



HAL
open science

Les influences des systèmes de contrôle sur l'apprentissage organisationnel : le cas d'une ville de taille moyenne

Julien Batac, David Carassus

► **To cite this version:**

Julien Batac, David Carassus. Les influences des systèmes de contrôle sur l'apprentissage organisationnel : le cas d'une ville de taille moyenne. Comptabilité Contrôle Audit / Accounting Auditing Control, 2008. hal-03073816

HAL Id: hal-03073816

<https://hal.science/hal-03073816v1>

Submitted on 16 Dec 2020

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.

Les influences des systèmes de contrôle sur l'apprentissage organisationnel : le cas d'une ville de taille moyenne

Julien BATAAC* et David CARASSUS **

* **Maître de Conférence à l'Université de Bordeaux IV – IRGO – IUT GEA**

****Maître de Conférence à l'Université des Pays de l'Adour – IAE de Pau**

Résumé

Les systèmes de contrôle sont fréquemment décrits comme bloquant l'apprentissage organisationnel. La réalité est beaucoup plus complexe. Dans ce cadre, cet article tente de compléter le travail réalisé par Kloot (1997) en précisant, au travers d'une grille d'analyse, l'influence des outils de contrôle sur la remise en cause des moyens organisationnels et/ou des objectifs associés. La position choisie consiste, dans le même contexte d'étude à savoir une collectivité locale, à prendre particulièrement en compte l'aspect politique, plus concrètement l'influence de l'élu, élément fondamental tant il peut remettre en cause l'intérêt, mais aussi la rationalité des outils de contrôle.

Mots-clés. Contrôle – Apprentissage organisationnel – Collectivité locale – Étude de cas

Abstract

Control systems are viewed typically as a brake for the organisational learning. In true, it's most complex. In this context, this article tries to bring a more comprehensive approach to Kloot's research (1997). It notably states through an analysis grid the impact of monitoring tools on the questioning of organizational methods and objectives. The chosen viewpoint in this research – a local community – focuses on the political aspects. It particularly takes into account the influence of elected politicians, as their role is predominant on the rationality and the continuity of monitoring tools.

Key words. Monitoring systems – Organizational learning – Local community – Case study

Correspondance :

Julien BATAAC

Pôle Universitaire des Sciences de Gestion

IUT GEA

35 avenue Abadie

33072 Bordeaux Cedex

Introduction

Les systèmes de contrôle sont fréquemment décrits comme bloquant l'apprentissage organisationnel. L'antinomie des actions d'organiser et d'apprendre a d'ailleurs conduit Weick et Westley (1996) à décrire l'apprentissage organisationnel comme un oxymoron. La gestion de cette contradiction est cruciale pour les organisations : elles doivent faire face aux évolutions d'un environnement, toujours plus rapides et souvent imprévisibles, tout en conservant une certaine maîtrise de leurs opérations. La question de la relation, voire de

l'interaction, entre contrôle et apprentissage organisationnel devient alors primordiale, sachant que cette question ne se posait même pas lorsque la finalité essentielle du contrôle reposait uniquement sur la surveillance.

Pourtant si cette question est souvent évoquée (Lorino, 1995 ; Simons, 1995), elle est rarement étudiée de manière systématique. Mais c'est une voie de recherche d'autant plus prometteuse que les systèmes de suivi de l'activité sont les principales sources de connaissances (Huber, 1991). Seule Kloot (1997¹) s'est penchée de manière approfondie sur cette interaction. Elle démontre notamment comment l'utilisation d'un système de contrôle approprié peut faciliter l'apprentissage organisationnel, nécessaire durant les périodes de changement. Dans son article qui constitue notre point de départ, elle étudie deux collectivités locales australiennes dont la taille est comparable à celle étudiée ici. Elles sont confrontées à un changement organisationnel, marqué par un recours à des appels d'offre pour augmenter la performance locale pour une, et des tentatives d'amélioration en matière de reporting pour l'autre. Kloot identifie en fonction du type de contrôle exercé (informations comptables, système de mesure des performances, système de récompense, programme de formation et de développement, planification stratégique, haute qualité), le niveau d'apprentissage impliqué (adaptatif ou génératif).

Au centre de l'analyse des relations entre contrôle et apprentissage, deux éléments importants méritent d'être pris en compte : (1) l'existence, au sein de la même organisation, de contrôles à la fois cybernétiques et non cybernétiques ; (2) l'apprentissage peut être qualifié d'organisationnel dès lors qu'il débouche sur l'acquisition de connaissances au niveau collectif et qu'il modifie le comportement de l'entité concernée (Huber, 1991²). Ce concept prend tout son sens dans le contexte d'une organisation publique. En effet, le découpage en centres de responsabilités et la structure verticale associée impliquent que la diffusion intra-organisationnelle des connaissances n'est pas automatique.

Dans ce cadre, cet article tente de compléter le travail réalisé par Kloot (1997) en précisant l'influence des outils de contrôle sur la remise en cause des moyens organisationnels et/ou des objectifs et stratégies associés. Comme pour cet auteur, notre objet de recherche représente une collectivité locale (Deltaville), dont les spécificités influencent largement l'analyse des relations entre contrôle et apprentissage. Concernant le contrôle, d'abord, ces organisations sont marquées culturellement par la prégnance de contrôles bureaucratiques : formalisation des procédures, hiérarchie des relations, importance des objectifs de légalité et conformité. Concernant l'apprentissage organisationnel, ensuite, cette organisation est imprégnée de rationalités sociales et politiques sur la prise de décision, prenant le pas sur la seule rationalité managériale. Ces spécificités, comparées aux organisations privées, apportent ainsi richesse et complexité à l'étude des relations entre contrôle et apprentissage : prise en compte de l'aspect politique, *via* l'influence de l'élus, élément fondamental tant il peut remettre en cause l'intérêt, mais aussi la pertinence et la rationalité des outils de contrôle.

Après avoir précisé les interactions entre contrôle et apprentissage (partie 1) et proposé une grille d'analyse de ces relations (partie 2), une étude empirique, essentiellement exploratoire, vérifie la pertinence et le réalisme de ce cadre conceptuel (partie 3) et débouche sur une discussion (partie 4). Notre démarche a comme principal objectif d'appréhender les liaisons entre les hypothèses théoriques énoncées – le contrôle est un levier d'apprentissage organisationnel – et le point de vue des acteurs rencontrés, par la mise en lumière de certains

¹ Bollecker (2002) s'est également intéressé à cette problématique dans le cadre particulier de l'analyse du rôle du contrôleur de gestion en termes d'apprentissage organisationnel.

² La mise en œuvre de compétences nouvelles repose soit sur la circulation d'idées et la diffusion de pratiques, soit sur la création de relations entre des composantes préexistantes (Kœnig, 1994).

aspects essentiels du problème : quels sont les systèmes de contrôle qui bloquent la diffusion et la mobilisation des connaissances et ceux qui, au contraire, stimulent l'apprentissage organisationnel et à quel niveau d'organisation, ces contrôles bloquant et stimulants agissent-ils ? Questions soulevées par Kloot (1997) mais qui méritent d'être approfondies.

1. Les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel

S'il paraît dorénavant trivial d'affirmer qu'il existe des interactions entre les processus d'apprentissage organisationnel et de contrôle, les relations qu'ils entretiennent sont complexes. Les connaissances organisationnelles nourrissent le système de contrôle qui a, entre autres, comme objectif de produire des connaissances. La véritable question est la place accordée à cet objectif.

L'apprentissage dans l'organisation taylorienne obéit à une boucle simple qui intervient à la suite d'une détection d'écart et de sa correction pour se recentrer sur les standards fixés (Argyris et Schön, 1978). La répétition de boucles objectifs-actions-résultats induit l'existence de processus d'acquisition de connaissances. Mais cet apprentissage est limité du fait du cloisonnement institué entre les unités fonctionnelles et des aspects relationnels imposés par une structure d'autorité. Or, dans un environnement instable, l'apprentissage doit se réaliser à un niveau supérieur, avec simultanément une évolution des systèmes de contrôle classiques associés aux organisations bureaucratiques.

Quand les systèmes de contrôle mettent en évidence des performances insuffisantes ou des comportements inadaptés au contexte, ils deviennent source d'apprentissage pour l'organisation (Huber, 1991). Mais si le contrôle produit des connaissances, et donc encourage l'apprentissage organisationnel, il peut également l'inhiber, notamment par l'autorité, la lourdeur et la lenteur dans les processus de décision (Benavent et de La Villarmois, 2000). Sur le plan empirique, ces interactions ont fait l'objet d'une seule étude, celle de Kloot (1997).

