quelque sorte, les services fonctionnent en réseau pour une meilleure résolution des problèmes. Malgré le manque de cohésion au sein de l'équipe de direction, ce contexte a favorisé l'implication des responsables d'entité et leur investissement sur les projets ou expérimentations⁴.

De façon inattendue, les quatre études de cas ont révélé sur de longues périodes (5 ans et plus) un excès d'émotions négatives au sein des équipes de direction élargies (cadres de direction et adjoints), résultat surprenant pour une bureaucratie censée garantir le contrôle des émotions, voire leur évacuation (Eggrickx et Mazars-Chapelon, 2012). L'idéal type de la bureaucratie est fondé sur la gestion par des règles impersonnelles, qui contraignent les agents à agir « sans considération de la personne » et donc « sans haine ni passion » afin de toujours présenter toutes les apparences de la neutralité et de l'objectivité. Dans cette conception, renforcer la culture bureaucratique devrait protéger l'organisation des excès d'affects négatifs. Dans les faits, l'insistance sur les règles et les relations impersonnelles aurait pour effet de générer les

⁴ Statut de CAF pilote, jugé valorisant, et systématiquement mentionné par les cadres de direction, voire aussi par les administrateurs dans la CAF fonctionnant par unités décentralisées.

affects négatifs, et ce faisant un cercle vicieux émotionnel bureaucratique. Les dysfonctionnements émotionnels sont en quelque sorte auto-entretenus. Ce faisant, la structure bureaucratique alloue des ressources au plein contrôle des émotions alors même que les émotions sont des leviers d'action pour l'apprentissage et le changement. En effet, des travaux montrent que les émotions sont essentielles pour l'apprentissage individuel (Schein, 1992 ; Kofman et Senge, 1993) et sa diffusion dans l'organisation (March et Olsen, 1975, Vince, 2002), mais aussi en période de changement.

Selon Huy (2002), la mise en œuvre du changement dépend du degré d'implication émotionnelle des managers et de leur degré d'écoute du ressenti émotionnel des subordonnés. Une faible implication émotionnelle des managers conduit l'organisation à l'inertie, une trop forte implication au chaos. L'écoute du ressenti émotionnel permet un processus d'équilibrage entre les tensions induites par le changement et la nécessité d'assurer la continuité de la mission. Dans deux CAF, l'implication émotionnelle des agents de direction par rapport aux projets manque, faute de confrontation au sein de l'équipe de direction, qui est souvent inscrite dans une dynamique d'« instrumentalisation » des agents de direction (et administrateurs) par le directeur. Dans la troisième CAF, les cadres de direction sont impliqués émotionnellement, mais la forte culture bureaucratique tend à inhiber la diffusion de l'apprentissage individuel, et la capacité d'écoute du ressenti émotionnel. Ce défaut d'écoute au sein de l'équipe de direction a eu pour effet de générer un fort stress chez les cadres de direction, devenus point d'absorption des tensions entre le rythme de changement imposé et le potentiel de l'organisation. Cette lecture montre que la trop forte prégnance des structures formelles a pour effet d'inhiber le changement et l'apprentissage.

2.2.1 De la trop forte prégnance des données formelles ?

Le cas des CCI illustre bien le problème de l'utilisation des seules données formelles pour le contrôle. Dans les rapports entre les CCI et la tutelle générale (Ministère de l'Industrie), tout était fait pour éliminer l'incertitude. Les contrôles de la tutelle générale étaient effectués à partir du seul examen des documents transmis par la CCI. Une source d'information unique, un émetteur porteur du projet, tout se conjugait pour augmenter la vulnérabilité de la tutelle générale à une manipulation de l'information. En effet, l'information était inévitablement déformée, soit de façon inconsciente parce que la plupart des projets pêche par excès d'optimisme (Harrisson et March, 1984), soit de façon délibérée. Selon la théorie de la richesse des médias (Daft et Lengel, 1986), la forme des documents - écrit impersonnel et document chiffré - induit une pauvreté de l'information du fait de l'absence de feed-back et de variété dans le langage et les canaux utilisés. Cela pose le « *problème de la clarté optimale* » (March, 1978). La clarté de l'information (document chiffré, délibération de l'assemblée) se fait au détriment de la qualité de l'information (pertinence, complétude, fiabilité), à tel point que tant les contrôleurs (tutelle générale) que les contrôlés (CCI) percevaient ce contrôle comme un « *pseudo contrôle* », où quasiment tout est permis à condition d'y mettre les formes. Les contrôles administratifs avaient ainsi pour effet non voulu d'informer sur le niveau minimum des conduites acceptables (Gouldner, 1954), de signifier aux élus que la forme importe plus que la substance de la décision et de réduire le degré d'autocontrôle. Simultanément, le contrôleur perd toute légitimité auprès des contrôlés et un certain nombre d'élus considéraient comme normal d'ignorer cette tutelle générale.

