HAL
open science

De l'existence d'un contrôle apprenant dans les organisations publiques : le cas d'une municipalité de taille moyenne

Julien Batac, David Carassus

▶ **To cite this version:**

Julien Batac, David Carassus. De l'existence d'un contrôle apprenant dans les organisations publiques : le cas d'une municipalité de taille moyenne. 6èmes Rencontres Ville-Management, 2003, Québec, Canada. hal-03079926

HAL Id: hal-03079926

https://hal.science/hal-03079926v1

Submitted on 17 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.

De l'existence d'un contrôle apprenant dans les organisations publiques : le cas d'une municipalité de taille moyenne

BATAC Julien, *Doctorant à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour – IAE de Pau*
CARASSUS David, *Maître de Conférence à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour – IAE de Pau*

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 le contrôle et l'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 ; Burlaud & Simon, 1997), elle est rarement étudiée de manière systématique. Il s'agit d'une des voies de recherche identifiée par Bouquin (1999)[1] d'autant plus prometteuse que les systèmes de suivi de l'activité sont les principales sources de connaissances (Huber, 1991). Seule Kloot (1997)[2] s'est penchée de manière approfondie sur cette interaction[3].

L'analyse des relations entre contrôle et apprentissage nous semble donc devoir, dans un premier temps, faire l'objet d'une synthèse théorique au cours de laquelle deux éléments importants méritent d'être pris en compte. D'une part, l'élargissement de la notion de contrôle de gestion à la notion de contrôle d'organisation donne au contrôle une autre dimension. D'autre part, il est fréquent de rencontrer dans la littérature traitant du contrôle la distinction suivante : d'un côté, l'existence de contrôles cybernétiques servant à mesurer les activités les plus facilement quantifiables et d'un autre, l'émergence de contrôles non-cybernétiques assignés aux activités dont les objectifs et résultats sont incertains voire flous. Cette typologie consiste à préconiser que si le contrôle, à la fois source et conséquence des fonctions de planification et de mesure des performances, doit se cantonner, dans certains cas, à un rôle classique de maintien « technique » de la cohérence organisationnelle, cette vision réductrice ne doit pas occulter la portée de ses dimensions humaine et psychologique.

---

[1] Savall et Zardet (1992) avaient préalablement fourni un survol de certains analyses apprentissage organisationnel/contrôle notamment dans leur ouvrage « Le Nouveau Contrôle de Gestion » en diffusant plusieurs cas d'entreprises et d'organisations en France.
[2] Marc Bollecker (2000, 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.
[3] Son étude nous servira de point de départ dans la mesure où ses investigations empiriques relèvent du contexte particulier de deux communes australiennes.

Après avoir précisé les concepts théoriques fondamentaux et proposé une grille d'analyse des relations entre contrôle et apprentissage, une étude empirique, essentiellement exploratoire, vérifie dans un second temps la pertinence et le réalisme de ce cadre conceptuel. Cette démarche, reposant sur une série d'entretiens formalisés, 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 participant à notre cas d'étude, par la mise en lumière de certains aspects essentiels du problème : « quels sont les systèmes de contrôle contraignants et stimulants ? », ou encore « les connaissances produites sont-elles mobilisées en particulier par les systèmes de contrôle et à quel niveau de l'organisation ? ».

I°) Une analyse théorique et conceptuelle des relations entre contrôle et apprentissage

L'analyse des relations entre contrôle et apprentissage semble devoir débuter par une étude de l'évolution du contrôle dans les organisations. Les mutations terminologique et conceptuelle du contrôle parviennent en effet à établir des relations avec l'apprentissage organisationnel inexistantes dans le cadre de son paradigme originel. Les interactions avec l'apprentissage peuvent alors être décrites.

1) L'évolution du contrôle dans les organisations : de la surveillance à la maîtrise et au pilotage

Le contrôle organisationnel représente l'ensemble des références préconisées par les managers pour orienter les processus reliant et organisant les décisions, les actions et les résultats affectant l'organisation. Cependant, de nouveaux enjeux apparaissent, notamment celui de la recherche d'un contrôle formalisé mais également suffisamment souple pour s'adapter aux divers changements environnementaux. Nous constatons ainsi qu'en complément d'un contrôle formel, fondé sur la mesure et l'évaluation d'éléments « visibles » dans l'organisation, d'autres arguments pesant sur les actions des personnes doivent être pris en considération tels la culture[4], la formation ou les compétences et savoir-faire. L'organisation, amnésique jusqu'alors, devient alors apprenante.

1.1) Une critique des pratiques courantes de contrôle

Le terme « contrôle bureaucratique » est souvent synonyme de suprématie totale de la hiérarchie - toute défaillance de sa part remet en cause le système -, de compréhension totale par les acteurs de leur rôle dans l'atteinte des objectifs - ce qui suppose une communication adéquate de la part de la direction générale puis de l'encadrement intermédiaire -, d'homogénéité des systèmes de valeur du contrôleur et du contrôlé - ce qui en termes de culture organisationnelle peut laisser circonspect. Si ces contraintes de fonctionnement sont complétées par une clarté absolue dans l'évaluation du résultat final, une identification toujours possible des responsabilités lors de cette appréciation ou la faisabilité de l'action

[4] Livian (1992) définit la culture comme l'ensemble des éléments qui font la spécificité d'une entreprise et qui façonnent le comportement de ses acteurs. Lebas et Weigenstein (1986) évoquent la présence de la culture dans les systèmes de contrôle en la classant comme un pilier du système de contrôle, au même titre que le marché et les règles. Dans ce cas, la culture apparaît comme une réalité permanente dans l'entreprise (Bouquin, 1994). En véhiculant des modèles touchant aux croyances, aux sentiments, aux comportements, elle est alors un facteur légitime d'orientation de la stratégie par une plus grande motivation et une meilleure cohésion (Fiol & Lebas, 1992).

correctrice, une organisation ne semble pas pouvoir durablement obéir à cet unique type de contrôle.

Le manque d'intérêt grandissant concernant l'approche classique du contrôle témoigne de la nécessité des évolutions de ce modèle dominant. Le cloisonnement des départements empêche la participation de l'ensemble des acteurs à la stratégie de l'organisation ; la verticalité induite par un contrôle bureaucratique complique la conduite du changement ; un langage trop financier (de La Villarmois, 1999) entraîne l'oubli d'autres composantes du contrôle, notamment certains éléments comme la culture.

Face aux défaillances fréquentes de ces systèmes de contrôle traditionnels, Hofstede (1981) présente les caractéristiques des contrôles non-cybernétiques comme une opportunité pour les organisations privées et publiques (François-Noyer, 1996). L'auteur montre que dans les organisations, la présence simultanée des éléments décrits ci-dessus est de moins en moins évidente, ce qui laisserait sous-entendre que les systèmes classiques de contrôle ne seraient plus adaptés aux nouvelles conditions de l'environnement. La question de l'adéquation du contrôle à l'environnement apparaît alors comme essentielle. Dans ce cas, comment de nouveaux dispositifs de gestion appropriés permettraient d'améliorer la réactivité des organisations ? Plus précisément, il s'agit d'apprécier la validité des modes et fonctionnements de l'organisation et leurs relations avec les outils de gestion. Sans remettre en cause l'utilité des formes de contrôle cybernétiques, les contraintes imposées aux organisations par ces outils et leur manque actuel de pertinence dans l'évaluation de leurs performances doivent dorénavant s'apparenter à des limites qui ne peuvent être dépassées que par la mise en place d'outils de gestion informels, plus compléments que substituts du contrôle traditionnel.

1.2) Une nouvelle finalité pour le contrôle : vers un système apprenant

En surmontant l'approche classique du contrôle, il s'agit de comprendre comment le contrôle peut favoriser l'apprentissage organisationnel, et par ce biais l'émergence de nouvelles idées dans l'organisation par la dynamisation des capacités d'apprentissage de l'organisation. Le contrôle bureaucratique semble devoir évoluer vers un système d'animation des acteurs de l'organisation. L'approche spécifique développée par Simons (1995) explicite la manière dont le contrôle est source d'apprentissage organisationnel, cœur de notre problématique.