Kloot (1997) associe des systèmes de contrôle à des phases du processus d'apprentissage en s'attachant principalement à illustrer le rôle des systèmes de contrôle dans les apprentissages génératifs, seul moyen de faire face aux évolutions de l'environnement. Ses observations confirment celles de Simons (1995) : les organisations disposent généralement d'un système de contrôle appelé interactif qui, par le débat et le dialogue, doit permettre l'émergence de nouvelles idées et stratégies. Toutefois, il semble exister une contradiction entre les deux approches (Batac et de La Villarmois, 2002). Kloot (1997) identifie de multiples systèmes de contrôle permettant des apprentissages de niveau supérieur alors que selon Simons (1995), les organisations ne devraient disposer que d'un seul système interactif. Deux explications plus complémentaires qu'exclusives sont envisageables : soit les apprentissages identifiés ne sont pas de niveau supérieur, soit les communes observées sont en crise si bien qu'elles utilisent tous leurs systèmes de diagnostic-contrôle de manière interactive.

S'il existe quelques recherches consacrées aux interactions apprentissage-contrôle, leur nombre réduit rend délicat leur interprétation et soulèvent des questions importantes : quels sont les systèmes qui sont utilisés de manière interactive et quels sont leurs effets sur les comportements ? Quels doivent être les systèmes de diagnostic-contrôle (Simons, 1995) développés simultanément pour assurer un fonctionnement satisfaisant des systèmes interactifs ?

2. Proposition d'une grille d'analyse des relations entre contrôle et apprentissage

L'interrogation qui nous guide concerne la manière dont les systèmes de contrôle contribuent à l'apprentissage organisationnel. Elle s'appuie sur la façon dont le contrôle produit et diffuse les connaissances, parfois elles-mêmes issues de processus d'apprentissage. Il s'agit alors d'identifier en quoi le contrôle limite l'autonomie de la base et donc la capacité d'adaptation des services opérationnels, ou bien comment il favorise l'innovation à tous les niveaux de l'organisation.

2.1. La grille d'analyse

La grille d'analyse (tableau 1) permet de lister les différents points qui seront étudiés empiriquement :

les systèmes de contrôle (A) : l'acceptation du contrôle particulièrement élargie rend impossible une analyse systématique. Nous avons opté pour une gamme diversifiée de systèmes (interne-externe, formel-informel et légaux-volontaires) ;

l'apprentissage : trois critères ont été retenus (phase [B], niveau [C], localisation [D]).

Tableau 1
La grille d'analyse

SYSTÈMES DE CONTRÔLE	PHASE D'APPRENTISSAGE	NIVEAUX D'APPRENTISSAGE	NIVEAU D'ORGANISATION
(A)	(B)	(C)	(D)
1. Contrôle interne	Production Diffusion Mobilisation	Adaptatif	Administratif
<input type="checkbox"/> 1a) Contrôle comptable			
1b) Contrôle budgétaire		Génératif	Politique
<input type="checkbox"/> 1c) Contrôle opérationnel			
<input type="checkbox"/> 1d) Contrôle de gestion			
1e) Contrôle des satellites			
<input type="checkbox"/> 1f) Contrôle légal			
1g) Contrôle politique			
1h) Contrôle culturel			
1i) Contrôle bureaucratique			
2. Contrôle externe			
<input type="checkbox"/> 2a) Préfet			
<input type="checkbox"/> 2b) Comptable public			

2c) Chambre régional des Comptes □			
2e) Audit externe			

2.2. Les modes de contrôle de Deltaville

Notre analyse porte au total sur les modes de contrôle interne et externe, et sur les pratiques de l'audit externe contractuel. Il est possible de décrire les différents systèmes de contrôle (A) utilisés dans Deltaville. L'articulation entre ces différents modes de contrôle peut être schématisée ainsi (figure 1) :

Figure 1

Les systèmes d'information et de contrôle de la gestion d'une collectivité locale

Au cours de cette observation, les systèmes de contrôle sont appréhendés au travers de deux séries de relations. La première³ concerne les éléments du contrôle externe, à savoir les interventions légales publiques et les pratiques de l'audit externe contractuel, avec les modes de contrôle interne et d'information. Nous cherchons d'abord à savoir si les contrôles externes contribuent techniquement au contrôle interne de la commune. Ces critères d'appréciation, technique-politique⁴ nous permettront d'appréhender la nature ainsi que le niveau organisationnel des relations entre contrôle et apprentissage : les pratiques issues du domaine administratif se diffusent-elles vers le niveau politique ? Le niveau politique remet-il en cause les décisions prises par le domaine administratif ?

La seconde relation⁵ concerne les modes de contrôle interne et d'information. Ces contrôles sont plutôt orientés vers la vérification, dans le cadre d'un contrôle qualifié de « bureaucratique », ou plus généralement vers la maîtrise, dans le cadre d'un contrôle qualifié de « managérial ». Toutefois, à cette dichotomie classique, il nous faut ajouter une dimension plus informelle pour l'analyse des contrôles internes publics locaux. Dans certains cas, le contrôle interne local est assuré par ce que Rémy (1992, p. 22) appelle un contrôle écologique, défini comme « *un contrôle basé sur la visibilité et l'observation directe et sur la capacité de tous de connaître chacun dans toutes ses activités, en multipliant sur celles-ci des commentaires personnalisés* ». Les contrôles formels sont ainsi complétés par des contrôles informels : quel est l'effet de cette complémentarité sur les interactions entre apprentissage et contrôle ? Les contrôles formels sont-ils bloquants et les contrôles informels stimulants ?

De manière plus précise, le contrôle interne dans une collectivité locale s'apparente à la mise en place de processus destinés à donner en permanence aux élus et aux fonctionnaires, une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'organisation. Les finalités de ces contrôles consistent en « *la sauvegarde des actifs (biens, personnel, etc.), la fiabilité des informations, le respect des lois et des règlements, le respect de la politique de la*

³ En gras sur la figure.

⁴ La grille d'analyse distingue les niveaux opérationnel et managérial. Dans une municipalité, au-delà de la distinction contrôle interne/externe, il s'agit de différencier contrôle politique exercé par les élus et contrôle opérationnel pratiqué par les administratifs et d'observer à quel niveau, ils permettent un apprentissage organisationnel.

⁵ Indiquée en pointillé.

direction et l'optimisation des ressources » (CSOEC, 2001). La plupart du temps, ce contrôle fait référence au degré de bureaucratisation de l'organisation. Dans cette logique existent, entre autres, les contrôles comptables (**1a**). Dans une logique de régularité et de légalité, ils ont notamment vocation à vérifier l'existence de pièces justificatives (bon de commande et de livraison) ou de traitements spécifiques (signature par le supérieur hiérarchique de la direction concernée, existence d'une codification comptable et des fonds sur le compte concerné).

Au sujet du contrôle budgétaire (**1b**) et du contrôle opérationnel (**1c**), Deltaville utilise des tableaux de bord mensuels comprenant un ensemble d'indicateurs notamment en termes de suivi budgétaire (prévision, consommation). Ces tableaux de bord servent de base de discussion lors des réunions de chefs de service et sont ensuite adressés au bureau municipal. En complément, il existe un planning de trésorerie régulier de manière à anticiper des problèmes, comme l'évaluation en matière de comptes administratifs prévisionnels. L'élaboration débute en milieu d'année, par un rapport du Directeur Financier au directeur général des Services (DGS). Ce rapport est ensuite discuté avec le maire. Les chefs de service ont alors pour mission de faire des propositions chiffrées auprès du DGS qui examine leur demande et réalise un premier arbitrage. Enfin, le bureau municipal élabore les dernières orientations budgétaires.

Le service de contrôle de gestion (**1d**) est chargé de deux missions supplémentaires : le contrôle et le suivi des dépenses des services, ainsi que le contrôle des achats.

Concernant le contrôle des satellites et des associations (**1e**), il n'existe pas de véritables procédures de suivi. Pour certains, ce dernier se fait par les comptes annuels. Le responsable du contrôle de gestion rajoute : *« on suit les fréquentations des crèches, des cantines... On a une vision quantitative. Pour la qualité des services rendus, on ne contrôle pas, cela se fait par l'élu de façon informelle »*. Concernant les associations, le Maire précise qu'il y a *« des contrôles qui ne sont pas réalisés, c'est à la limite de l'ingérence dans certains cas »*.

Au niveau juridique (**1f**), le contrôle concerne le courrier avec une facette prévention (contrôle-conseil en amont) complétée par une facette « gestion du contentieux et révision des incidents ». Cette action consiste à centraliser dans une base de données l'ensemble des procédures et instructions juridiques nécessaires à la résolution de problèmes et de les mettre à disposition de l'ensemble des acteurs de l'organisation.

Le contrôle écologique (politique) (**1g**), à travers la visite des élus sur le terrain, est le point de départ du contrôle des actions municipales. Le premier adjoint précise ainsi : *« quand on engage une politique de propreté urbaine, le meilleur moyen, c'est d'écouter les citoyens. C'est un moment de démocratie participative locale extrêmement riche »*.