Le cas des CCI illustre aussi le problème du sens des données comptables et financières en l'absence de références pour juger des coûts et de l'efficacité ou encore évaluer l'impact sur la collectivité. Ce problème de sens des données comptables se trouve encore accentué lorsque la communication entre les contrôleurs et contrôlés se réduit au simple échange de données chiffrées. Par exemple, l'examen des budgets primitifs par la tutelle générale était vécu comme un non-sens tant par les contrôleurs que les élus et cadres, pour plusieurs raisons : les multiples distorsions de l'information, la méconnaissance par la tutelle des activités réelles d'une CCI, les multiples dérogations au caractère limitatif du budget primitif inévitables dans une organisation menant des activités commerciales. Les procédures budgétaires donnaient une certaine visibilité, mais ne permettaient pas une « mise sous tension » de l'organisation et même généraient des effets pervers : 1. la recherche de l'enveloppe maximum, 2. l'obligation « perçue » de réaliser le budget, ce qui constitue une injonction paradoxale pour un élu, chef d'entreprise. Pour l'ensemble des acteurs (contrôleurs, élus et cadres), l'élaboration des données prévisionnelles relatives aux projets d'investissements (hors aéroports et ports), et la procédure d'autorisation des projets d'investissement par la tutelle générale, se révélaient encore plus symboliques que la procédure budgétaire. Les acteurs évoquaient une absence de projection, des investissements d'opportunité (perspectives de subventions) et des « *justifications forcées* » qui peuvent compromettre à terme l'équilibre financier, notamment lorsque ces justifications valident des ressources futures.

Le cas des CAF illustre le problème de l'utilisation exclusive des indicateurs pour la démarche qualité. En effet, la démarche qualité tend à se confondre avec les indicateurs définis dans la convention d'objectifs et de gestion Etat/CNAF (délai d'attente aux guichets, délai de traitement des dossiers, amplitudes horaires de l'accueil et de la permanence téléphonique). La plupart des cadres soulignent le manque de pertinence des indicateurs⁵, les problèmes de manipulation des indicateurs ; à leur sens, la focalisation sur les indicateurs a des effets négatifs sur le degré de pertinence du service rendu, et l'implication des salariés. Par exemple, il arrive que le strict respect des délais (attente au guichet) se fasse au détriment de la pertinence de la réponse apportée à l'utilisateur⁶. De façon plus insidieuse, le souci de l'efficacité à court terme et la focalisation sur les ratios expliquent en partie la dynamique d'« instrumentalisation » des acteurs par le directeur, jugé sur les indicateurs. Cette dynamique conduit à de sérieux dysfonctionnements émotionnels, générant des situations de souffrance des cadres et de prédominance de relations affectives, et plus globalement un excès d'affects négatifs. Dans l'une des CAF, l'obsession de la réduction des coûts avait conduit à une véritable implosion avec un départ anticipé en retraite du directeur (pourtant bien évalué pour sa rigueur de gestion), dans l'autre à des formes de manipulation des comptes (imputation de charges de gestion sur l'action sociale) sur une dizaine d'années.

Le principe d'ordre génère du désordre à long terme à plusieurs titres : un phénomène de concentration du pouvoir (président de CCI, directeur de CAF), des formes

⁵ Délai de traitement décompté à partir du traitement informatique (enregistrement de la réception du courrier dans le service, traitement de la réponse), sans tenir compte des délais (réception, expédition) au service courrier.

⁶ Allocataire en contrat emploi solidarité devant faire des démarches fastidieuses pour faire valoir ses droits, alors que l'indu d'allocation logement notifié à tort était lié uniquement à une modification mineure dans la présentation des notifications Assedic (suppression de la mention « art 49.2 » relative aux chômeurs ayant de faibles indemnités). Précisons que tous les ratios de productivité et de qualité ont été activés (4 visites, 4 courriers, 3 appels, délais respectés), mais à quel prix pour l'utilisateur ?

d'« instrumentalisation », des cloisonnements renforcés, une moindre adhésion aux projets, un degré d'autocontrôle réduit, et des risques de dérives accrus. La prédominance de la communication formelle, des procédures formelles, des règles formelles et impersonnelles génère d'autres désordres : une capacité d'apprentissage et de changement inhibée, des émotions négatives. Enfin la culture du chiffre crée aussi ses désordres : un manque de pertinence des contrôles, une perte de légitimité des contrôleurs, les effets pervers des budgets, les justifications forcées pour les investissements, la manipulation des informations, le non-sens des données financières, et même une moindre qualité des services. Privilégier à l'excès l'ordre (séparation des fonctions), les procédures et la communication formelles, les seules données chiffrées, aurait pour résultat paradoxal de contrarier les intentions et objectifs des acteurs chargés du contrôle, qu'ils soient internes ou externes à l'organisation.