Simons (1995) développe ainsi un cadre rénové en matière de *management control*. Selon lui, un système de contrôle est caractérisé par le rôle joué par les différents outils de contrôle et par l'opposition entre systèmes contraignants et systèmes motivants. L'auteur explicite quatre leviers de contrôle. Au sein de l'organisation, coexistent des systèmes de croyance, *beliefs systems*, qui tentent d'inspirer et diriger les la recherche de nouvelles opportunités, des systèmes de barrières, *boundary systems*, qui limitent le domaine de recherche d'opportunités, des systèmes de diagnostic/contrôle, *diagnostic control systems*, qui motivent, suivent et récompensent l'atteinte des objectifs et, enfin, des systèmes de contrôle interactifs, *control interactive systems*, qui se focalisent sur le dialogue et l'échange de connaissances. Si les trois premiers leviers de contrôle ont des rôles « classiques », communiquer les valeurs de l'organisation, fixer des limites aux actions des divers acteurs de l'entreprise, évaluer et sanctionner positivement ou négativement les résultats des actions des individus, le quatrième, par son caractère interactif, stimule l'apprentissage organisationnel (Simons, 1991). En choisissant d'utiliser de manière interactive un système de contrôle, les dirigeants signifient leur préférence pour la recherche de solutions nouvelles. Tous les décideurs à des

niveaux intermédiaires sont alors engagés dans le dialogue, permettant ainsi l'émergence de nouvelles stratégies.

Le cadre d'analyse rénové de Simons modifie sensiblement les typologies fondatrices du contrôle. Dorénavant, la question essentielle concerne la validité d'un tel modèle. Comment l'organisation dans son ensemble peut alors remettre en cause ses procédures et normes de fonctionnement pour mieux répartir les savoirs déjà en place ou à venir ? La réponse semble s'appuyer sur les modalités de cohabitation dans les organisations de contrôles devant à la fois contraindre par la mesure et stimuler par l'animation.

2) 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.

2.1) Contrôle et apprentissage : deux notions concordantes

Quand l'apprentissage organisationnel permet de remettre en cause les objectifs de l'organisation, il est qualifié de génératif et non plus seulement d'adaptatif (Senge, 1990). Ainsi la structure organisationnelle la plus appropriée est celle qui est préparée à cet apprentissage. En sa présence, le contrôle joue un rôle critique dans la détection et la résolution des contraintes causées par l'environnement, en modifiant les critères et en orientant les choix en matière d'objectifs. En outre, la prise en compte d'un apprentissage en double boucle (Argyris & Schön, 1978) implique une « stratégie » de contrôle dont l'objectif central est de favoriser les échanges de savoirs entre les unités.

La présence de l'apprentissage organisationnel dans les systèmes de contrôle se décline selon divers champs d'analyse. La comptabilité de gestion stratégique (Simons, 1991), la comptabilité par activités (Lorino, 1995), la planification (De Geus, 1988), les tableaux de bord (Kaplan & Norton, 1992) constituent autant de concepts intégrant la notion d'apprentissage organisationnel. Langevin (1996) affine cette approche en considérant deux orientations fortes du contrôle. Premièrement, une « vision » contractualiste considère le contrôle comme un moyen de tutelle des individus. La volonté d'apprendre est inexistante, la seule finalité étant la surveillance (Bollecker, 2000). Deuxièmement, l'approche conventionnaliste induit des contrôles représentés par des systèmes d'information collectant, traitant et diffusant l'information. Le contrôle peut être appréhendé comme un processus itératif d'essais/erreurs (Bouquin, 1994). L'apprentissage organisationnel revêt ici un aspect plutôt comportemental, le changement de pratique apparaissant après détection de l'erreur et se symbolisant par sa correction. Cette modification se manifeste alors sous deux formes : les moyens mis en œuvre dans l'atteinte des objectifs (apprentissage en simple boucle ou adaptatif) et la révision des objectifs eux-mêmes (apprentissage en double boucle ou génératif).

Il apparaît ainsi que dans certaines circonstances, les directions peuvent utiliser d'autres systèmes de contrôle influençant les prises de décision. Elles conduisent alors un apprentissage organisationnel. Aussi, si le principal blocage de l'apprentissage réside dans la diffusion des savoirs, une nouvelle organisation du contrôle favoriserait cette circulation des

savoirs dans l'entreprise. Les systèmes de contrôle semblent ainsi parmi les déclencheurs principaux des processus d'apprentissage organisationnel.

2.2) Le contrôle, un vecteur essentiel d'apprentissage organisationnel

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 & Schön, 1978). La répétition de boucles objectifs/actions/résultats induit l'existence de processus d'acquisition de connaissances (Amintas, 1996). Mais cet apprentissage est limité du fait du cloisonnement institué entre les différentes 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.

Sur le plan empirique, ces interactions entre système de contrôle et apprentissage organisationnel ont fait l'objet de peu d'études. Au cours de son analyse réalisée dans le contexte particulier de deux communes australiennes, Kloot (1997) associe en effet 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. Des systèmes de contrôle aussi variés que des informations comptables appropriées, des systèmes d'évaluation de la performance ou un programme d'amélioration de la qualité apparaissent ainsi comme permettant des apprentissages génératifs. Ces 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, de nouvelles stratégies. Cet auteur évoque des apprentissages en double boucle pour les systèmes interactifs alors que les systèmes de diagnostic/contrôle ne génèreraient que des apprentissages en simple boucle. Ainsi s'il existe quelques recherches consacrées aux interactions apprentissage/contrôle, leur nombre réduit rend cependant délicat leur interprétation : 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 développés simultanément pour assurer un fonctionnement satisfaisant des systèmes interactifs ?

Parmi ces questions, l'interrogation qui nous guide dans la construction d'un modèle théorique concerne plus particulièrement la manière dont les systèmes de contrôle contribuent à l'apprentissage organisationnel. Elle s'appuie sur la façon dont le contrôle produit et mobilise les connaissances, parfois elles-mêmes issues de processus d'apprentissage. Cependant, seule la distinction adaptatif/génératif est systématiquement abordée lorsque la relation apprentissage/contrôle est évoquée (Simons, 1995 ; Kloot, 1997). Il est également 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. Nous avons cependant choisi cette distinction de base, notre objectif étant d'identifier des systèmes de contrôle producteurs de connaissances, puis, s'il est possible, d'envisager des contrôles ayant un potentiel de mobilisation de ces connaissances.

La grille d'analyse retenue vise à mettre en évidence les interactions entre les systèmes de contrôle et les différents types d'apprentissage. Pour ce qui est des systèmes de contrôle, l'acception du contrôle particulièrement élargie rend impossible une analyse systématique. Nous avons opté pour une gamme diversifiée de systèmes de contrôle (interne/externe : formel/informel et légaux/volontaires). Quant aux apprentissages, deux critères descriptifs ont été retenus : le niveau d'apprentissage et sa localisation organisationnelle.

La grille d'analyse des relations contrôle/apprentissage proposée est donc la suivante :

SYSTEMES DE CONTROLE	NIVEAUX D'APPRENTISSAGE	NIVEAU D'ORGANISATION
Contrôle interne : • formel : par les comportements, les résultats • informel : culture, clan	Adaptatif	Opérationnel
Contrôle externe : • légaux • volontaires	Génératif	Managérial

Tab. 1 - La grille d'analyse contrôle/apprentissage

Notre approche s'inscrit au total dans une démarche globale de l'action managériale dans l'organisation. Cependant, la complexité des relations humaines dans le cadre de l'organisation 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 mieux confronter le cadre conceptuel préalablement défini avec certaines pratiques organisationnelles observées.

II°) Une application empirique : étude du cas d'une municipalité de taille moyenne

La démarche empirique réalisée s'appuie sur des données issues d'entretiens formalisés semi-directifs au sein d'une municipalité de taille moyenne. Cette approche qualitative nous permet d'analyser et de spécifier les relations entrevues au plan conceptuel, à savoir les liens entre systèmes de contrôle et apprentissage au sein d'une organisation particulière, en l'occurrence une collectivité locale.

Lors de cette étude empirique, une méthodologie spécifique a été mise en place, composée de deux étapes principales : une prise de connaissance générale de l'organisation, suivie d'une analyse des modes d'information et de contrôle de la commune[5]. Lors du premier temps, il s'agissait de délimiter le périmètre des structures partenaires de la ville formant le groupe territorial, puis de préciser les fonctions et les services à l'intérieur de l'organigramme communal. A ce stade, il nous fallait identifier, grâce à des entretiens et des recherches documentaires, l'organisation générale de la commune et de ses satellites. Dans le second temps, l'organisation des systèmes d'information et de contrôle de la gestion locale constituait le centre de nos préoccupations et de nos interventions.