La culture (**1h**) semble exercer une forme de contrôle puisque sans concrètement influencer sur l'évaluation des performances, elle a cependant un effet réel sur les comportements. Elle repose sur le maintien d'un *turnover* réduit et ainsi un fort cloisonnement des services.

Le type de structure organisationnelle (**1i**) peut enfin s'avérer un argument contraignant l'apprentissage organisationnel. En effet, une organisation administrative et hiérarchique constitue une barrière non négligeable en ce qui concerne non seulement la prise d'initiative individuelle, mais aussi la diffusion de nouvelles connaissances dans l'organisation.

Les contrôles externes légaux des collectivités locales sont incarnés par les missions du Préfet (**2a**), du comptable public (**2b**) et de la Chambre régionale des Comptes (**2c**). Ceux-ci ont trait à la surveillance de la régularité du budget, à l'appréhension de la sincérité et de la

fidélité des comptes, à l'appréciation de l'efficacité de la gestion municipale, ainsi qu'à l'examen du bon emploi des fonds publics et de la légalité des actes des villes.

L'audit externe légal (2d) correspond dans les faits à un conseil visant l'évaluation et l'amélioration de la fiabilité et de la performance des systèmes et des opérations. Malgré le récent renversement de majorité politique, Deltaville n'a pas eu recours à ce type d'intervention. Elle a procédé à son propre audit, l'appel à des auditeurs « *aurait supposé non seulement une rupture avec l'ancienne municipalité mais aussi avec les services administratifs* ».

2.3. La qualification de l'apprentissage organisationnel

Concernant la phase d'apprentissage (B), les connaissances sont d'abord produites (production). Cette phase a lieu dans n'importe quel cas, la production de connaissances étant innée à l'apprentissage (rédaction d'une note de synthèse, construction d'un tableau de bord, tenue d'une réunion, etc.). Les deux autres phases ne sont pas automatiques. La phase de diffusion n'a lieu que si les apprentissages individuels sont partagés par les membres de l'organisation, cet apprentissage collectif étant la condition indispensable à l'apprentissage organisationnel : l'individu ou le groupe d'individus transfère son savoir vers un autre individu (ou groupe d'individus). Enfin, la phase de mobilisation n'a lieu que si l'organisation s'est dotée de dispositifs permettant de capitaliser les apprentissages produits. Cette phase terminale du processus d'apprentissage consiste à mobiliser des apprentissages antérieurs en réutilisant des pratiques qui ont déjà fait leurs preuves : le tableau de bord est assimilé et reproduit dans d'autres services, les conclusions d'une réunion sont discutées dans d'autres réunions regroupant de nouveaux acteurs, etc.

Concernant le niveau (C), la qualification de l'apprentissage diverge selon les auteurs (Fiol et Lyles, 1981) mais un certain consensus se dégage. Bien que Levitt et March (1991) mettent l'accent sur la dimension organisationnelle alors qu'Argyris et Schön insistent sur la dimension individuelle, les deux réflexions s'accordent indirectement sur la distinction de niveaux d'apprentissage. Pour Levitt et March faisant référence aux travaux de Cyert et March (1963) et de Nelson et Winter (1982), deux grandes catégories de routines doivent être distinguées. Coriat et Weinstein (1995) les qualifient de statiques et de dynamiques. Les routines statiques consistent en la simple répétition des pratiques antérieures alors que les dynamiques sont orientées sans cesse vers de nouveaux apprentissages. Ces deux catégories sont à mettre en parallèle avec les deux niveaux d'apprentissage décrits par Argyris et Schön (1978), adaptatif et génératif. Le premier produit des changements de comportement de nature adaptative, mais ne conduit pas à des changements de valeur importants. Il se restreint aux symptômes et n'aborde pas le problème. Le deuxième est celui par lequel l'organisation révisé ses valeurs et critères aux travers desquels sont définies les performances. C'est donc un processus d'apprentissage plus cognitif qui remet en question les causes d'un problème et cherche à trouver des solutions durables. Le passage du premier au second nécessite un effort collectif par le biais d'échanges plus interactifs afin de limiter les inhibitions et de réduire les comportements générateurs d'erreurs qui s'amplifient dans un schéma interactif. Si la seule distinction adaptatif-génératif est systématiquement abordée lorsque la relation apprentissage-contrôle est évoquée (Simons, 1995 ; Kloot, 1997), il est généralement admis qu'il est délicat d'observer des apprentissages génératifs qui sont par définition rares, même sur une période d'observation de plusieurs années.

Concernant la localisation ou le niveau organisationnel (D), il faut rappeler que notre objet de recherche est une organisation publique locale, marquée par de fortes spécificités. Or,

Patry (1994) considère que la séparation entre administratif et politique constitue un facteur explicatif des pratiques locales. Celles-ci « *reposent sur l'acceptation de la suprématie de la législation et sur la vision qu'une bonne administration procède de l'application apolitique d'une compétence technique à des fins définies par le politique* ».

Finalement, la grille d'analyse permet de répondre à notre question de recherche : identifier des systèmes de contrôle, internes et externes, qui produisent, diffusent, et mobilisent des connaissances afin de générer, ou pas, des apprentissages adaptatifs et génératifs dans le cadre spécifique d'une organisation publique locale, caractérisée en particulier par une séparation des acteurs administratifs et politiques.

Cependant, la complexité des relations humaines dans le cadre de l'organisation publique nécessite des études spécifiques. Afin de tester le réalisme des concepts exposés, des investigations empiriques semblent indispensables. De plus, le faible nombre d'études empiriques s'explique, en grande partie, par certaines difficultés méthodologiques rencontrées par les chercheurs lorsqu'ils opérationnalisent le concept d'apprentissage organisationnel. Notre recherche s'inscrit plutôt dans une analyse des relations qui peuvent exister entre un impératif d'adaptation voire d'innovation et la logique organisationnelle associée. Le choix de l'étude qualitative doit permettre de confronter le cadre conceptuel aux pratiques observées.

3. La méthodologie et les résultats de l'étude empirique

La démarche empirique s'appuie sur des données observées et sur d'autres issues d'entretiens formalisés semi-directifs au sein de Deltaville. Cette approche qualitative nous permet d'analyser en profondeur les relations entrevues au plan conceptuel, à savoir les liens entre contrôle et apprentissage. Dans le contexte de Deltaville, nous tentons de montrer que si des évolutions des outils de contrôle sont nécessaires notamment de par l'existence d'un effet de ciseaux de plus en plus important entre l'augmentation des dépenses locales liées à des transferts de compétences et la diminution des recettes, l'élément primordial concerne la prise en considération de ce facteur pour générer un apprentissage adaptatif, voire génératif.

3.1. Méthodologie

Notre méthode de recherche se situe dans le champ d'investigation de la recherche qualitative. Elle fait appel à un ensemble de méthodes particulières et diversifiées. La sémiotique, le récit historique, l'analyse du discours, l'observation, l'étude d'archives sont autant de techniques susceptibles de fournir des moyens efficaces pour comprendre les finesses du cas étudié.

Notre protocole méthodologique emprunte deux grands phases d'investigation : la collecte d'informations et une série d'entretiens. Ainsi empruntons-nous un cadre de travail « multi-méthodes » au sens où il se différenciera selon les sources d'informations, les outils de collecte et l'analyse des données. Les deux phases constituent deux niveaux d'investigation au sens de Yin (1993).

La phase 1 s'est réalisée par l'observation silencieuse lors de visites des services de Deltaville et la prise en compte des questionnements des acteurs. Elle a permis une prise de connaissance générale de l'organisation, suivie d'une analyse des modes de contrôle de la

commune⁶. La phase 2 a permis de compléter nos premières observations par des entretiens. Nous avons ainsi choisi de trianguler les méthodes de recherche en confrontant la théorie et l'observation ; l'enquête par entretien vient parachever cette triangulation.

Dans la phase 2, nous conduisons une monographie dont l'échantillon s'est limité à une dizaine de personnes ayant des profils différents (statut, direction, ancienneté). Le nombre d'entretiens recueillis était suffisant pour la validité de l'étude, les personnes interviewées étant fortement impliquées dans le processus de décision de Deltaville. L'élaboration du guide d'entretien a été réalisée sur la base des résultats accumulés pendant la phase 1. Dans le déroulement de notre étude empirique, nous recherchons, au travers du phénomène observé, une interprétation plausible avant une explication causale. En réintroduisant la subjectivité et l'observation dans le procédé de recherche, nous nous donnons des moyens pour un début d'analyse du sens de l'action observée. L'interprétation alors ne vise pas une connexion exacte entre données et propositions explicatives, au sens positiviste du terme, mais plutôt une cohérence, une clarification de l'action observée.