3. L'organisation publique : un exemple de contrôle « flou » ?

Les développements précédents pourraient laisser penser à tort qu'il est difficile dans les organisations publiques, de renforcer le contrôle organisationnel, voire même qu'elles peuvent devenir incontrôlables. Le cas des tutelles techniques des CCI, tutelles chargées du contrôle des ports et aéroports, permet de mettre en évidence les caractéristiques de contrôles administratifs, contribuant au renforcement du contrôle organisationnel (3.1). Enfin, même en cas de dysfonctionnements prolongés, les organisations publiques ne sont pas incontrôlées. Il existe une forme de méta-contrôle ou désordre « organisateur », où l'autocontrôle et les contrôles sociaux s'appuient sur les contrôles administratifs pour limiter l'impact des dysfonctionnements (3.2).

3.1 Les tutelles techniques des CCI : un exemple de contrôle à distance pertinent ?

Le cas des CCI est particulièrement intéressant, puisqu'il montre que même dans une CCI connaissant de sérieux dysfonctionnements, le degré d'autocontrôle et l'impact des contrôles sociaux varient selon le type de contrôle administratif exercé par les tutelles. Autant la tutelle générale est quasiment ignorée selon l'avis des contrôleurs et contrôlés, autant les acteurs des CCI anticipent les contrôles des tutelles techniques lors des processus de prise de décision stratégique, notamment en matière de choix d'investissement.

Pour les concessions portuaires et aéroportuaires, les tutelles techniques (Direction Générale de l'Aviation Civile et Direction des Ports) ne se limitent pas au seul examen des documents formels transmis par la CCI pour délivrer ou non l'autorisation d'investissement. Les tutelles techniques enrichissent l'examen des projets d'investissement en développant des relations informelles avec les acteurs de la CCI et services déconcentrés des tutelles, en utilisant tant les données quantitatives que qualitatives collectées par les voies formelles et informelles auprès de multiples sources. Ce faisant, les tutelles techniques renforcent à double titre l'impact des contrôles administratifs. D'une part les contrôles exercés par la tutelle technique sont perçus par les acteurs des CCI comme de véritables contrôles, ce qui renforce le degré d'autocontrôle. D'autre part, ce type de contrôle incite les CCI à recruter à la direction des concessions des professionnels compétents, capables de dialoguer avec la tutelle technique. La présence d'un professionnel stimule en interne les échanges avec les élus et améliore

fortement la qualité du processus de prise de décision. La légitimité des directeurs de concession, renforcée à travers les contrôles exercés par les tutelles techniques, vient en quelque sorte contrarier le principe de subordination de l'administration au politique, principe inhérent à la structure formelle des CCI.

De même, les tutelles techniques ont joué sur la complémentarité entre l'ordre et le désordre. En effet, elles ont bousculé l'ordre établi - à savoir la stratégie appartient aux élus - en mettant en œuvre une procédure de concertation avec les usagers-payeurs (les compagnies aériennes par exemple). Cette procédure a pour effet de renforcer le contrôle social (contrôle par les usagers), et simultanément tant l'autocontrôle que le contrôle administratif. En effet, d'une part, les élus doivent anticiper les réactions supposées des compagnies aériennes, voire développer des relations informelles avec les principaux représentants pour s'assurer de l'acceptabilité du projet. D'autre part, le processus nécessite une formalisation à l'attention des usagers, des différents scénarios d'évolution de la plate-forme aéroportuaire ou portuaire ainsi que des coûts et recettes prévisionnels. Ce type d'usagers, disposant d'informations pertinentes sur les évolutions de trafic, est moins vulnérable quant aux risques de manipulation de l'information. De plus, ils ont tout intérêt à contrer des projets surdimensionnés afin de prévenir des augmentations excessives des tarifs aéroportuaires ou portuaires (redevance passager, taxe d'atterrissage). Cette procédure de concertation avec les usagers vient encore renforcer la légitimité du professionnel, directeur de concession.