Les entretiens enregistrés, nous ayant permis d'appréhender ces caractéristiques, sont les suivants :

[5] Pour une description plus approfondie des systèmes d'information et de contrôle de la gestion locale, cf. CARASSUS (2002).

FONCTION DES PERSONNES INTERROGEES	DATE	DUREE
Directeur Général Administratif	14/11/2002	1 heure
Directeur Général Adjoint Administratif	14/11/2002	1 heure et demie
Directeur Financier	28/11/2002	1 heure et demie
Directeur de Communication	28/11/2002	1 heure
Secrétaire Général Administratif	28/11/2002	1 heure et demie
Directeur des Services Techniques	11/12/2002	1 heure
Directeur du Contrôle de Gestion	11/12/2002	1 heure
Directeur de Cabinet du Maire	11/12/2002	1 heure
Premier Adjoint au Maire	21/01/2003	1 heure
Adjoint au Maire, chargé de la culture	21/01/2003	1 heure
Maire	12/03/2003	1 heure

Tab. 2 - Détail des entretiens menés dans Deltaville

Ainsi, au cours de ces entretiens, nous nous sommes focalisés sur cinq thèmes : les acteurs internes et l'organisation (l'interviewé, les autres acteurs internes, l'organisation de la ville), les systèmes de contrôle (internes, externes), les pratiques d'information (outil d'information des élus et fonctionnaires, outil d'information des autres acteurs locaux), les pratiques d'audit externe (interventions d'auditeurs, évaluation des pratiques, réussite et difficultés) et l'apprentissage organisationnel. Afin d'analyser les interactions entre systèmes de contrôle et apprentissage organisationnel, nous identifions, grâce aux entretiens et autres recherches documentaires, les spécificités des modes de contrôle et d'information de la commune quant à leur pouvoir d'apprentissage non seulement au sens de l'autonomie dans la prise d'initiatives des acteurs et la capacité de diffusion de pratiques innovantes dans l'organisation, mais aussi de leur influence sur la définition des moyens, voire des objectifs de l'organisation. Le terme « objectif » est ici apprécié au travers des finalités des politiques publiques engagées, au cœur de l'action municipale.

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 (Bouquin, 2001 ; Guibert et Dupuy, 1997 ; Carles, 1996 ; Patry, 1994 ; Borgonovi et Brovetto, 1988 ; Young, 1988). Cette mutation qui met en exergue les évolutions mises en évidence antérieurement sur le plan conceptuel touche à la fois la terminologie utilisée pour qualifier la notion générale de contrôle, ses idéaux-types ou ses pratiques. Ces changements se symbolisent notamment par un transfert des pratiques de vérification et de surveillance vers la notion de maîtrise, un passage d'une logique de résultats à une logique de moyens, 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 - collectivité locale - dans le traitement de notre problématique – la question de l'existence et de la manifestation de systèmes de contrôle apprenants. Au-delà d'une présentation synthétique de ces systèmes, en particulier ceux de la municipalité concernée par notre analyse, la démarche empirique s'attachera à confronter le cadre théorique aux représentations des acteurs de cette organisation.

1) Description des systèmes d'information et de contrôle de la gestion d'une collectivité locale

Notre analyse porte au total sur les modes de contrôle interne et de contrôle externe, sur les pratiques de l'audit externe contractuel, ainsi que sur le mode d'information financière.

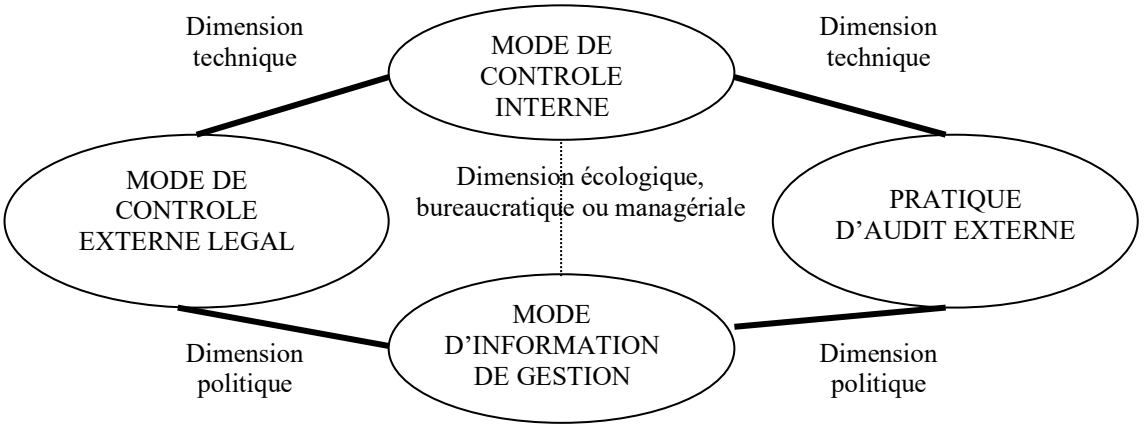

Fig. 1 -Les systèmes d'information et de contrôle de la gestion d'une collectivité locale

Au cours de cette observation, les systèmes d'information et de contrôle de la gestion sont appréhendés au travers de deux séries de relations. La première[6] concerne les éléments du contrôle externe, à savoir les interventions légales publiques et les pratiques de l'audit externe contractuel, avec le mode de contrôle interne et le mode d'information. Nous cherchons d'abord à savoir si les formes de contrôle externe contribuent techniquement au contrôle interne de la commune. Nous cherchons ensuite à connaître l'influence politique, c'est à dire sur la vie de la cité, de ces modes de contrôles externes. Ces critères d'appréciation, technique / politique[7] nous permettront, au total, d'appréhender la nature ainsi que le niveau organisationnel des relations entre système de contrôle et apprentissage.

La seconde relation, schématisée dans le graphique précédent[8], concerne principalement les modes de contrôle interne et d'information. Nous tentons ici d'apprécier les liens entre ces deux composantes, suivant la distinction réalisée antérieurement entre une logique moyens / fin des formes de contrôle interne. Nous avons en effet mis en évidence que ces contrôles pouvaient être 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, nos études de terrain ont montré que le contrôle interne local pouvait être assuré par ce que REMY (1992, p. 22) appelle un contrôle écologique, et qu'il définit 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* ». Dans les cas du village et de la ville non urbanisée, REMY considère ainsi que l'interconnaissance

[6] En gras sur la figure.

[7] Notre grille d'analyse précédente faisait apparaître les niveaux d'organisation opérationnel/managérial. Compte tenu de l'organisation d'une municipalité qui constitue notre terrain d'analyse, au-delà de la distinction contrôle interne/contrôle externe, il s'agira de différencier contrôle politique exercé par les élus et contrôle opérationnel pratiqué par les agents administratifs et d'observer à quel niveau, ils permettent un apprentissage organisationnel.

[8] Relation unique indiquée en pointillé.

suscitée par la petite dimension du groupe et la similitude des activités favorisent cette forme de contrôle. Même si ce dernier peut être considéré négativement car exprimant une volonté de surveillance permanente et de jugement constant, il revêt, dans ce contexte, une signification « *où l'on y voit l'expression d'une solidarité inconditionnelle et d'une confiance réciproque basées sur la qualité de la relation interpersonnelle* ».

1.1) Les modes de contrôle interne

Le contrôle interne dans une collectivité locale s'apparente à la mise en place de processus destiné 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 internes consistent en « *la sauvegarde des actifs (biens, personnel,…), la fiabilité des informations, le respect des lois et des règlements, le respect de la politique de la direction et l'optimisation des ressources* » (CSOEC, 2001). La plupart du temps, ce contrôle fait référence au degré de bureaucratisation de l'organisation. En effet, les risques engendrés par certaines défaillances des outils de gestion internes (pénal, financier, lié à l'insécurité des populations et au travail, inhérent à l'incapacité des systèmes d'information, relatif à la qualité du service rendu, médiatique, managérial comme l'absence de capacité à mobiliser, à diriger, animer et piloter) obligent les organisations à mettre en place des services spécifiques répondant à ces objectifs tels les services de contrôle de gestion, de suivi des organismes satellites de la ville, de contrôle de la commande publique, d'expertise juridique ou d'audit interne.