Le contenu du guide d'entretien et le détail des conditions d'entretiens (acteurs, dates) sont présentés dans les tableaux suivants (tableaux 2 et 3) :

Tableau 2
Synthèse du guide d'entretien

Thèmes et sous-thèmes abordés	Questions sous-jacentes
Les acteurs et l'environnement	Activités quotidiennes
L'interviewé et sa place dans l'organisation	Changements observés
Perception de l'environnement local	Convergence avec la vision des élus
Deltaville	Partie-clé de l'organisation : structure organisationnelle, organigramme, processus de décision
La configuration	
Les relations entre acteurs	Modes de coordination : standardisation des procédés et des performances, structure de pouvoir et d'autorité, systèmes de délégation, relations formelles et informelles, culture organisationnelle
Contrôle-apprentissage	Phase de production de connaissances : savoir et savoir-faire acquis ou produits (origines et causes)
L'apprentissage organisationnel	Phase de diffusion-mobilisation : savoir et savoir-faire diffusés, moyens et conditions de ce transfert, capitalisation, remise en cause des schémas organisationnels
Le contrôle	Modes de contrôle dans Deltaville : internes-externes ; pratiques au quotidien, les évolutions en cours

Tableau 3
Détail des entretiens menés dans Deltaville

Fonction des personnes interrogées	Date	Durée
------------------------------------	------	-------

⁶ Pour une description plus approfondie des systèmes d'information et de contrôle de la gestion locale, cf. Carassus (2002).

Directeur Général des Services (DGS)	14/11/2002	une heure
Directeur Général Adjoint Administratif	14/11/2002	une heure et demie
Directeur financier	17/11/2002	une heure et demie
Directeur de communication	28/11/2002	une heure
Directeur des Services Techniques (DST)	11/12/2002	une heure
Directeur du contrôle de gestion	11/12/2002	une heure
Secrétaire Général Administratif	28/11/2002	une heure et demie
Directeur de Cabinet du Maire	11/12/2002	une heure
Adjoint à la culture	21/01/2003	une heure
Premier Adjoint du Maire	21/01/2003	une heure
Maire	12/03/2003	une heure

Après plusieurs visites entre juin et septembre 2002, les entretiens se sont déroulés entre novembre 2002 et mars 2003. Ce choix se rapproche du principe de retour d'expérience. Ainsi, si la phase 1 s'appuyait sur des faits observés, cette méthode nous a permis de prendre en compte certains arguments sociaux dissimulés au moment de l'observation : la représentation du changement par les acteurs, leur perception du rôle des élus et du comportement des autres membres de l'organisation, leur vision du fonctionnement interne de Deltaville. La conduite d'interviews d'acteurs constitue un complément indispensable à l'observation. Les conclusions de l'observation peuvent paraître parfois aseptisées (codes sociaux ou professionnels) alors que les entretiens individuels et déconnectés du travail quotidien peuvent faire émerger certains « non-dits » ou éclairer des contradictions relevées dans les données de la phase d'observation. Ils proposent alors une autre lecture des résultats issus de l'observation. Les propos recueillis, comme nous le verrons dans la partie « résultats », identifient certaines critiques, notamment concernant le rôle des systèmes de contrôle bloquant l'apprentissage et les difficultés de mobilisation des connaissances locales dans le reste de l'organisation.

La méthodologie utilisée dans le recueil et l'analyse des données des entretiens s'inspire des travaux de Miles et Huberman (1991). Nous avons effectué un codage des données en deux temps. D'abord nous avons procédé à un premier codage sur les entretiens intégralement enregistrés et retranscrits. Il a été réalisé en fonction d'un dictionnaire des thèmes élaboré sur la base de notre revue de la littérature, puis enrichi par les premiers entretiens. Ensuite nous avons contrôlé la fiabilité de cette retranscription en recodant une partie des entretiens pour vérifier si les premiers codages effectués s'appliquaient de façon suffisamment bijective aux entretiens afin de ne pas entraîner de biais dans le traitement des réponses.

Pour l'analyse de ces données qualitatives, nous avons procédé en reclassant les propos retranscrits en fonction de leur thème théorique d'appartenance et de leur signification dans le langage de Deltaville. Cette précaution s'explique par le fait que les termes « apprentissage » et « contrôle » recouvrent des significations à la fois larges et subjectives, et peuvent être interprétés de façon différente selon les acteurs. Il a fallu systématiquement replacer les termes utilisés par les interviewés dans le contexte de Deltaville. Ces repositionnements des réponses auraient pu être évités si nous avions mené des entretiens plus directifs. Mais nous avons choisi une approche ouverte compte tenu du fait que nous souhaitions que les acteurs évoquent des points particuliers, l'apprentissage et le contrôle, de manière libre et peu prédéfinie.

Au final, les résultats présentés plus loin, sont issus d'une codification des données privilégiant le croisement de celles-ci. Au lieu de favoriser telle ou telle catégorie de données, nous avons traité simultanément les données primaires collectées lors des entretiens (phase 2) et les données secondaires relevés lors de nos visites (phase 1). Les unes peuvent confirmer ou infirmer les autres. Par exemple, lors des entretiens, de nouveaux facteurs explicatifs sont apparus, ont nourri notre réflexion et ont complété les données observées. Notre guide d'entretien final a semblé stabilisé et bien convenir au sujet traité et aux situations observées. Il nous a semblé que ce choix méthodologique de croisement des données était le mieux à même de produire des résultats probants concernant l'analyse des interactions entre contrôle et apprentissage. Ces résultats obtenus nous ont permis de confronter l'ensemble des contrôles observés dans Deltaville aux processus d'apprentissage organisationnel identifiés, dans leurs phases de production puis de mobilisation.

En préambule à cette application empirique, il est nécessaire de signaler que le contexte particulier que nous observons, en l'occurrence le secteur public, a subi sensiblement les mêmes évolutions en termes de contrôle que celles constatées dans le secteur privé. Ainsi, l'évolution d'une logique budgétaire et de trésorerie à une logique financière et patrimoniale a accompagné le dépassement d'une vision du contrôle interne public centré sur la vérification de la gestion locale (Guibert et Dupuy, 1997 ; Carles, 1996 ; Patry, 1994 ; Borgonovi et Brovetto, 1988 ; Young, 1988). Ces changements se symbolisent notamment par un transfert des pratiques de vérification et de surveillance vers la notion de maîtrise ainsi qu'une mise en relief de la complémentarité entre contrôles formels et informels. Cette nouvelle conception du contrôle public local justifie ainsi pleinement le cadre empirique – une collectivité locale – dans le traitement de notre problématique – la question de l'existence et de la manifestation de systèmes de contrôle apprenants.

3.2. Étude empirique des interactions entre contrôle et apprentissage

Dans cette partie, nous analysons de manière systématique les interactions entre contrôle et apprentissage. L'essentiel de nos propos sera relatif à deux principaux types d'interactions : les systèmes de contrôle qui bloquent l'apprentissage organisationnel et ceux qui, au contraire, le stimulent. Le second critère d'analyse fait lui référence au type d'apprentissage (adaptatif et génératif), ainsi qu'au niveau d'organisation (opérationnel ou managérial, appelé ici administratif ou politique).

3.2.1. Détermination des contrôles bloquants et des contrôles stimulants

Notre analyse des interactions entre contrôle et apprentissage part du postulat qu'en fonction du type de contrôle exercé, le niveau d'apprentissage impliqué varie ; l'apprentissage pouvant se révéler adaptatif ou génératif, hypothèse également retenue par Kloot (1997). Notre objectif est de compléter ses résultats, d'abord en augmentant les modes de contrôle possible, puis en vérifiant, systématiquement pour chacun d'eux, le degré d'influence sur l'apprentissage organisationnel. La première étape de ce travail est présentée dans le tableau 4, qui présente les résultats empiriques de notre étude.

Tableau 4
La détermination des contrôles bloquants et stimulants

Systèmes de contrôle	Phases d'app.	Nature de l'influence
----------------------	---------------	-----------------------

	Prod.	Diff.	Mob.	
1. Contrôle interne :				
(1a) contrôle comptable	x	x		stimulant
(1b) contrôle budgétaire	x	x	x	stimulant
(1c) contrôle opérationnel	x	x	x	stimulant
(1d) contrôle de gestion	x	x	x	stimulant
(1e) contrôle des satellites	x	x		stimulant
(1f) contrôle juridique	x	x	x	stimulant
(1g) contrôle politique	x	x	x	stimulant
(1h) contrôle culturel (attaché à l'organisation)				bloquant
(1i) contrôle bureaucratique (structure)	x			bloquant
2. Contrôle externe :				
(2a) préfet	x	x	x	stimulant
(2b) comptable public	x	x		stimulant
(2c) CRC	x	x		stimulant
(2d) audit externe légal	x	x	x	stimulant

Nous pouvons commenter ce tableau en distinguant les contrôles bloquants des contrôles stimulants en termes d'apprentissage organisationnel.