Autre exemple, le nouveau contrat de concession portuaire incite les acteurs des CCI à prendre en compte la rentabilité future des investissements, réduisant ainsi les risques de comportements opportunistes. Par le passé, ces risques étaient élevés puisque l'Etat s'engageait à reprendre l'intégralité des dettes en fin de concession, même celles liées à des infrastructures surdimensionnées, voire non autorisées. Désormais, l'indemnité est limitée aux seuls investissements nécessaires à l'exploitation, et plafonnée à la valeur initiale diminuée des amortissements (taux fixé dans l'autorisation d'investissement). Ce nouveau contrat constitue un moyen formel d'accentuer le degré d'autocontrôle. Par les formes de contrôle des projets d'investissements, les procédures de concertation avec les usagers payeurs et les changements dans les termes des contrats de concession, les tutelles techniques ont réussi à développer un contrôle à distance, d'autant plus pertinent qu'il contribue au renforcement du contrôle organisationnel dans les CCI.

3.2 L'organisation publique : un exemple de méta-contrôle ?

Tant dans les CCI que dans les CAF, il existe un système interne et externe d'équilibration lorsque le principe de subordination de l'administration au politique (CCI) ou d'instrumentalisation des cadres par le directeur (CAF) favorise la diffusion des désordres au sommet à l'ensemble de l'organisation. Le système d'équilibration en interne s'appuie sur les phénomènes de perte d'identité et de disjonction. Le système d'équilibration en externe s'appuie sur les phénomènes de perte de légitimité (rumeurs, défection des soutiens à l'organisation, etc.) et la possibilité d'intervention des tutelles et organismes de contrôle.

En premier lieu, la plupart des acteurs ne peuvent pas adhérer à une organisation où les élus ou le directeur ont des objectifs personnels (faire des affaires, se médiatiser, utiliser

l'organisation comme carte de visite ou comme moyen de promotion). Globalement se diffuse un sentiment de perte d'identité et les actions ne sont plus guidées que par un « seuil critique » ou minima acceptable : assurer la continuité du service public, voire éviter une intervention externe (Tutelle, Cour des Comptes). En second lieu, se développent des phénomènes de disjonction parmi les élus et les cadres. Dans les CCI, les élus plus soucieux du devenir de l'organisation expriment leur mécontentement ou s'excluent selon le tryptique « exit, voice, loyalty, » (Hirschman, 1970) ; dans les CAF, le conseil d'administration marginalisé par le directeur devient une coquille vide. En ce qui concerne les cadres, les conflits entre les « profiteurs » et en quelque sorte les « garants de l'ordre public » ne peuvent que s'exacerber ou conduire à l'exclusion de ces derniers des commissions, ou à leur relégation dans des « placards », ou encore les pousser à adopter une attitude de retrait consistant à se désinvestir psychologiquement de l'espace de travail (Fronza, 2008). Anticipant les conséquences dommageables pour le futur de l'organisation, certains cadres essaient de pratiquer une forme de résistance intelligente. Cette résistance peut prendre différentes formes : ralentir la mise en œuvre ou assurer la réversibilité d'une décision jugée inacceptable pour l'avenir de l'organisation, voire utiliser le système des politiques (Mintzberg, 1986) pour contrer les projets, voire informer officieusement des autorités de contrôle ou encore invoquer le risque probable d'une sanction par les tutelles ou organismes de contrôle. Une seconde stratégie consiste à accentuer les cloisonnements (élu/cadre et entre services) pour protéger le service des désordres inhérents à l'organisation, stratégie d'évitement qui permet à l'organisation de fonctionner au quotidien et d'assurer la continuité du service public. A ces formes de résistance plus ou moins fortes et diffuses chez certains cadres et élus, s'ajoutent des formes de résistance plus passives dans les échelons inférieurs : des salariés démotivés ne trouvant plus de sens à leur travail, une augmentation de l'absentéisme, des formes de retrait.

Ces formes de résistance sont soutenues plus globalement par la culture de service public, le statut protecteur de fonctionnaire, et aussi par l'existence des contrôles externes : tutelles, organismes de contrôle, médias, possibilité pour les cadres de rappeler le risque d'une intervention externe au-delà de certaines limites. Cependant, ces multiples formes de résistance ne peuvent suffire à empêcher l'émergence de projets jugés inacceptables pour la collectivité, par exemple dans les CCI, des projets surdimensionnés ou incompatibles avec les ressources de l'organisation ou encore des projets pour lesquels il n'y a pas eu de stratégie de réduction des risques. Une seconde dynamique intervient alors, limitant les possibilités de mise en œuvre de ce type de projet. En effet, les phénomènes de concentration du pouvoir induisent une implication toujours plus faible des autres élus, un consensus moindre dans l'équipe d'élus, ce qui compromet à terme le soutien des collectivités locales. Dans un tel contexte, un projet important risque fort d'être privé de financements externes, encore plus si les phénomènes de concentration du pouvoir amènent à des manifestations de type « donner de la voix » ou « sortie » plus ou moins médiatisées (Hirschmann, 1970). En d'autres termes, en réponse au principe d'ordre susceptible de propager des désordres à l'ensemble de l'organisation, se développe un désordre « organisateur » (désordre à l'autorité, au président et élus, voire à certains collègues) pour rétablir un minimum d'ordre et empêcher le franchissement des limites.