En ce qui concerne la collectivité locale observée, ces pratiques sont pour la plupart regroupées sous le thème du contrôle opérationnel et du contrôle comptable et budgétaire. Le Directeur Général Adjoint des Services évoque ainsi « *des tableaux de bord mensuels comprenant un ensemble d'indicateurs notamment en termes de suivi budgétaire - prévision, consommation du budget par service* » et une progression relativement sensible vers « *une vision complète de l'activité* ». En outre, « *le suivi budgétaire est une des choses les plus importantes parce qu'il conditionne pas mal d'activités des services. Ensuite, il y a d'autres indicateurs en ce qui concerne la gestion du personnel (consommation des heures supplémentaires, absentéisme) avec comparatif à mois équivalent de l'année passée. Enfin, d'autres tableaux de bord existent concernant les centres de loisirs, la fréquentation des crèches, le nombre de repas servis à la cuisine centrale,…* ». Ces tableaux de bord sont adressés en priorité au Directeur Général des Services qui les a mis en place. Ceux-ci lui servent de base de discussion lors des réunions de direction, de chefs de service et sont ensuite adressés, comme ceux des services de production, au bureau municipal.

Ces tableaux de bord sont réalisées par un service « Contrôle de Gestion » qui est chargé de deux missions suplémentaires : le contrôle et le suivi des dépenses des services, ainsi que le contrôle des achats. Pour la première de ces missions, si la surveillance des dépenses des services paraissait un objectif essentiel de ce service créé en mai 1995, « *l'objectif de la nouvelle municipalité arrivée en 2001 est de renforcer la commission d'achat et rétablir la procédure des engagements de dépenses […] Avec une gestion plus rigoureuse des achats, le but du contrôle de gestion à l'heure actuelle est de récupérer le maximum d'achats et d'organiser lui-même les consultations pour recentrer afin d'avoir des meilleurs prix, de meilleures possibilités de négociation et rendre le meilleur service* ». Pour la seconde de ces missions, « *tous les achats des services autres que ceux qui doivent passer en appel d'offre doivent passer en commission d'achat : consultation générale des fournisseurs, ouverture des plis par un adjoint, tableaux récapitulatifs et décision des élus en commission d'achat* » nous rapporte le responsable du service concerné. Les marchés d'appels d'offre sont gérés par les services techniques : « *il n'y a pas encore de services de marchés à proprement dit. Ce serait*

pourtant nécessaire. Faut-il séparer contrôle de gestion et service des achats ? Le contrôle de gestion s'occupe des achats qui sont en dessous des seuils de marchés publics et en plus, sans que cela soit vraiment défini, on a un ersatz de service marché (une personne) en dehors des services techniques ».

En complément, le Directeur Financier a mis en place « *un suivi budgétaire et 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 DGS (évaluation des grandes masses suivant les décisions prises en cours d'année et les prochaines orientations grâce aux variables résiduelles de l'emprunt et principalement la fiscalité). Ce rapport est ensuite discuté entre le maire et le DGS. 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 « *sans que l'élu du secteur ne soit consulté* ». Enfin, le bureau municipal élabore les dernières orientations budgétaires. Une fois le budget voté, les crédits sont notifiés aux services. En termes de suivi, les dépenses doivent l'objet d'un pré-engagement validé par le contrôle de gestion, la plupart du temps, puis la facture arrive au service financier qui le fait suivre au service concerné pour validation. Le service financier ne procède à l'émission du titre ou du mandat seulement lorsque la fiche d'engagement leur a été envoyé.

Concernant le contrôle des satellites et des associations, il n'existe pas de véritables procédures de suivi des activités. Pour certains, ce dernier se fait par les comptes annuels. «*Il n'y pas de formalisme, mais nous allons y venir car nous ne sommes pas satisfaits* » explique le DGS. Le cas particulier des associations sportives est intéressant au sens où le suivi se fait exclusivement sur le terrain (« *on en est membre* ») et grâce aux conventions d'objectifs qui « *nous permettent de cadrer la croissance éventuelle des subventions* ». La procédure d'obtention d'une subvention, qui s'effectue selon un renouvellement annuel à des dates fixes, est encadrée par les commissions municipales concernées (examen du dossier et proposition de subvention au bureau municipal avant présentation au budget). A l'analyse, il apparaît toutefois que les états financiers et les rapports d'activité des associations ne sont pas d'une grande utilité pour Deltaville : « *le seul contrôle des associations est a posteriori puisqu'on a l'obligation de joindre avec les comptes administratifs, un certain nombre de bilans mais on s'aperçoit que l'on a beaucoup de mal à les récupérer. C'est souvent une feuille de papier, ou on les a avec beaucoup de retard. En outre, on n'a pas le temps de les analyser, mais cela devrait être fait* » affirme le Directeur Financier. Selon le Responsable du Secrétariat Général, « *pour les satellites, je me suis posé la question mais on n'a jamais envisagé d'instituer telle ou telle procédure de contrôle malgré certains risques financiers et juridiques encourus. Pour les associations, concernant les conventions d'objectifs, j'avais participé à la rédaction dans le domaine culturel. Pour le sport, c'est un secteur où il faudrait être un peu plus vigilant* ». Le responsable du contrôle de gestion rajoute : « *on suit les fréquentations des crèches, des cantines… En fonction des problèmes recensés, il y a des explications mais est-ce que l'on peut faire quelque chose ? On a une vision quantitative. Pour la qualité des services rendus, on ne contrôle pas, cela se fait au niveau du service de l'élu de façon informelle* ». Concernant les associations, le Maire précise même qu'il y a « *des contrôles qui ne sont pas réalisées car il y a trop d'associations […] Il faudrait qu'elles s'impliquent dans l'animation de la ville. Mais c'est à la limite de l'ingérence dans certains cas* ».

Au niveau des délégations de services publics, des contrôles existent mais le Directeur Financier précise que « *la véritable question se pose au moment du renouvellement mais à partir du moment que le service est rendu, il n'y a pas véritablement de suivi. Le contrôle du service est effectué par le domaine technique. Au niveau financier, nous n'intervenons qu'au*

niveau des demandes de réactualisation […] Globalement, au niveau contrôle, c'est assez limité ».

Au niveau juridique, le contrôle existant concerne, tout d'abord, le courrier avec une facette prévention (contrôle/conseil en amont), complétée par une facette gestion du contentieux et révision des incidents.

Quant, pour finir, la question de la finalité de ces contrôles est posée, au-delà d'une bonne connaissance de l'activité et d'un élément de mesure et de suivi supplémentaire, ces modes de contrôle semblent permettre de savoir « *si les choses se déroulent comme elles devraient se dérouler en fonction des décisions appliquées ou des objectifs assignés* » et « *d'éviter les dérapages* » comme le précise le DGAS. En outre et selon le DGS, « *les chiffres complètent un contrôle que l'on doit surtout aborder selon le taux de satisfaction ou d'insatisfaction des usagers et des électeurs* ».

1.2) La perception des modes de contrôle externe légal

Les contrôles externes légaux des collectivités locales sont incarnés par les missions du Préfet, de la Chambre Régionale des Comptes et du Comptable Public. 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.

Plusieurs questions ont été posées quant à ces contrôles externes légaux. Concernant le contrôle de légalité par le préfet, le DGS explique que « *dans la période de difficultés financières, ses interventions étaient fréquentes. C'est beaucoup moins le cas aujourd'hui. Cependant, dans le cas du contrôle de légalité, il existe un suivi assez précis, notamment dans le domaine des marchés publics* ». Néanmoins, cette opinion est nuancée, d'une part, par le DGA qui avance que « *le contrôle de la légalité ne nous apporte pas grand chose. On essaie d'avoir des actes légaux au maximum. A la suite d'une observation du préfet, on en tient compte et on répond. Les observations récentes ont porté surtout sur les marchés publics. Quand les observations portent sur le fond, c'est souvent fait. En matière de personnel, on a eu quelques interventions par rapport à certains contrats notamment, mais ce sont surtout des demandes de complément et des précisions de façon générale et non des actes sanctionnés. De façon générale, il faut qu'il y ait contrôle de la légalité, c'est un garde-fou. Mais dans la pratique, on ne peut pas dire que l'on soit envahi d'observations* ». D'autre part, le Secrétaire de la Direction Générale remarque que, « *dans le cadre du contrôle de la légalité, je déplore que la préfecture ne fasse qu'une partie de son travail : elle n'est là que pour sanctionner. Je considère la préfecture comme un partenaire et non comme un censeur, quelqu'un qui nous aide et qui conseille quand on a un problème* ».