Les systèmes de contrôle bloquant l'apprentissage organisationnel

Certains systèmes de contrôle semblent annihiler les initiatives. Dans le cas observé, ce sont les procédures, la structure organisationnelle mais aussi certaines formes de culture qui sont qualifiées de « bloqueurs » d'apprentissage.

(1h) – Le DGS nous rapporte qu'il « *faut des indicateurs qui permettent de suivre ce qui se passe mais surtout ne pas ajouter davantage de formalisme* ». Le Secrétaire Général rajoute qu'« *un des facteurs principaux d'amélioration concerne la communication interne. Il faudrait qu'il existe moins de cloisonnements, qu'on n'hésite pas à se réunir entre fonctionnaires et élus. Les élus doivent l'impulser et les chefs de services voir un peu plus loin que leur porte. On fonctionne dans un système hiérarchique : il faut donner l'ordre pour faire* ». Le contrôle par la culture, entendue comme l'ensemble des éléments qui font la spécificité d'une entreprise et qui façonnent le comportement de ses acteurs (Livian, 1992), est hérité de ces fonctionnements hiérarchiques et verticaux : les acteurs ne sont pas incités naturellement à partager leurs connaissances.

(1i) – Le DST avoue que « *le processus décisionnel suit un cheminement précis. Personne ne prendra une initiative seul [...] La structure est administrative et hiérarchique et tout le monde reste à sa place. Il y a des tentatives de transversalité mais ce n'est pas facile. Ces problèmes sont le résultat de l'application de l'organigramme* ».

Les systèmes de contrôle stimulant l'apprentissage organisationnel

(1a) – Les contrôles comptable et budgétaire, par définition, engendrent des échanges d'informations entre responsables de service administratifs et élus politiques. Ils se déroulent classiquement sous la forme d'émissions de visas pour les premiers et de notifications de crédits pour les seconds.

(1b) – À propos des tableaux de bord, le DGS nous informe que les conséquences des informations sont d'ordre politique par des modifications dans la prise de décision et d'ordre

administratif par la rencontre des chefs des services les plus en difficultés : « *on essaye d'adapter le système en conséquence* ». L'opinion du premier adjoint quant à l'utilisation des informations du tableau de bord établit clairement le processus de diffusion des informations entre les domaines : « *les informations du type degré de consommation de la masse salariale ou absentéisme nous permettent un certain degré de liberté et de marge de manœuvre quant à la mise en place de décisions modificatrices et de mesures correctrices en conseil municipal. D'autres informations comme l'évolution des dépenses fournie par le contrôle de gestion ont permis des changements : si on ne les avait pas, on travaillerait à l'aveugle* ».

(1c), (1d) – Ces deux types de contrôle, en obéissant à des boucles objectifs-moyens-résultats, reposent sur la production et la diffusion de résultats (systèmes de reporting) et dans la plupart des cas, sur des phases de mobilisation (corrections de l'écart résultats-objectifs).

(1e) – Concernant le contrôle des satellites et des associations, la procédure d'obtention d'une subvention, qui s'effectue selon un renouvellement annuel, est encadrée par les commissions municipales concernées (examen du dossier et proposition de subvention au bureau municipal avant présentation au budget). « *Le seul contrôle des associations est a posteriori puisqu'on a l'obligation de joindre avec les comptes administratifs, un certain nombre de bilans* » affirme le Directeur Financier. Le responsable du contrôle de gestion précise qu'il existe un suivi mensuel : « *on a une vision quantitative ce suivi permettant de prendre en compte les problèmes et dans la plupart des cas de les résoudre* ». Cependant, le résultat de ce suivi est difficile à évaluer, car au-delà des conventions d'objectifs et de l'interventionnisme des élus, comme le précise le Maire, « *il faudrait qu'elles s'impliquent dans l'animation de la ville. Ceci permettrait de juger de l'efficacité de notre suivi* ». Éventuellement, au niveau du contrôle externe, les remarques et suggestions émises par le Préfet, par le Comptable public ou enfin par la CRC font déjà office de diffusions d'information vers la municipalité tandis que leur prise en compte par celle-ci, sans être systématique, représente une première forme de mobilisation de connaissances.

(1f) – La base de données créée par le conseiller juridique principal est mise à la disposition de l'ensemble des acteurs de Deltaville. Cela concerne la forme et le contenu des courriers et le marché des appels d'offres (code des marchés publics).

(1g) – Dans le fonctionnement de la municipalité, des changements sont perceptibles, notamment dans les relations administratifs-politiques ou élus-citoyens. Le Maire explique le contrôle politique : « *nous utilisons la méthode participative en faisant confiance aux compétences en place. Par exemple, concernant l'adjoint aux travaux, il lui arrive fréquemment d'être à 5 heures du matin avec les équipes techniques pour discuter. Cela crée une relation de confiance et de proximité. Nous avons créé une équipe spéciale composée du maire, de l'adjoint au stationnement, et de deux ou trois responsables de services des travaux de proximité. Cette structure va sur le terrain, tous les jeudis, pour rendre visite aux citoyens qui nous écrivent. Nous écoutons et tentons de réaliser en suivant* ». Ces pratiques permettent la diffusion d'informations vers la mairie, et dans certains cas, la prise en compte de demandes de citoyens dans les politiques mises en place.

(2a), (2b), (2c) – Les acteurs s'interrogent sur l'utilité et la pertinence des pratiques légales de contrôle externe. Selon le DGS, « *ils pourraient prendre davantage en compte certaines spécificités locales. Il faudrait aussi améliorer l'aspect relationnel* ». Le Secrétaire Général résume ainsi cette représentation du contrôle externe : « *au niveau du contrôle de légalité, il faudrait qu'il ait une mission de conseil et de partenariat vis-à-vis de nous pour que l'on ait, de notre côté, ce réflexe de les solliciter sans que cela engendre la peur de notre part. Au niveau financier, il faudrait des contrôles plus réguliers de la CRC. Il serait également intéressant d'avoir un accès plus facile à ces institutions qui sont finalement plus*

des institutions-sanctions que des institutions d'aide : il y a des erreurs contre lesquelles on pourrait lutter sans qu'elles soient forcément volontaires ».

Ce premier consistait en la distinction des contrôles bloquants et stimulants. Il s'agit maintenant, dans une seconde étape, de comprendre en fonction de leur phase (production, diffusion, mobilisation), en quoi les apprentissages permis par les systèmes de contrôle sont adaptatifs ou génératifs.

3.2.2. Détermination des types d'apprentissage

Cette étape constitue l'aboutissement de notre travail. Elle répond à la question du degré d'interaction. Après avoir fait la distinction stimulation-blocage de l'apprentissage, le tableau 5 approfondit les apprentissages engendrés en les qualifiant de nul, adaptatif ou génératif.

Tableau 5
Détermination du niveau d'apprentissage organisationnel

Systèmes de contrôle	Rôle	Type d'apprent.	Exemples d'apprentissage	Lieu
Contrôle interne				
(1a) – contrôle comptable		Adaptatif	Modification de procédures de circuit de l'information	Administratif
(1b) – contrôle budgétaire	Stimulant	Adaptatif	Modification du budget	Administratif et/ou Politique
(1c) – contrôle opérationnel	Stimulant	Adaptatif	Microdécisions prises au jour le jour mais qui ne modifient ni les moyens ni les objectifs	Administratif
		Génératif	Abandon d'un projet politique suite à une expertise technique	
(1d) – contrôle de gestion	Stimulant	Nul	Absence de modification des moyens dans le cas du théâtre, de la crèche ou de l'absentéisme	Administratif et/ou Politique
		Adaptatif	Modification des moyens (menus) de la cantine suite à la baisse d'activité	Administratif
(1e) – contrôle des satellites	Stimulant	Nul	Absence de modification des moyens dans le cas des associations sportives ou culturelles importantes	Politique
		Adaptatif	Modification des moyens (subvention) des associations	
(1f) – contrôle juridique	Stimulant	Adaptatif	Modification des procédures de marché public, de rémunération du personnel	Administratif
(1g) – contrôle politique	Stimulant	Adaptatif	Mise en place d'une équipe volante	Politique
		Génératif	Adaptation des politiques aux besoins des citoyens	
Contrôle externe				

(2a) – préfet	Stimulant	Adaptatif	Modification des procédures de marché public, de rémunération du personnel	Administratif
(2b) – comptable public	Stimulant	Nul		Administratif
		Adaptatif	Modification des procédures de comptabilisation	
(2c) – CRC	Stimulant	Nul		Administratif

Le principal objectif qui nous guide dans ce travail consiste à identifier des systèmes de contrôle capables de remettre en cause les objectifs de Deltaville. Ces systèmes correspondraient, au sens où nous l’entendons, à des contrôles porteurs d’apprentissages génératifs. Ainsi, les connaissances produites et diffusées par les systèmes de contrôle constitueraient à terme un nouveau référentiel dans l’organisation, lorsqu’elles seraient réutilisées par un nombre représentatif de personnes ou groupes de personnes.