Ces exemples montrent que le contrôle organisationnel se trouve renforcé si le système de contrôle utilise de façon complémentaire l'ordre et le désordre, le formel et l'informel, le quantitatif et le qualitatif. Les différentes composantes du contrôle - contrôles administratifs, autocontrôle, contrôles sociaux - se renforcent mutuellement au lieu de s'opposer. A contrario, les contrôles administratifs fondés de façon quasi exclusive sur le principe d'ordre et les structures formelles, tendent à réduire le degré de contrôle organisationnel, ce qui est propice aux dysfonctionnements. Ces dérives seront plus ou moins contrées par les autres composantes du contrôle organisationnel (autocontrôle et contrôles sociaux) à condition que l'identité « service public » continue à faire consensus. Ces dérives sont aussi cadrées par la menace crédible d'une intervention externe (sanction par le vote, Tutelles, Cour des Comptes) au-delà de certaines limites, intervention d'autant plus probable que la gouvernance de l'organisation perd de sa légitimité.

4. Réflexion critique sur le pilotage des organisations publiques

Le principe d'isomorphisme et le modèle de contrôle organisationnel (Hopwood, 1974), guideront la réflexion pour poser les fondements d'un système de contrôle pertinent (4.1), système qui s'oppose aux pratiques de contrôle qui tendent à dominer dans les organisations publiques (4.2).

4.1. Le pilotage : un jeu de forces complémentaires ?

Selon la théorie du système général, un système de pilotage ne peut être pertinent que s'il est un modèle du système opérant et conserve la cohérence du système opérant. Toute organisation est un système dynamique non linéaire, soumis à la dialectique permanente de l'ordre et du désordre (Thiétart et Forgues, 1993). La formalisation (outils de gestion, etc.) permet de créer des îlots de certitude, de clore des systèmes trop complexes, voire de créer l'illusion d'une maîtrise. En retour, les structures informelles (communication, procédures) favorisent l'adaptation aux modalités concrètes de l'action. En d'autres termes, pour permettre une action intelligente, le système de pilotage intra-organisationnel ou inter-organisationnel devrait être conçu à l'image du système opérant, c'est-à-dire comme un système dynamique comprenant du formel et de l'informel et donc du quantitatif et du qualitatif, de l'ordre et du désordre. Les travaux de Prigogine démontrent que le pilotage suppose une impulsion de désordre pour contrebalancer l'accroissement d'entropie à l'intérieur d'un système⁷.

Les recherches en stratégie, ainsi que nos recherches sur les organisations publiques, montrent que l'interaction de rationalités, favorisée par l'interdépendance des acteurs, est porteuse d'ordre au sens substantiel à double titre : en contribuant à une rationalité élargie ou « multirationalité » (Sfez, 1992), et aussi en évitant la domination de la rationalité d'un seul

⁷ Selon les travaux de Prigogine (1972), la variation d'entropie d'un système ouvert peut être scindée en deux parties : l'accroissement d'entropie dû aux modifications à l'intérieur d'un système (soit une dégradation menant à un état d'uniformité) et le flux d'entropie dû aux échanges avec l'extérieur. Pour contrebalancer la dégradation entropique interne, tout système doit donc prélever sur l'environnement de l'entropie négative par des flux de telle variable de structure ou de tel champ informationnel, flux qui se traduisent par l'acquisition de nouveaux programmes venant enrichir l'organisation.

détenteur de pouvoir. L'interaction de rationalités ne signifie pas unirationalité et conformité, mais construction de compréhensions réciproques ou encore constitution d'un « *noyau de connaissances communes* » (Calori, 2000), ce qui fonde l'identité de l'organisation et permet aux acteurs d'agir ensemble. Les interactions intra et inter organisationnelles constituent des lieux d'exercice du contrôle, des lieux de mise en cohérence des intersubjectivités dans la représentation des performances. Piloter une organisation ne serait pas modéliser les perceptions, mais modéliser afin que les perceptions se complètent mutuellement. Cette conception du pilotage rejoint l'argumentation des différents auteurs critiquant les postulats du contrôle - unirationalité et conformité -, et proposant un paradigme alternatif, soit l'homéostasie, qui réfère à des notions d'autocontrôle et d'auto-organisation.