Les perceptions concernant le contrôle du comptable public diffèrent sensiblement. Le DGS affirme que la ville entretient avec le comptable des « *relations régulières en tant qu'ordonnateur. Ce n'est pas une contrainte. En outre, les observations sont utiles car elles attirent l'attention et on en tient compte en modifiant notre position initiale si l'observation est pertinente* ». Le DGA corrobore ces propos : « *les observations sont relativement rares mais nous percevons le rôle de conseil. On ne le ressent pas comme une contrainte. Lorsqu'on a un doute sur quelque chose, on préfère prendre les devants et exposer le cas : on a déjà eu cette démarche, c'est mieux que d'attendre la sanction* ».

Concernant l'intervention des Chambres Régionales de Comptes (CRC), leurs dernières observations définitives datent de 1999, couvrant la période de 1993 à 1996. Selon le DGA, « *suite à la dernière intervention de la CRC, il y a eu certaines observations auxquelles nous avons donné suite pour certaines. Deux axes avaient été surtout regardés : les marchés publics et le régime indemnitaire du personnel. Il y a eu quelques conséquences tels des problèmes juridiques quant à certaines indemnités. Nous avons donc donné suite aux injonctions et régularisé la situation. En 1995 et 1996, la situation avait été plus délicate. Mais dans le dernier cas, il y eu peu d'observations par rapport à ce que l'on peut attendre d'une ville comme* [Deltaville] ».

Les acteurs interviewés s'interrogent sur l'utilité et la pertinence de ces pratiques légales de contrôle externe. Par exemple, d'après le DGS, « *la CRC est capable d'apporter du conseil et être utile dans le cas où l'on n'est pas bien, mais dans celui où tout va bien, je ne sais pas* ». Dans les avis recueillis, est aussi mis en relief certaines carences de ces pratiques. Selon le DGA, « *ils pourraient prendre davantage en compte certaines spécificités locales. Il faudrait aussi améliorer l'aspect relationnel, peut-être par des présentations de dossiers avec des contacts plus réguliers avec la préfecture* ». Le Secrétaire Général résume parfaitement cette représentation latente du contrôle externe telle que nous l'avons ressentie dans nos entretiens : « *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, que ce soit un véritable contrôle financier car quand on constate les points sur lesquels la préfecture fait des observations lors de la transmission des documents budgétaires, cela ne fait pas peur. Il serait également intéressant, au début par l'intermédiaire des préfectures, d'avoir un accès plus facile à ces institutions qui sont finalement plus des institutions-sanction que des institutions d'aide des collectivités car on leur a transféré beaucoup de compétences, et on ne leur a pas forcément donné les moyens de les exercer et de pouvoir être toujours être au top quant à la gestion : il y a des erreurs contre lesquelles on pourrait lutter sans qu'elles soient forcément volontaires* ».

1.3) Les modes d'information de gestion

En termes de communication interne à destination des élus, le DGS nous rapporte qu'il existe « *les comptes-rendus des réunions du bureau municipal rapportant les points abordés et les décisions prises qui sont adressés à tous les élus de la majorité municipale. Il y a aussi régulièrement les réunions des commissions municipales tous les mois ou tous les deux mois avec des comptes-rendus adressés à tous les conseillers municipaux membres de la commission ou pas. Cela représente les supports principaux d'information de l'activité municipale* ». Concernant le budget, la commission des finances rédige un rapport. A priori, « *tous les documents sont à disposition mais pas à n'importe quelle condition : si un élu en a besoin, il demande au Directeur Général* ». En outre avec la mise en place de l'intranet, le DGA nous explique que « *tous les élus ont une adresse, et la communication est ouverte avec cependant certaines règles : les notes de services passent par le réseau intranet. Ensuite, le service Documentation envoie aussi toutes sortes d'informations* ».

A destination des fonctionnaires de la mairie, il existe un document d'information interne qui présente, par exemple, un service municipal particulier, la vie des services et des agents en général. La nouveauté intranet, répondant à un réel besoin, est également perçue comme une innovation intéressante dans le fonctionnement du courrier administratif et l'information horizontale interservices. Le Secrétaire Général émet cependant un bémol quant à ces

pratiques d'information : « *c'est très utile mais cela nous renseigne peu sur la perception qu'a le public de notre activité. Ce serait mieux de savoir comment on peut améliorer les choses* ».

Globalement, concernant la politique de communication externe de la ville, les avis divergent. Si les bulletins municipaux, les panneaux d'affichage, les documents électroniques font office de vecteurs de communication vers l'extérieur, et si les réunions de quartiers sont des bons exemples de participation des citoyens à la vie de leur commune, la communication externe semble en retrait. Le DGA la qualifie d'une « *communication qui manque de punch* ». Le DGS rajoute que « *la communication n'a pas évolué depuis l'arrivée de la nouvelle municipalité. C'est un tort. La ville n'est pas assez dynamique, il y a un problème d'image de la ville et de son équipe municipale. Il faut travailler là-dessus et essayer de s'inspirer de la politique de communication de certaines villes voisines. Je suis surpris car apparemment, la force du nouveau maire, c'est la communication* ». Néanmoins, lorsque nous tentons d'approfondir le sujet avec le Secrétaire Général, cette version peut diverger : « *il devrait y avoir des enquêtes de qualité auprès des citoyens, comme une sorte de contrôle des services publics, afin de connaître leurs avis. S'il faut peut-être communiquer plus, il faut aussi reconnaître que la mairie, dans l'esprit de beaucoup de gens, c'est quand même le lieu vers lequel on se dirige en premier. C'est un lieu référent dans l'esprit des gens et ce n'est pas près de disparaître. Au niveau de notre activité et de nos compétences, il faudrait peut-être communiquer vis-à-vis de cela. Mais ce n'est pas une priorité car les gens ont le réflexe de venir. C'est peut-être plus important de communiquer sur nos actions concrètes, les projets sur lesquels on travaille et les associer peut-être plus, les consulter plus sur les heures d'ouverture de nos crèches, les heures d'ouverture des cantines scolaires, sur des choses au quotidien dont ils ne sont pas forcément satisfaits* ».

En outre les propos du Directeur du Cabinet du Maire dénoncent des carences importantes concernant la politique de communication de la ville: « *Il n'y a pas une politique de communication de la ville […] Un plan de communication, c'est la définition d'un ensemble d'objectifs et de moyens […] On aura une politique de communication quand on aura un plan définitif et validé* ».

1.4) Les pratiques d'audit externe contractuel

L'engagement d'un audit financier externe par une commune s'apparente à un examen méthodologique par une personne indépendante d'une situation liée à des évènements économiques et financiers dont les conclusions avisées ont été inscrites dans un rapport détaillé. Ce « *contrôle du contrôle* », comme le résume théoriquement Bouquin, correspond dans les faits publics à un conseil visant l'évaluation et l'amélioration de la fiabilité et de la performance des systèmes et des opérations.

Sur ce thème, le DGS déclare que, malgré le récent renversement de majorité politique, « *la ville n'a pas eu recours à ce type d'intervention. Officiellement, l'audit n'a pas été fait parce que cela coûtait cher. De plus, le nouveau maire avait entre les mains, un certain nombre d'éléments fournis par la trésorerie : on a procédé à notre propre audit, il nous a fait confiance. Quelques mois après l'élection municipale, lors d'un conseil municipal, le maire a présenté un certain nombre d'indicateurs de l'audit interne avec des comparaisons avec d'autres villes et des chiffres et ratios nationaux. Il s'en est servi pour évoquer par exemple l'augmentation des impôts. Mais l'appel à des consultants extérieurs aurait supposé non seulement une rupture avec l'ancienne municipalité mais également avec les services administratifs* ». Cependant, aujourd'hui, « *sur le plan organisationnel, un regard extérieur*

serait intéressant et ce type d'intervention pourrait compléter les insuffisances entrevues quant au contrôle ».

La question de l'audit externe ne laisse pas les acteurs interrogés insensibles. Le Secrétaire Général nous confie par exemple qu'« *au changement de politique, tout le monde tremblait tant au niveau des nouveaux arrivants que du personnel déjà en place. On connaît la capacité revendicatrice des fonctionnaires : le moindre écart n'est pas pardonné par les agents en place. Les élus ont très bien perçu ce climat et il fallait qu'ils gagnent la confiance de l'ensemble des agents. Ils ont pris conscience que ce n'était peut-être pas la bonne solution et ils ne l'ont pas fait, ce qui s'est révélé être pour le personnel une mesure de sécurisation* ». Mais comme évoqué précédemment, l'audit externe « *aurait été l'occasion de réfléchir sur des façons de fonctionner pour lesquelles on n'a pas réfléchi au départ* ».