Sur un plan conceptuel, les contrôles développés dans une organisation publique sont considérés comme peu mobilisateurs d’apprentissage (Kloot, 1997). Ils se déroulent en boucle fermée et remettent rarement en cause les objectifs tant ils se focalisent sur la surveillance et la sanction. Pourtant, au vu des pratiques observées, il apparaît que la réalité est plus complexe. Certains contrôles ne produisent aucun apprentissage alors qu’ils sont théoriquement stimulants, d’autres produisent des apprentissages adaptatifs ou génératifs.

Les contrôles internes, comptable (1a) et budgétaire (1b), provoquent généralement des apprentissages adaptatifs. Le contrôle budgétaire peut engendrer des modifications dans l’utilisation des moyens financiers en fonction des comportements passés et des écarts générés entre prévisions et réalisations. Le contrôle comptable peut, lui aussi, être considéré comme apprenant dans la mesure où les problèmes rencontrés en matière de signature des documents justificatifs ou de codification comptable engendrent des modifications du processus de traitement de l’information.

Concernant les contrôle légaux internes et externes (1f ; 2a, 2b, 2c), le Directeur Financier précise qu’« *il arrive qu’on tienne compte de la réglementation juridique pour faire évoluer les procédures : au niveau des marchés publics, on a créé une cellule au sein des services techniques qui met à jour les procédures. Dans ce cas, cela provient davantage des acteurs extérieurs du type préfet ou comptable public* ». Le Secrétaire Général va dans ce sens quand il évoque les marges d’évolution des pratiques de contrôle externe : « *les observations de la préfecture ont l’avantage de nous sensibiliser sur des choses que l’on n’a pas forcément vues par rapport à la réglementation* ». Ces contrôles proposent de nouvelles procédures visant à adapter les pratiques à la loi. Cette forme de mobilisation de connaissances ne peut être cependant assimilée à la naissance d’un apprentissage génératif, tant les recommandations émises traitent de critères et d’aspects indispensables au maintien du cadre de la légalité imposée à ce type d’organisation publique.

Dans certains cas, le contrôle opérationnel (1c), effectué par les fonctionnaires en interne, s’avère un moyen d’infléchir la politique des élus et ainsi les objectifs de

l'organisation. Le DST précise : « *notre rôle de conseil permanent fait que les élus rectifient leur projet si on arrive à les convaincre* ». Par exemple, la majorité souhaitait construire un palais des congrès dans une ancienne halle du centre-ville. C'était une promesse de la campagne électorale, donc assimilable à un objectif politique. Les services techniques pensaient que cela poserait de gros problèmes d'ordre fonctionnel : normes de sécurité défaillantes, mauvaise acoustique. Les élus ont accepté la réalisation d'un diagnostic technique pour étudier la compatibilité du projet. L'étude a démontré l'impossibilité du projet, qui fut annulé par la suite.

À l'inverse, dans certains cas, le contrôle effectué par les opérationnels peut ne pas influencer les choix politiques, voire ces derniers peuvent être effectués en dépit des conclusions des services administratifs. Le directeur du contrôle de gestion (**1d**) nous rapporte qu'une analyse approfondie du fonctionnement des services communaux concluait à une baisse de fréquentation des crèches de la ville. Il existait deux crèches et les conclusions tendaient à montrer qu'une seule suffirait à terme. Pourtant les élus ont intégré la construction d'une nouvelle dans leur programme pour l'année suivante. Cet équilibre recherché dans la cohérence entre indicateurs et objectifs politiques fixés *a posteriori* et politiques engagées semble donc difficile à atteindre comme le précise le Maire : « il n'y a pas toujours cohérence : on a décidé de construire une nouvelle crèche avec 10 places de plus alors que la crèche en question que l'on a transféré dans de nouveaux locaux est en baisse de fréquentation de plus de 5 % ; cela pour des raisons subjectives. En effet, les crèches, c'est particulier avec un personnel extrêmement difficile, exigeant, contestataire : on est obligé d'être très prudent ». Les problèmes induits par la fermeture d'une crèche (mouvement de grève, grogne syndicale) et le risque de détérioration de l'image de la municipalité ont pris le pas sur les données rationnelles de gestion.

Le contrôle des satellites (**1e**) peut, ou ne pas, générer de l'apprentissage. En effet, dans le cas des associations fortement subventionnées, paradoxalement, les systèmes de contrôles n'engendrent ni modifications de moyens, ni modifications d'objectifs, même en cas de détection de problème. Par exemple, des associations sportives aux performances minimales peuvent, *a contrario* des conclusions tirées sur la base des contrôles, recevoir plus de subventions d'une année sur l'autre. D'un autre côté, les petites associations, faiblement subventionnées, qui rencontrent des difficultés du même type, peuvent faire l'objet d'une diminution de leur subvention. Des facteurs politiques, comme la notoriété ou l'influence de ces associations dans la vie locale, sont déterminants pour expliquer ces différences.

Enfin, en ce qui concerne le contrôle écologique (**1g**), le maire nous rappelle la complémentarité essentielle qui doit exister entre les entités de contrôle : les élus rencontrent les citoyens, ces derniers remontent des besoins ; ceux-ci sont pris en compte d'abord par les élus (modification de la politique), puis par les administratifs (révision des moyens).

Au final, même si une représentation concrète de formes de mobilisation des connaissances permises ou provoquées par des systèmes de contrôle en place apparaît difficile à retranscrire dans une période d'observation limitée dans le temps et sous la contrainte de la contextualisation de l'étude, certains systèmes de contrôle identifiés (opérationnel, politique) lorsqu'ils sont utilisés de manière combinée voire complémentaire, semblent pouvoir engendrer des apprentissages génératifs, ne serait-ce que par leur capacité à influencer la décision politique. Les illustrations rendent compte de cette possibilité : les révisions d'objectifs politiques sont le fruit d'une utilisation nouvelle des contrôles internes. Celle-ci est à rapprocher de la conception des systèmes interactifs formulée par Simons (1995) : les élus et les fonctionnaires interagissent au travers de dialogues et d'échanges ; les dimensions managériale et politique apparaissent totalement interconnectées dans le processus d'apprentissage. Cette coopération peut déboucher sur une révision des objectifs. Ce ne serait

donc pas le type de contrôle qui serait discriminant en termes d'apprentissage mais son utilisation dans l'organisation.

4. Détermination des liens entre contrôle et apprentissage

Malgré leur portée limitée, les observations réalisées au cours de cette recherche représentent une contribution au domaine de recherche encore peu exploré des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel (Kloot, 1997). Les dimensions du problème de la relation sont maintenant bien établies. Cependant, il est difficile d'établir des relations causales explicites entre ces concepts. Nous en sommes donc restés principalement à une démarche descriptive teintée de quelques prescriptions, permettant, certes de manière simplificatrice, d'illustrer par des exemples des systèmes de contrôle apprenants.

4.1. Le schéma global des liens entre contrôle et apprentissage

Une approche globale du contrôle de gestion public considère, en plus des objectifs, moyens et résultats de l'action publique, l'impact des réalisations sur l'environnement. Huron (1998) remarque ainsi que les résultats de l'action publique doivent être comparés, dans une perspective traditionnelle, aux objectifs et aux moyens, mais aussi et plus originalement, être mis en relation avec la dimension publique de la collectivité locale grâce à la mesure de la satisfaction de la population. L'évaluation des politiques publiques s'inscrit alors dans une perspective de contrôle plus large que celle du contrôle de gestion, entendue au sens traditionnel. Comme le remarquent Santo et Verrier (1993), l'évaluation est à envisager comme un système de contrôle stratégique de l'action publique, complémentaire avec les autres systèmes de contrôle. Dans ce cadre, l'évaluation des politiques publiques ainsi que le contrôle de gestion peuvent être considérés comme des supports de décision stratégique et politique. En ce sens, ils peuvent influencer sur les liens entre contrôle et apprentissage (figure 2).

Figure 2

Les interactions contrôle-apprentissage organisationnel au sein d'une collectivité locale

La simple comparaison des résultats aux objectifs **(1)** – ou révision des moyens **(2)** – montre que des mécanismes de contrôle élémentaires (comptable, budgétaire, opérationnel, de gestion, juridique, comptable public, de la légalité, des satellites) peuvent engendrer un processus d'apprentissage. Mais d'autres relations sont possibles. La question concerne alors la possibilité pour une organisation publique de remettre en cause ses procédures (apprentissage adaptatif) voire ses objectifs politiques (apprentissage génératif).