Le système de pilotage devrait conserver la cohérence du système opérant. Quelles conclusions pouvons-nous en tirer ? Dans le champ des organisations publiques, et de façon plus générale dans toute organisation, le système opérant ne peut être qu'hybride - à des degrés divers - entre l'organisation hiérarchique et le réseau. Le réseau, et même l'organisation hiérarchique, ne peut fonctionner sans un processus récursif entre les structures formelles et informelles. Cette récursivité organisationnelle entretient la dialectique entre l'entropie et la non entropie, entre l'homogénéité et l'hétérogénéité. Un système de pilotage, qui fixe de façon trop rigide la structure formelle, empêche de fait le processus de récursivité organisationnelle. L'exemple des CCI montre que la récursivité entre les structures informelles co-construites (accords définissant les modalités d'échanges entre les élus et cadres de direction) et les structures formelles ne peut se faire au mieux qu'à travers des instruments (chartes, comités) qui se superposent à la structure définie par les textes, ce qui rend ces structures informelles toujours vulnérables. Parfois, cette récursivité s'opère en dérogeant de fait aux textes ; par exemple il est reproché aux CAF qui développent des approches transversales, une insuffisante formalisation.

Le système de pilotage de l'organisation publique, inter ou intra-organisationnel, devrait donc être conçu comme un jeu de forces complémentaires entre l'ordre et le désordre, le formel (règles, procédures, évaluation quantitative) et l'informel (normes, routines et savoirs tacites, évaluation qualitative). L'ordre pour garantir une certaine stabilité du méta-réseau des institutions publiques, et en même temps le désordre pour éviter un trop fort découplage entre l'organisation publique et les demandes sociales de la collectivité. Le formel pour rationaliser et orienter, et en même temps une prise en compte de l'informel pour éviter que des procédures apparemment rationnelles produisent des résultats irrationnels. L'évaluation tant quantitative que qualitative pour une meilleure connaissance des activités et résultats, même s'il faut considérer l'évaluation comme un processus jamais achevé d'apprentissage collectif.

4.2. La nouvelle gestion publique et financiarisation : un contresens ?

La théorie a initié un courant de recherche sur des systèmes de contrôle qui s'inspirent de la complémentarité entre l'ordre et le désordre, le formel et l'informel, notamment les travaux sur la complémentarité entre le contrôle formel et informel (Dupuy, Guibert, 1997), et les systèmes de contrôle interactifs (Simmons, 1995). Cependant, force est de constater que ces travaux n'inspirent guère les concepteurs de systèmes de contrôle, et plus particulièrement les réformateurs s'appuyant sur le courant de pensée de la nouvelle gestion publique (NGP),

versus New Public Management (NPM). Le NPM s'appuie sur sept composantes doctrinales: la départementalisation en centres de responsabilité dotés d'une plus forte autonomie, l'introduction d'une logique interne de marché par la contractualisation, le recours aux pratiques managériales du secteur privé, l'accent mis sur la rigueur et l'efficacité dans l'utilisation des ressources, une gestion axée sur la responsabilisation et reddition des comptes (« accountability »), la définition de standards et d'indicateurs de performance explicites, une focalisation sur le contrôle des résultats (Hood, 1995 ; Naro, 2010).

Dans les intentions du NPM, l'autonomie conférée aux centres de responsabilité devait impulser une forme de désordre dans une organisation publique, où domine le principe hiérarchique. Dans les faits, le bilan de la LOLF en France (Cour des Comptes, 2011), les recherches menées en Allemagne (Kulman *et al.*, 2008) montrent que les stratégies d'acteurs au sommet des organisations publiques, la forte prégnance de la culture budgétaire, et le développement des indicateurs et du contrôle par les résultats ont plus contribué à renforcer le principe hiérarchique et la structure formelle que l'inverse. En d'autres termes, les réformes auraient eu pour effet de renforcer la bureaucratie, l'administration « wébérienne », encore plus sous l'effet de la crise des finances dans les communes, administrations et ministères.

Si nous osions une analogie pour les organisations privées, le principe d'ordre, qui consiste à faire dominer la seule rentabilité financière, c'est-à-dire les intérêts des seuls actionnaires au détriment des autres parties prenantes (salariés, clients, fournisseurs), ne serait pas viable en terme de contrôle organisationnel. Les contrôles administratifs visant à optimiser la rentabilité pour les actionnaires auraient pour effet d'être contrecarrés par les autres composantes du contrôle : l'autocontrôle et les contrôles sociaux. Cependant, cette analogie comporte plusieurs limites. Contrairement à l'organisation publique, les acteurs n'ont plus la garantie de l'emploi et une identification assez forte avec leur organisation (du fait des multiples plans de restructuration) pour pouvoir manifester des formes de résistance.