La description de ces systèmes de contrôle et d'information nous permet, au total, de connaître les modalités et finalités des principaux mécanismes de pilotage de l'organisation municipale, objet de notre analyse. Cette étape préliminaire nous permet dans un second temps d'interpréter en quoi les systèmes de contrôle décrits ci-dessus peuvent encourager ou contraindre, voire bloquer, la production, la mobilisation et la diffusion de connaissances dans l'organisation.

2) Les interactions entre systèmes de contrôle de la gestion locale et apprentissage organisationnel

Pour cela, nous analysons de manière systématique les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel. L'essentiel de nos propos sera ainsi relatif à deux principaux types d'interactions identifiées : les systèmes de contrôle qui bloquent l'apprentissage et ceux qui, au contraire, stimulent l'apprentissage organisationnel.

2.1) Les systèmes de contrôle bloquants l'apprentissage organisationnel

Dans de nombreux cas, les systèmes semblent annihiler les initiatives. Dans le cas observé, ce sont les procédures, la structure organisationnelle mais aussi certaines formes de culture qui sont qualifiés de bloquants l'apprentissage.

Le DGS nous rapporte en effet qu'« *au début des années 1990, j'avais mis en place des contrats d'objectifs afin de laisser plus de liberté de manœuvre aux services. Cela a tenu 2 ou 3 ans mais ce n'était pas dans la culture des élus de l'époque […] Cela tombait pendant des difficultés financières qui exigeaient une centralisation et donc un retour en arrière. Entre 1995 et 1999, on a donc resserré les boulons. Mais dès à présent, il faut des indicateurs qui permettent de suivre ce qui se passe mais surtout ne pas ajouter davantage de formalisme. Par exemple, dans la circulation des informations en interne, depuis longtemps les relations entre services se font sous forme de notes et de rapports qui sont adressés via le DGS car un certain nombre de services refusent d'obtempérer s'il n'y a pas de hiérarchie. Maintenant, on a relâché un peu avec l'intranet. Mais il y a toujours le danger : ni le maire, ni le Directeur Général n'ont envie que se constituent des baronnies un peu partout* ». Dans le même ordre d'idée, 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 que l'on donne l'ordre pour que l'on fasse. Pour qu'il y ait une implication de la part de tout le*

monde, il faut un climat dans lequel on impose pas tout, où on réfléchit, discute et progresse ensemble ».

Le type de structure organisationnelle peut ainsi 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. A ce propos, le Directeur des Services Techniques avoue que « *le processus décisionnel suit un cheminement précis […] C'est assez dynamique mais la marge de manœuvre est réduite par l'organisation. Personne ne prendra une initiative seul […] La structure est administrative et hiérarchique, c'est très clair. Elle est connue, tout le monde reste à sa place : chaque action, on sait où elle va mener, il n'y a aucune ambiguïté, l'organisation est fonctionnelle. Il y a des tentatives de transversalité mais ce n'est pas facile : je l'ai testé en mettant en place des réunions composées de tous les chefs de service, ce qui n'existait pas avant. Ces problèmes sont le résultat de l'application de l'organigramme. Il y a un service qui prend en charge, ce n'est pas deux ou trois, c'est un : les relations entre services sont réduites, on demande seulement des comptes à celui qui a en charge* ».

La culture de Deltaville apparaît également comme un élément de blocage dans la diffusion de l'information. Le DGS explique sur ce point que « *la culture de l'organisation est plutôt centralisée selon un modèle bureaucratique. La mise en place des centres de responsabilité était faite pour casser cette structure. Mais pour différentes raisons qui tiennent à la période (conflits politiques et difficultés financières), c'était une source principale d'inertie : une bonne part des énergies étaient consommées à régler des conflits* ». De même, le Secrétaire Général souligne encore des difficultés inhérentes à cette forme de culture bureaucratique : « *il y a ce système de cloisonnement dû la culture administrative locale : il y a beaucoup de gens qui sont là depuis pas mal d'années. Dans mon cas, j'arrive, je souhaiterais mettre des choses en place, mais on s'aperçoit que ce n'est pas si facile. Il faut d'abord se mettre dans le moule. La mise en place de l'intranet permet de communiquer plus rapidement : on avait un tel retard que pour nous c'est révolutionnaire. Mais il faudrait d'autres systèmes qui ne dépendent pas uniquement de la technologie mais aussi des modifications de comportements. Cela vient de la culture de l'organisation : on ne sait pas travailler ensemble et on demande toujours au directeur […] On n'a peut-être pas eu assez de problèmes qui ont fait que l'on ne s'est pas véritablement interrogé sur le problème* ». Ce problème récurrent ne semble pourtant pas près de s'éteindre comme l'explique le Directeur Financier : « *la culture hiérarchique est un frein à la diffusion de l'information mais je ne suis pas sûr qu'il y ait une volonté de l'ensemble de chaque service de la dépasser car ce serait relativement simple : il n'y aucune interdiction de communiquer transversalement. Si cela ne se fait pas, c'est que l'on en ressent pas le besoin…* ».

Un élément fort qui revient dans les propos des acteurs interrogés concerne la prégnance de la culture dans l'analyse du fonctionnement organisationnel de Deltaville. Ainsi il semble qu'il existe une forme de contrôle par la culture puisque sans concrètement influer sur l'évaluation des performances de l'entreprise, elle a cependant un effet réel sur les comportements. En outre, l'intérêt principal réside dans le fait que cette forte culture d'entreprise semble davantage un moyen de conforter voire accentuer le contrôle formel, plutôt qu'un instrument de substitution. En effet, si elle ne s'apparente pas à des pratiques d'endoctrinement axé sur des méthodes de persuasion radicales et d'enfermement, elle repose sur le maintien d'un *turnover* réduit et ainsi un fort cloisonnement des services.

2.2) Les systèmes de contrôle stimulants l'apprentissage organisationnel

Comme cela est fréquemment souligné, nous avons mis en exergue des apprentissages générés par des systèmes de contrôle. Par exemple, les tableaux de bord sont un outil incontournable de l'apprentissage incrémental permettant de s'adapter aux évolutions de l'environnement.

Ainsi à propos des tableaux de bord, le DGS nous apprend que les conséquences des informations sont d'ordre politique par des modifications dans la prise de décision et d'ordre administrative par la rencontre des chefs des services les plus en difficultés : « *on essaye d'adapter le système en conséquence* ». Le DGA précise cette idée en citant par exemple, que « *pour l'absentéisme, il faut davantage responsabiliser les chefs de services même s'il n'y a pas de remise en cause de normes à cause de certaines règles sociales. On analyse juste ce qui se passe et on tente de corriger avec les moyens que l'on a* ».

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 administratif et politique : « *les informations du type degré de consommation de masse salariale ou absentéisme par service et par agent 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 fournis par le service contrôle de gestion ont permis des changements : l'année dernière, nous avons constaté que l'on avait ordonnancé des mandats de dépenses pour des sommes assez dérisoires qui revenaient de façon assez récurrente sur le même fournisseur, on alors rationalisé la gestion des achats avec le renforcement de certaines fonctions (magasin)[…] Si on n'avait pas les instruments de suivi et de contrôle de gestion, on travaillerait à l'aveugle. On s'appuie ainsi sur des outils rationnels et objectifs pour prendre des décisions directives* ».

Dans le fonctionnement de l'organisation municipale, des changements sont perceptibles, notamment dans la relation administratifs/politiques. Le Maire les explicite ainsi : « *nous avons essayé de changer de méthode, ce qui a pu surprendre pas mal d'employés municipaux. Nous utilisons la méthode participative en faisant confiance aux compétences et aux bonnes volontés en place. Nous nous appuyons sur cela. 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 qu'ils n'avaient jamais connus […] Nous utilisons également la méthode participative car les services ne recensent pas assez les problèmes. Nous avons créé une équipe spéciale composée du maire, de l'adjoint à la circulation et 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. Dans cette action, nous expérimentions une relation intime entre élus et réalisateurs* ». En fait, comme le confirme le Maire « *dans une organisation extrêmement bureaucratique et pyramidale avec énormément de relais, la mise en place de cette équipe d'intervention rapide choque pas mal de monde, y compris certains chefs de service […] Certains ont essayé de la casser car ce n'est pas dans leur culture de prendre des décisions de cette manière. Cette organisation mérite d'être modernisée. Mais quand nous sommes arrivés, nous n'avons rien changé […] nous avons seulement réactivé* ».