Précédemment, nous avons constaté que ce n'est pas parce qu'un système de contrôle produit, diffuse et mobilise des connaissances qu'il va engendrer un apprentissage. Il est nécessaire, en effet, que cette connaissance soit « acceptée » par le décideur, ici le politique **(3)**. La connaissance produite est axée la plupart du temps sur une logique technico-managériale (au moins quand elle est générée par le niveau administratif). Selon le cas, la logique politique peut ou ne pas dépasser ce niveau de connaissance pour influencer la prise de décision (exemples des crèches ou de la construction de la halle). Nous avons également remarqué, qu'à ces occasions, les systèmes de contrôle stimulant l'apprentissage organisationnel génèrent plus facilement un apprentissage adaptatif qu'un apprentissage génératif, l'influence du domaine politique paraît en effet plus prégnante sur les objectifs que

sur les moyens (excepté concernant le contrôle politique) : le contrôle exercé au niveau politique reste supérieur à celui exercé au niveau administratif.

La prise en compte de l'évaluation de la politique publique que l'on peut rapprocher ici des connaissances produites par les réunions de quartiers, décrit précédemment comme un contrôle politique, permet d'affecter rapidement des moyens à des opérations particulières (réfection des trottoirs) (4) ou de tenir compte de l'avis des administrés pour engager ou modifier une politique (5). Cet élément, bien spécifique au cas des collectivités, met en relief notre conclusion principale quant à l'étude des interactions entre contrôle et apprentissage : les contrôles politiques, effectués au sommet de la hiérarchie, peuvent engendrer des apprentissages génératifs tandis que les contrôles opérationnels, effectués à la base par les administratifs, subissent le filtre des élus.

4.2. Comparaison des résultats de l'étude avec celle de Kloot (1997)

Si une analyse plus systématique permettrait de fournir des réponses plus robustes à la question de la capacité d'apprentissage des systèmes de contrôle, quelques points relevés au cours de notre enquête semblent toutefois éclairer les relations entre contrôle et apprentissage et, ainsi compléter le travail de Kloot (1997), fil directeur de notre travail. Le tableau 6 confronte nos résultats aux siens.

Tableau 6

Éléments comparatifs entre le cas étudié par Kloot (1997) et le cas de Deltaville

Caractéristiques d'un système de contrôle apprenant chez Kloot (1997)	Cas de l'étude de Deltaville
Informations comptables appropriées	Perfectionnement des outils comptables et financiers et amélioration du conseil promulgué par les contrôles externes, notamment CRC et Comptable Public
Systèmes de mesure des performances	Non évoqué
Systèmes de récompenses associés	Non évoqué
Une réelle prise de décision participative	Recherche d'une meilleure coordination entre élus et personnels administratifs
Des programmes de formation et développement	Non évoqué
Une planification stratégique	Plus grande participation des domaines technico-managériaux aux décisions politiques annuels
Haute qualité	Création de commissions de pilotage, de service de veille juridique, d'équipe terrain dans l'objectif de perfectionner les analyses en interne et d'améliorer le service aux administrés
Développement d'une vision partagée	Recherche d'une meilleure coordination entre élus et personnels administratifs

Ce tableau comparatif met en évidence une convergence globale entre nos résultats et ceux obtenus par Kloot. Toutefois, des divergences apparaissent lorsque la comparaison est approfondie. Tout d'abord, il apparaît que nos analyses n'ont pas porté explicitement sur des

objets identiques, notamment concernant l'existence de programmes de formation et de développement ou bien de systèmes de récompenses. Dans ces domaines, il semble pourtant évident, conformément aux conclusions de Kloot, qu'une clarification des systèmes de mesure de la performance conjuguée à des systèmes de récompense adéquats pourrait également participer, dans le cas de Deltaville, à des formes de contrôles apprenants. Ensuite, contrairement à cette première divergence, il semble que nos analyses complètent les conclusions de Kloot dans la mesure où elles appréhendent l'influence de la dimension politique sur les relations entre le contrôle, plutôt influencé par une logique managériale, et l'apprentissage organisationnel.

4.3. Propositions d'évolutions possibles des systèmes de contrôle pour favoriser l'apprentissage organisationnel

Il est évident que l'existence d'un contrôle apprenant, au sens où il permettrait un transfert fluide des connaissances entre les strates de l'organisation, nécessite certaines évolutions dans les pratiques entrevues. Celles-ci rejoignent les observations de Bœuf (1999) qui évoque de nouvelles formes de contrôle dans les organisations publiques. Celles-ci semblent se développer dans trois directions : volonté de réforme des contrôles externes, approfondissement des contrôles internes et évaluations des politiques publiques locales.

Premièrement, les élus préconisent souvent la recherche d'une véritable « sincérité » entre contrôleur et contrôlé, les difficultés de la gestion locale étant au cœur de cette relation. Dans notre cas, cette relation de transparence, notamment entre élus et administratifs, pourrait trouver sa source dans une révision des modes de contrôle qui bloquent l'apprentissage (culture bureaucratique, structure hiérarchico-fonctionnelle), au travers par exemple d'introductions plus fréquentes de formes de management par projet et d'une meilleure implication des agents administratifs dans le processus de décision politique.

Deuxièmement, le contrôle de la dépense publique locale impose une clarification dans les modes d'organisation et les pratiques des élus et fonctionnaires. En complément, les remarques du contrôle externe (CRC ou préfet), générant peu d'apprentissages, doivent être mieux intégrées au système d'information des collectivités locales, avec par exemple la création d'un service de veille juridique ou la rédaction d'un guide de procédures au niveau des marchés publics. Les connaissances produites par ces contrôles seraient d'autant mieux diffusées et mobilisées en interne.

Troisièmement, concernant l'évaluation des politiques publiques, si le contrôle doit s'attacher à mettre en place une organisation structurée dans ses services et fondée sur des objectifs clairs (suivi par tableau de bord, évaluation sur le terrain des actions), sa finalité doit atteindre un niveau supérieur en permettant non seulement de mettre en évidence des performances insuffisantes ou des comportements inadaptés au contexte, mais aussi en favorisant l'adaptation de l'organisation à son environnement. Le contrôle jouerait alors un rôle dans le fait que ces organisations apprennent : meilleure coordination entre élus et administratifs, création de comités de pilotage à l'intérieur de l'organisation pour diffuser et mobiliser les connaissances, rapprochement des pratiques, utilisation plus cohérente par les élus des données de gestion.

En synthèse, ces perspectives d'amélioration proposent la mise en place de systèmes de contrôle stimulant l'apprentissage génératif. Mais les conditions nécessaires à leur mise en

place peuvent laisser encore circonspect tant la complémentarité entre élus et administratifs semble encore à ses prémices.

4.4. Des pistes pour une analyse plus fine et dynamique des interactions entre contrôle et apprentissage

C'est dans un contexte aux mutations multiples et aux contours mal définis, que s'est inscrite notre réflexion. À l'instar de Kloot, le problème d'ajustement des collectivités locales à leur environnement nous est apparu un terrain idéal d'analyse des interactions entre contrôle et apprentissage. Pour le vérifier, nous avons « réduit » notre recherche à un cas unique. Cependant, ce choix méthodologique de l'étude de cas présente des biais et limites naturels.

Au-delà du choix de la population interviewée, uniquement composée d'individus pouvant jouer un rôle dans le processus de décision de Deltaville, le rapport au contexte de l'organisation étudiée, tant du point de vue de sa culture que de son histoire, constitue un argument de poids quant à la nature des réponses. Les entretiens ont ainsi montré que certaines valeurs favorisaient les échanges d'informations hors des voies classiques, certains réseaux informels venant compléter les réunions d'information. Notre technique d'entretien était individuelle, elle n'a donc pu prendre en considération l'ensemble de ces réseaux et certains effets de processus. Une méthode d'analyse multi-niveaux, avec des entretiens individuels et collectifs, aurait permis de mieux identifier les circuits qui permettent justement d'accélérer le processus de diffusion-mobilisation des connaissances.