Conclusion

Nos travaux de recherche montrent que le pilotage d'une organisation publique intra-organisationnel ou inter-organisationnel ne nécessite pas plus de contrôle mais une autre optique du contrôle. Une optique où le pilotage consiste à jouer sur les complémentarités entre l'ordre et le désordre, le formel et l'informel, le quantitatif et le qualitatif, afin que les différentes composantes du contrôle au sein de l'organisation se renforcent mutuellement.

Plutôt que de privilégier un contrôle formel qui à trop réduire l'ambiguïté s'avère contre-performant, il s'agit de privilégier un pilotage « *flou* » qui crée et maintient suffisamment d'ambiguïté pour que le système piloté devienne autorégulé. Il s'agit de passer d'un contrôle illusoire de l'incertitude à un contrôle « *flou* » qui gère d'autant mieux l'incertitude qu'il l'intègre dans son modèle. Cet axiome nécessiterait à terme une évolution des modes de fonctionnement des structures bureaucratiques, tant des tutelles que des organisations publiques, structures conçues pour réduire l'incertitude. Le pilotage de l'organisation publique aurait pour objectif de préserver ou rétablir l'encastrement des différentes structures ou réseaux de contrôle (experts, élus, partenaires locaux, usagers) plutôt que de renforcer les

contrôles administratifs, au risque de les vider de leur substance et de réduire tant le degré d'autocontrôle que l'impact des contrôles sociaux.

Les limites d'un contrôle axé sur le principe d'ordre, le formel et le quantitatif, interpellent quant à la logique dominante qui gouverne les organisations et plus globalement notre société dite « malade de la gestion » (De Gaulejac, 2005). Quelles sont les limites d'un principe d'ordre basé sur une obsession de rentabilité financière, même au détriment du développement de l'entreprise? Les limites de la multiplication de prescriptions normalisatrices à travers les procédures qualité et les outils de gestion, alors que les discours prônent l'autonomie et la créativité? Les limites d'un modèle où « comprendre » signifie mesurer, au point d'exclure le « non mesurable » : la démotivation, la souffrance des salariés et des exclus (plans de restructuration), les impacts sur l'environnement, ou encore la perte de sens ?

Bibliographie

- Anthony, R. N (1965). *Planning and control systems: A framework for analysis*. Boston: Harvard University Press.
- Bouquin, H. (1986). *Le contrôle de gestion*. Paris : PUF.
- Bower, J.L. (1983). *The Two Faces of Management : an american approach to leadership in business and politics*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Breton, A., Wintrobe, R. (1982). *The logic of bureaucratic conduct*. Cambridge: University Press
- Calori, R. (2000). Ordinary theorists in mixed industries. *Organizations Studies*, 21(6): 1031-1057.
- Cohen M.D., March J.G. et Olsen J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quaterly*, March, 17 (1): 1-25.
- Cour des Comptes (2011). *La mise en œuvre de la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Un bilan pour de nouvelles perspectives*. 231 p.
- Daft, R.L., Lengel, R.H. (1986). Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science*, 32 (5): 554-571.
- De Gaulejac, V. (2005). La société malade de la gestion : idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social. Paris : Editions du Seuil « Economie humaine ».
- Dermer, J.D., Lucas, R.G. (1986). The illusion of managerial control. *Accounting, Organizations and Society*, 11(6):471-482.
- Dermer, J.D. (1988). Control and organizational order. *Accounting, Organizations and Society*, 13(1):25-36.
- Drummond, H. (1994). Too Little TooLate : A Case Study of Escalation in Decision Making », *Organization Studies*, 15(4):591-607.
- Dupuy, Y., Guibert N. (1997). La complémentarité entre contrôle « formel » et contrôle « informel » : le cas de la relation client-fournisseur. *Comptabilité Contrôle Audit*, 3(1) : 39-52.
- Dupuy, Y., Hoarau, C. (2004). Editorial. Un bilan pour un dixième anniversaire. *Comptabilité Contrôle Audit*, 10(2) :5-8.
- Eggrickx, A. (2004). La crise du statut de l'agent comptable dans les organismes de sécurité sociale : Le cas des Caisses d'Allocations Familiales. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, juin 2004:257-282.
- Eggrickx, A., Briole, A. (2003). Le défi des CAF : construire un réseau d'acteurs dans une bureaucratie. *Recherches et Prévisions*, 74 : 15-26.