De plus, il apparaît qu'un point est rarement abordé lorsque les interactions contrôle/apprentissage sont étudiées. Il s'agit de la mobilisation des connaissances par les systèmes de contrôle. Ce point est abordé dans les présentations cybernétiques du contrôle de gestion, les réalisations étant interprétées au moyen de règles qui sont le fruit d'expériences antérieures (Batac & de La Villarmois, 2002).

Il est toujours difficile d'identifier sur une courte période des phénomènes de mobilisation des connaissances par les systèmes de contrôle. Néanmoins, les propos du Directeur Financier sont évocateurs quand il cite qu'« *il arrive qu'au niveau du contrôle, 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. Si dans ce cas, cela provient davantage des acteurs extérieurs du type préfet ou comptable public, en interne, c'est quand il y a un bouleversement dans la réglementation qui nécessite de revoir tous les circuits que l'on réagit* ». Le Secrétaire Général se prononce dans ce sens quand il évoque les marges d'évolution des pratiques de contrôle externe - « *les observations de la préfecture ne portent la plupart du temps sur la forme tandis que sur le fond, cela ne va jamais très loin* » - et précise que « *ces contrôles ont l'avantage de nous sensibiliser sur des choses que l'on n'a pas forcément vues par rapport à la réglementation. Cela peut certainement nous permettre de faire mieux la prochaine fois. Par exemple en mettant en place une procédure de révision des incidents juridiques, on peut avancer si telle procédure n'a pas fonctionné à plusieurs reprises dans l'année, on peut faire en sorte que l'année suivante, cela ne se reproduise pas* ».

Dans certains cas, le contrôle opérationnel effectué par les fonctionnaires s'avère un moyen d'infléchir la politique préconisée par les élus et ainsi les objectifs de l'organisation. Dans ce cas, il permet un apprentissage génératif dans la municipalité. Le Directeur des Services Techniques précisent ainsi : « *l'organisation fonctionne dans son ensemble : il n'y a pas de résistances administratives. Il y a même des discussions vis-à-vis de notre rôle de conseil permanent. 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. Les services techniques pensaient que cela poserait de gros problèmes d'ordre fonctionnel. Les élus ont accepté la réalisation d'un diagnostic technique pour étudier la compatibilité. L'étude a démontré l'impossibilité du projet. Il rajoute : « *cela montre que s'il y a validation par les élus, il y a quand même une phase de dialogue. Au début, ils allaient très vite, trop. Maintenant, ils respectent les étapes du processus même s'il peut paraître long* ».

A l'inverse, dans certains cas, le contrôle effectué par les opérationnels peut ne pas influer sur les choix politiques, voire même ces derniers peuvent être effectués en dépit des conclusions des services administratifs. En effet, le directeur du service de contrôle de gestion nous rapporte que la fréquentation des crèches de la ville est en baisse sur l'année 2002 et que l'analyse des raisons de cette baisse est en cours. Pourtant les élus de la municipalité ont intégré la construction d'une crèche dans leur programme pour 2003. Cet équilibre recherché dans la cohérence entre indicateurs et objectifs fixés a posteriori et politiques engagées est difficile à atteindre comme le précise la 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%. Il n'y a pas cohérence, il y a seulement des raisons subjectives. En effet, les crèches, c'est particulier avec un personnel extrêmement difficile, exigeant, contestataire : on est obligé d'être très prudent. On fait avec les organisations dont nous avons hérité* ».

Pour mieux expliciter cette relation entre gestion administrative et action municipale, l'avis du Premier Adjoint est pertinent pour diverses raisons. Le contrôle écologique, à travers la visite des élus sur le terrain, est le point de départ du contrôle des actions municipales : « *le contrôle, c'est déjà une présence sur le terrain, dans la ville. Par exemple, quand on engage une politique de propreté urbaine, le meilleur moyen d'effectuer un contrôle sur le bon accomplissement, c'est d'écouter les citoyens. C'est un moment de démocratie participative locale extrêmement riche. Pour Deltaville, la zone est partagée en douze quartiers et il y a une réunion trimestrielle par quartier où participent 120 personnes en moyenne et où tous les sujets sont abordés* ». Mais l'élu nous rappelle la complémentarité indispensable des contrôles : *« le contrôle de l'action municipale ne s'exerce pas uniquement par le regard et l'écoute que peuvent porter les élus. On a un encadrement de qualité qui connaît bien son métier. Les fonctionnaires représentent un moyen précieux de contrôle formel de l'action municipale »*. En conclusion, l'ambiguïté dans la recherche d'un équilibre entre les contrôles des opérationnels et des élus est ainsi résumée : « *dans le fond, on gère des services publics qui sont souvent des services marchands et l'usager s'avère être un client. L'évolution de la fréquentation de certains services est une mesure intéressante du degré de satisfaction que nous apportons, comme par exemple le service de repas à domicile ou les crèches. Elle permet de se projeter sur l'évolution envisageable des besoins. En matière de crèche, on a pris la décision d'en construire une qui certes en remplacera une autre mais qui permettra d'améliorer l'offre de services de façon significative. Mais ce choix de crèche n'est pas exclusivement lié aux résultats fournis par le contrôle de gestion. Ces outils sont utiles mais nous ne sommes pas une multinationale qui travaille les yeux rivés sur les chiffres et indicateurs financiers : le contrôle de gestion ne motive pas seul les décisions que nous prenons mais c'est un outil d'aide à la décision indispensable. Etant aussi une organisation politique, il y a une part d'irrationnel. Dans ce contexte, le contrôle de gestion permet à l'irrationnel de ne pas devenir irraisonnable* ».

D'autres exemples sont cités par le Maire : « *dans les abattoirs, nous avons affaire à une gestion difficile car l'établissement est en déficit chronique, on suit les statistiques et dans le même temps, il y a des clients insatisfaits. Cela nous amené à revoir les horaires de travail, l'organisation et là on a amélioré le tonnage, le déficit […] Au niveau de la restauration scolaire, les analyses nous ont conduit à mettre en place une commission des menus : dans certains établissements, il y avait une diminution du nombre de repas. J'ai été voir moi-même, les enfants trouvaient que les menus étaient toujours les mêmes, il fallait que cela change* ».

Conclusion

Malgré leur portée limitée, les observations réalisées représentent une contribution au domaine de recherche encore peu exploré des interactions contrôle/apprentissage (Bouquin, 1999 ; Kloot, 1997). Les dimensions du problème de la relation contrôle/apprentissage organisationnel sont maintenant bien établies, comme montré dans la première partie. Cependant, il est difficile d'établir des relations causales explicites entre ces différentes dimensions. Nous en sommes donc restés à une démarche descriptive permettant, certes de manière simplificatrice, d'illustrer par des exemples des systèmes de contrôle apprenants. 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 contrôles et apprentissage.

Il est alors évident que l'existence d'un contrôle apprenant, au sens où il permettrait un transfert fluide des informations puis des connaissances entre les diverses strates de l'organisation, nécessite certaines évolutions dans les pratiques entrevues. Celles-ci rejoignent les observations réalisées par Bœuf (1999) lorsque l'auteur évoque de nouvelles formes de contrôle semblant se développer dans trois directions : une volonté de réforme des contrôles externes, un approfondissement des contrôles internes et de réelles évaluations des politiques publiques locales. Premièrement, les élus préconisent la recherche d'une véritable « sincérité » entre contrôleur et contrôlé, les difficultés de la gestion locale étant au cœur de cette relation. Deuxièmement, si l'autonomie de gestion laissée aux collectivités locales impose la mise en place de vérifications internes et de prévention des risques, les citoyens exigent en outre un certain niveau de qualité à coût raisonnable et maîtrisé. Face à cela, le contrôle de la dépense publique locale, ressenti comme indispensable, impose une clarification dans les modes d'organisation et dans les pratiques des élus et fonctionnaires. Dans ce contexte, le contrôle hiérarchique, contrôle omnipotent dans les organisations publiques, n'est pas suffisant et doit être complété par des outils permettant une maîtrise raisonnable des coûts et des risques et autorisant la recherche de nouvelles solutions telles les modifications d'organisation et les révisions d'objectifs afin de toujours rentabiliser les équipements, prestations et missions des services publics. Cette préoccupation est bien présente dans les propos des acteurs administratifs notamment lorsque sont évoquées des possibilités de mise en place de service de veille juridique, de guide de procédures au niveau des marchés publics,… Les remarques du contrôle externe du type CRC et les pratiques de contrôle interne doivent alors converger vers l'introduction d'une meilleure transparence et la simplification des modes de fonctionnement. Troisièmement, concernant l'évaluation des politiques publiques à travers la comparaison des résultats aux moyens mis en œuvre, si le contrôle doit s'attacher à mettre en place une organisation structurée dans ses services et fondée sur des objectifs clairs (suivi par tableaux de bord, évaluation sur le terrain des mesures mises en œuvre,…), 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 des organisations publiques à leur l'environnement. Dans ce contexte, le contrôle jouerait alors un rôle primordial dans le fait que ces organisations apprennent.