Cette limite vient s'ajouter à la difficulté d'observer des mécanismes fins et dissimulés, comme l'apprentissage génératif, sur de courtes périodes d'observation (moins d'un an). Cette difficulté nécessite un ajustement à la fois des concepts théoriques utilisés, et des systèmes d'observation et de méthodologie pratiqués. Le contrôle devrait davantage être analysé dans une dynamique, dans son évolution dans le temps. Cette dimension « temporelle » permettrait alors de déterminer, dans la durée des cycles d'apprentissage, les améliorations et extensions du contrôle provoquées par le développement des apprentissages. Nos conclusions issues des interactions contrôle-apprentissage s'appréhenderaient alors selon des cycles d'interférences : un contrôle bloquant l'apprentissage pouvant s'avérer dans le temps un contrôle stimulant, fruit des influences engendrées par les processus d'apprentissage sur les systèmes de contrôle. Ces réajustements des concepts appellent une adaptation parallèle du système de méthodologie et d'observation. Afin que l'analyse soit plus en phase avec des périodes longues et des mécanismes fins, la méthodologie devrait se positionner dans la durée et dans la finesse. Cette adaptation de la méthodologie d'observation d'apprentissages en double boucle pourrait se réaliser à deux niveaux distincts d'analyse. Premièrement, elle consisterait à établir de nouveaux postes d'observation. En effet, un suivi des pratiques sur une période plus longue n'a pu être mené. C'était pourtant le seul moyen de constater si au-delà du blocage primaire effectué par le filtre politique, les acteurs administratifs ont fréquemment ou pas, la possibilité de finalement défendre leurs idées. Deuxièmement, la notion de connaissances requiert une méthodologie d'observation particulière. En proposant une approche empirique autour de la thématique de l'apprentissage organisationnel, nous nous sommes heurtés à des lacunes prévues par certains auteurs (Kim, 1993) concernant notamment la faiblesse de la portée empirique des modèles. Si cette carence n'est pas seulement d'ordre méthodologique, une possibilité de l'éclaircir aurait été d'établir un classement plus fin des connaissances identifiées. Cette classification aurait pu par exemple distinguer des connaissances « inférieures » (améliorées mais déjà présentes dans l'organisation – les procédures) des connaissances « supérieures » (inédites dans

l'organisation – les innovations comportementales), ou bien les connaissances « durables » (venant remettre en cause les fonctionnements ancrés de l'organisation – les innovations organisationnelles) des connaissances « temporaires ».

Conclusion

L'objectif de cette étude étant l'analyse des relations entre contrôle et apprentissage dans le contexte particulier d'une organisation publique locale, nous avons mis en évidence l'existence ou l'absence d'une influence des contrôles internes et externes sur les modifications de moyens (apprentissage adaptatif) et d'objectifs (apprentissage génératif). Ainsi il apparaît que les contrôles culturel et bureaucratique, comme la littérature le prévoit, ont plutôt tendance à bloquer l'apprentissage organisationnel, nécessitant en réponse la mise en œuvre de formes transversales de management. Aussi, il apparaît que, pour les systèmes de contrôle censés stimuler l'apprentissage organisationnel, les décisions prises sont plus ou moins influencées par les informations produites et une rationalité strictement managériale, en fonction du lieu d'apprentissage, administratif ou politique, de l'objet et de l'activité publique.

Ainsi, dans le contexte particulier d'une collectivité locale, contrairement à ce qui pourrait se passer dans un contexte privé, la logique politique peut, dans certains cas, éviter qu'un système de contrôle, semblant pourtant stimuler l'apprentissage, ne génère des modifications de moyens et/ou d'objectifs. Au contraire des propositions de Kloot (1997), l'existence des caractéristiques nécessaires à un système de contrôle apprenant ne suffirait donc pas à activer un processus d'apprentissage, requérant une appropriation par le décideur de la connaissance produite, diffusée et mobilisée. Au-delà de ces phases classiques de l'apprentissage organisationnel, il apparaît qu'une étape supplémentaire, que nous pouvons appeler « filtration de la connaissance », devrait être adjointe pour appréhender la globalité du processus de décision sur la base des connaissances disponibles. Cette étape permettrait à l'information produite par les systèmes de contrôle de passer du statut de connaissance à celui de décision influençant les moyens, dans le cas d'apprentissage adaptatif, mais aussi les objectifs, dans le cas d'apprentissage génératif.

Au total, l'ambiguïté dans la recherche d'un équilibre entre les contrôles des opérationnels et ceux des élus est finalement résumée ainsi par le maire : « *dans le fond, on gère des services publics qui sont souvent des services marchands et l'usager s'avère être un client. Les outils sont utiles mais nous ne sommes pas une multinationale qui travaille les yeux rivés sur les chiffres : le contrôle de gestion ne motive pas seul les décisions que nous prenons mais c'est un outil d'aide à la décision indispensable. Étant aussi une organisation politique, il y a une part d'irrationnel. Dans ce contexte, le contrôle permet à l'irrationnel de ne pas devenir irraisonnable* ».

Bibliographie

ARGYRIS C., SCHÖN D., 1978, *Organizational learning*, Reading, MA : Addison-Wesley.

BATAC J., DE LA VILLARMOIS O., 2002, « Apprentissage organisationnel et contrôle : le cas d'une banque de détail », *Séminaire – Journée d'Étude « Information, Connaissances et Stratégies des organisations »*, Pau, juin.

BENAVENT C., DE LA VILLARMOIS O., 2000, « Contrôle des réseaux commerciaux et apprentissage organisationnel », *Communication aux XV^{es} Journées Nationales des IAE*, Biarritz-Bayonne, septembre.

- BÆUF J. L., 1999, « Le contrôle des collectivités territoriales », *Les Cahiers Français*, n° 293, octobre-décembre.
- BOLLECKER M., 2002, « Le rôle des contrôleurs de gestion dans l'apprentissage organisationnel : une analyse de la phase de suivi des réalisations », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, Tome 8, vol. 2, novembre.
- BORGONOV E., BROVETTO P. R., 1988, « The concept of bureaucratic and managerial control in public administration », in « *Management development and the public sector* », edited by A. P. Kakabadse, P. R. Brovetto, and R. Holzer, Avebury.
- CARASSUS D., 2002, « L'audit externe des villes et de leurs satellites : contribution à la compréhension des pratiques contractuelles dans une perspective d'évolution du système d'information de gestion local », *Thèse de gestion*, Pau.
- CARLES J., 1996, « Pour une approche plurielle du contrôle de gestion dans les collectivités locales », in « Le Maire-Entrepreneur », publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, sous la direction de Jean-Jacques Rigal et Rober Le Duff, Presses Universitaires de Pau.
- CORIAT B., WEINSTEIN O., 1995, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Le Livre de Poche.
- CSOEC, 1991.
- CYERT R. M., MARCH J. G., 1963, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- FIOL C. M., LYLES M. A., 1981, « Organizational learning », *Academy of Management Review*, vol. 10, n° 4, p. 803-813.
- HUBER G. P., 1991, « Organizational learning : the contributing processes and the literatures », *Organization Science*, vol. 2, n° 1, p. 88-115, février.
- HURON D., 1998, « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française », *Actes des XIV^{es} Journées Nationales des IAE*, Nantes.
- KIM D. H. The link between individual and organizational learning. *Sloan Management Review*, Fall 1993, vol. 35, n° 1 ; p. 37-50.
- KLOOT L., 1997, « Organizational learning and management control systems : responding to environmental change », *Management Accounting Research*, vol. 8, n° 1, march, p. 47-73.
- KOENIG G., 1994, « L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux », *Revue Française de Gestion*, n° 97, janvier-février, p. 76-83.
- LIVIAN Y. F., 1992, « Le concept de culture », *Actes du 3^e Congrès d'AGRH*, Lille, novembre.
- LORINO P., 1995, *Comptes et Récits de la Performance – Essai sur le pilotage de l'Entreprise*, Les Éditions d'Organisation.
- MARCH J., 1991, « Exploration and exploitation in organizational learning », *Organization Science*, vol. 2, n° 1, p. 71-87.

MILES B. M, HUBERMAN A. M., 1991. *Analyse des données qualitatives : recueil de nouvelles méthodes*, Bruxelles, De Boeck université, 480 p.

NELSON R., WINTER S., 1982, *An evolutionary theory of economic change*, The Belknap Press of Harvard University Press.

PATRY M., 1994, « L'imputabilité des administrateurs publics », in « *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État* », sous la direction de R. Parenteau, Presses de l'Université du Québec.

REMY J., 1992, « La ville : vers une nouvelle définition ? », *L'Harmattan*, Paris.

SANTO V-M., VERRIER P-E., « Le Management public », PUF, Coll. « Que sais-je ? », février 1993.

SIMONS R., 1995, *Levers of control : how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business School Press.

YIN R. K., 1993. *Applications of case study research*, Newbury Park, Calif. : Sage Publications, 131 p.

YOUNG D. W., 1988, « Management control in the public sector : overcoming the barriers to progress », in « *Management development and the public sector* », edited by A. P. Kakabadse, P. R. Brovotto, and R. Holzer, Avebury.

WEICK K. E., WESTLEY F., 1996, « Organizational Learning : Affirming an Oxymoron », in *Clegg S. R., Hardy C., Nord W. R., Handbook*.