- Eggrickx, A., Mazars-Chapelon, A. (2012). Bureaucraties et émotions : des injonctions paradoxales ? *Revue Française de Gestion*, 2012/4, 223 : 59-73.
- Elster, J. (1995). Rationalité et normes sociales. *La revue du MAUSS*, 6 : 158-165.
- Fronza, Y. (2008). Diversité culturelle et instrumentation de gestion : un récit de la mutation d'une grande entreprise française. *Management et Avenir*, 4(18) : 147-162.
- Gadhoum, Y. (1999). Potential effects of managers'entrenchment and sharedholdings on competitiveness. *European Journal of Operational Research*, 118(2): 332-349.
- Gleick, J. (1991). *La théorie du chaos*. , Paris : Flammarion.
- Gouldner, A.W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy : a case study of modern factory administration*. Glencoe: The Free Press.
- Habermas, J. (2002). *Théorie de l'Agir Communicationnel : Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*. Paris : Fayard.
- Harrison, J.R., March J.G. (1984). Decision-making and post-decision surprises. *Administrative Science Quarterly*, 29: 26-42.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Hofstede, G. (1967). *The game of budget control*. Assen: Van Gorcum.
- Hofstede, G. (1978). The poverty of management control philosophy. *Academy of Management Review*, 3(3) : 450-461
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organization and Society*, 6(3):193-211.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s : variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*. 20 (2/3):93-109.
- Hopwood, A.G. (1974). *Accounting and Human Behaviour*. London : Accountancy Age Books.
- Huy, Q.N. (2002). Emotional Balancing of Organizational Continuity and Radical Change: the Contribution of Middle Managers. *Administrative Science Quarterly*, 47:31-69.
- Kofman, F., Senge, P.M. (1993). Communities of commitment : the heart of learning organizations. *Organizational Dynamics*, 22(2):5-19.
- Kuhlmann, S., Bougumil, J., Grohs, S. (2008). La modernisation de l'administration locale en Allemagne: success ou échec de la nouvelle gestion publique? *Politiques et Management Public*, 27(4) :25-43.
- Le Moigne, J.L. (1977). *La théorie du système général : théorie de la modélisation*. Paris : PUF.
- March, J.G. (1978). Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *Bell Journal of Economics*, 9(2): 587-608.
- March, J.G. et Olsen, J.P. (1975). The Uncertainty of the past :organizational learning under ambiguity. *European Journal of Political Research*, 3: 147-171.
- March, J.G. et Simon, H.A. (1991). *Les organisations*. Paris : Dunod.
- Maslow, A.H. (1954). *Motivation and Personality*. Harper & Row.
- Merton, R. K (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18: 560-568.
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*. Paris : Les Editions d'Organisation.
- Mintzberg, H. (1986). *Le pouvoir dans les organisations*. Paris : Les éditions d'organisation.
- Mintzberg, H. (1994). *Grandeur et décadence de la planification stratégique*. Paris : Dunod.
- Morin, E. (1977). *La méthode. Tome 1 : La Nature de la Nature*. Paris : Editions du Seuil.
- Naro, G. (2010), Perspectives critiques en comptabilité: le "Nouveau Management Public" en question(s). In *Management, mondialisation, écologie. Regards critiques en sciences de gestion*. (Eds Palpacuer, F., Leroy, M., Naro, G.), Paris : Editions Hermes Science Publications,127-143.

- Paquerot M. (1997), « Stratégies d'enracinement des dirigeants, performance de la firme et structures de contrôle », in *Le gouvernement des entreprises. Théories et faits* (Eds Charreaux G.), Paris : Economica.
- Prigogine, I. (1972). La thermodynamique de la vie. *La Recherche*, 24(3):547-562.
- Schein, E.H (1992). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Schwenk, C.R. (1984). *The Essence of Strategic Decision Making*. Lexington (Mass.): Lexington Books.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley : University of California Press.
- Sfez, L. (1992). *Critique de la décision*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Simon, H.A. (1983). *Administration et processus de décision*. Paris : Economica,
- Simons, R. (1995). Control in an Age of Empowerment. *Harvard Business Review*, March-April 1995: 80-88.
- Smith, P. (1995). On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*. 18 (2&3) :277-310.
- Tannenbaum, A.S (1968). *Control in organizations*. New York :McGraw Hill books.
- Thiétart, R.A., Forgues B. (1993). La dialectique de l'ordre et du chaos dans les organisations. *Revue Française de Gestion*, 93 : 5-15.
- Vince, R. (2002). The impact of emotion on organizational learning. *Human Resource Development International*, 5 (1):73-85.