Bibliographie

ALLOUCHE J., HUAULT I., 1998, « Contrôle, coordination et régulation : les nouvelles formes organisationnelles », *Finance-Contrôle-Stratégie*, vol.1, n°2, p. 5-31

ALTER N., 1990, *La gestion du désordre en entreprise*, L'Harmattan

AMINTAS A., 1996, « Un modèle d'apprentissage pour les outils de gestion », *Communication à l'Association Française de Comptabilité*, Valenciennes

ANDERSON E., OLIVER R. L., 1987, « Perspectives on behavior-based versus outcome-based salesforce control systems », *Journal of Marketing*, Vol. 51, p. 76-88

ANTHONY R. N., 1965, *Planning and Control Systems : a Framework for Analysis*, Harvard University Press

AOKI M., 1984, *The cooperative game theory of the firm*, Oxford, Oxford University Press

AOKI M., 1986, « Horizontal vs. vertical information structure of the firm », *The American Economic Review*, vol. 76; n°5, p. 971-983

AOKI M., 1995, *Sur certains aspects des conventions dans l'entreprise*, Analyse économique des Conventions, PUF

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

ARGYRIS C., SCHÖN D., 1996, *Organizational learning II - Theory, Method end Practice*, Addison-Wesley Publishing Company

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

BENAVENT C., DE LA VILLARMOIS O., 2000, « Contrôle des réseaux commerciaux et apprentissage organisationnel, *Communication aux XVèmes Journées Nationales des IAE*, Biarritz/Bayonne, septembre

BŒUF J. L., 1999, « Le contrôle des collectivités territoriales », *Les Cahiers Français*, n°293, octobre-décembre

BOLLECKER M., 2000, « Suivi des réalisations en contrôle de gestion et apprentissage organisationnel », *Communication aux XVèmes Journées Nationales des IAE*, Biarritz/Bayonne, septembre

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

BOUQUIN H., 1994, *Les fondements du contrôle de gestion*, PUF, Collections Que Sais-Je ?

BOUQUIN H., 1996, « Pourquoi le contrôle de gestion existe-t-il encore ? », *Gestion*, vol. 21, n°3, p. 97-103, septembre

BOUQUIN H., 1997, *Comptabilité de gestion*, Sirey

BOUQUIN H., 1999, « Contrôle et stratégie » in B. Collasse (coord.), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle, Audit*, Economica

BOUQUIN H., 2001, Le contrôle de gestion, PUF, 5ème édition, Paris

BORGONOVI 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

BURLAUD A., 1990, *Coûts, contrôle et complexité dans les organisations*, in ECOSIP, Gestion Industrielle et Mesure Economique, Economica, p. 169-182

BURLAUD A., MALO J. L., 1988, « Les organisations complexes : un défi aux méthodes traditionnelles de contrôle de gestion », *Revue Française de Comptabilité*, n°187

BURLAUD A., SIMON C. J., 1997, *Le contrôle de gestion*, La Découverte

CARASSUS David, 2002, *L'audit externe des villes et de leurs satellites : contribution à la compréhension de leurs pratiques contractuelles dans une perspective d'évolution du système d'information de gestion local*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

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

CHIAPELLO E., 1996, « les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, vol. 2, p. 51-74, septembre

CORIAT B., WEINSTEIN O., 1995, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Le Livre de Poche.

CSOEC, 2001, *Le rapport annuel des collectivités locales*, Editions Malesherbes.

CYERT R. M., MARCH J. G., 1963, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall

DE GEUS A. P., 1988, « Planifier c'est apprendre », *Harvard - L'Expansion*, Hiver

DE LA VILLARMOIS O., 1999, *Le contrôle du réseau bancaire : exploration de la faisabilité et de la pertinence d'une démarche de comparaison des unités opérationnelles*, Thèse de doctorat en Gestion, Lille, janvier

DENIS J. P., 2002, « Retour sur les principes d'articulation entre contrôle et stratégie - une perspective ago-antagoniste », *Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, mai

DUPUY Y., GUIBERT N., 1995, « La confiance, variable clé d'un contrôle rénové », *Communication à l'Association Française de Comptabilité*, Montpellier

DUPUY Y., GUIBERT N., 1997, « La complémentarité entre contrôle formel et contrôle informel : le cas de la relation client-fournisseur », Revue Comptabilité-Contrôle-Audit, Tome 3, vol. 1, mars

FIOL M., LEBAS M., 1992, « Le contrôle de gestion, mode d'apprentissage du management », *Communication à l'Association Française de Comptabilité*

FIOL C. M., LYLES M. A., 1981, « Organizational learning », *Academy of Management Review*, vol. 10, n°4, p. 803-813

FRANCOIS-NOYER V., 1996, « Evaluation des politiques publiques locales et contrôle de gestion : nature d'une relation », *Les cahiers de recherche du CLAREE*, Lille, n°6

HOFSTEDE G., 1981, « Management control of public and non-for-profit activities », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 6, n°3, p. 193-211

HOPWOOD A., 1974, *Accounting and human behaviour*, London, Haymarker Publishing limited, Accountancy age book, 213 p.

HUBER G. P., 1991, « Organizational learning : the contributing processes and the literatures », *Organization Science*, Vol.2, n°1, pp.88-115, février.

KAPLAN R. S., NORTON D. P., 1992, « The balance Scorecard - Measures that drive performance », *Harvard Business Review*, janvier-février, p. 71-79

KLOOT L., 1997, « Organizational learning and management control systems : responding to environmental change », *Management Accounting Research*, Vol.8, n°1, march, pp.47-73.

LANGEVIN P., 1996, « Le contrôle dans les théories économiques des organisations », *Cahiers de recherche du Groupe ESC Lyon*

LEBAS M., 1980, « Toward a theory of management control : organizational, information economics and behavioral approaches », *Working Papers*, *Groupe HEC*, septembre

LEBAS M., WEIGENSTEIN J., 1986, « Management control : the role of rules, markets and culture », *Journal of Management Studies*, mai

LEVITT B., MARCH J., 1988, « Organizational learning », *Annual Review of Sociology*, vol. 14, p. 319-340

LIVIAN Y. F., 1992, « Le concept de culture », *Actes du 3ème Congrès d'AGRH*, Lille, novembre

LORINO P., 1995, *Comptes et Récits de la Performance - Essai sur le pilotage de l'Entreprise*, Les Editions d'Organisation.

MACINTOSCH N. B., 1994, *Management accounting and control systems*, Wiley

MINTZBERG H., 1982, *Structures et dynamique des organisations*, Les éditions d'Organisation

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

OLSEN M. E., 1978, *The process of social organization*, Holt Rinehart & Winston, New York

OUCHI W., 1979, « A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms », *Management Science*, vol. 25, n°9, p. 833-848

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

REGOURD S., 1999, « L'intercommunalité : au cœur d'une spécificité française », *Les Cahiers Français*, n°293, octobre-décembre

SAVALL, ZARDET, 1992, *Le Nouveau Contrôle de Gestion*, Eyrolles

SIMONS R., 1991, « Strategic Orientation and Top Management Attention to Control Systems », Strategic Management Journal, p. 49-62

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

SINKULA J. M., 1994, « Market information processing and organizational learning », *Journal of Marketing*, vol. 58, p. 35-45, janvier

TANNENBAUM A., 1968, *Control in organizations*, McGraw Hill, New York

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. Brovetto, 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 1997*, p. 84-93.