



HAL
open science

**Les interactions entre contrôle et apprentissage
organisationnel dans le contexte en changement du
secteur public local : une lecture renouvelée axée sur
l'amélioration de la performance**

David Carassus, Damien Gardey

► **To cite this version:**

David Carassus, Damien Gardey. Les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel dans le contexte en changement du secteur public local : une lecture renouvelée axée sur l'amélioration de la performance. 3ème Colloque International sur le développement organisationnel et le changement, ISEOR, Academy of Management, Jun 2010, Lyon, France. hal-02431989

HAL Id: hal-02431989

<https://univ-pau.hal.science/hal-02431989>

Submitted on 18 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.

Communication :

« Les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel dans le contexte en changement du secteur public local : une lecture renouvelée axée sur l'amélioration de la performance »

Type : Maitre de Conférences

Prénom/Nom : David Carassus

Contact : david.carassus@univ-pau.fr

Université d'affiliation : Université de Pau et Pays de l'Adour

Type : Doctorant

Nom : Damien Gardey

Contact : d.gardey@yahoo.fr , tel : 06/86/52/75/04

Université d'affiliation : Université de Pau et Pays de l'Adour

Colloque et séminaire doctoral sur le développement organisationnel et le changement – Lyon 14-16 Juin 2010

En France, depuis une vingtaine d'années, l'évolution contextuelle des collectivités locales est largement marquée par le mouvement de décentralisation, et ses différentes conséquences dans ses composantes, en particulier, politique, organisationnelle, productive, financière, institutionnelle, démocratique, et culturelle.

Aussi, dans ce contexte en mutation, de nombreuses collectivités locales ont fait le choix en réaction, depuis une dizaine d'années pour les premières, d'améliorer leurs pratiques managériales et de les faire évoluer en ayant en perspective l'amélioration de leur performance. Selon une étude empirique menée début 2008, 42 % d'entre elles ont ainsi engagé actuellement une évolution dans ce sens, et 25 % comptent l'engager dans les 2 ans (Carassus et Gardey, 2008). Ces pratiques semblent, de plus, en forte croissance en comparaison de leur développement antérieur, en particulier pour les collectivités de moins de 50 000 habitants (Inet, 2006).

Ces démarches locales de performance se caractérisent par leurs modalités de pilotage, d'encadrement et d'organisation, d'une part, et leurs nouvelles pratiques novatrices de gestion des moyens et des activités, d'autre part. Or, à l'analyse, il s'avère que ces outils et modalités, en l'état actuel de leur mise en oeuvre, restent guidés par des logiques administrative et interne (Carassus et Gardey, 2008). En effet, d'une manière générale, la faible dimension politique apparaît, tout d'abord, dans l'impulsion, le portage, la mise en oeuvre, le suivi et la communication de ces démarches. Ensuite, la faible dimension politique est aussi mise en évidence par la nature de la segmentation stratégique, focalisée sur des axes réglementaires de l'activité publique locale, par la déconnexion entre les politiques publiques et les dispositifs d'évaluation, par les logiques budgétaires et quantitatives des indicateurs mis en oeuvre, mais aussi par la focalisation sur l'optimisation des ressources et besoins internes de l'organisation, plus que sur ceux de l'environnement local.

La nature administrative du modèle de gestion de la performance par les collectivités locales françaises pourrait, à terme, si ce dernier n'évolue pas, ne générer que de faibles apprentissages. En effet, la faible dimension politique des démarches locales françaises pourrait, tout d'abord, entraîner des conséquences à la fois managériales et démocratiques. Managériale, d'une part, par un manque de pertinence dans la détermination des politiques publiques avec les besoins environnementaux ou bien dans l'allocation des moyens aux objectifs de la collectivité; Démocratique, d'autre part, par l'insuffisante qualité de la réédition de comptes vers l'extérieur de la collectivité. Ensuite, l'absence d'une logique politique forte pourrait aussi conduire à une faible influence de ces démarches sur la décision locale, qu'elle concerne l'allocation future de moyens aux actions locales ou bien la détermination même des actions à engager (Simons, 1995 ; Kloot, 1997 ; Batac et Carassus, 2009).

Ce risque d'absence d'apprentissage étant important en l'état actuel des pratiques, il est apparu alors nécessaire, à titre de prolongement, de s'interroger

Colloque et séminaire doctoral sur le développement organisationnel et le changement – Lyon 14-16 Juin 2010

sur la pertinence et l'influence de ce modèle administratif des démarches de performance sur l'amélioration des modes de fonctionnement des collectivités locales françaises. De manière globale, nous nous interrogerons ainsi sur l'influence des démarches locales de performance. Les démarches de performance engagées impactent-elles les actions locales ? Sont-elles des objets seulement "cosmétiques" ou influencent-elles les pratiques organisationnelles et politiques locales ?

Peu d'auteurs s'intéressent aux interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel dans le secteur public local. Seuls Kloot (1997)¹ ainsi que Batac et Carassus (2009) démontrent notamment comment l'utilisation d'un système de contrôle approprié peut faciliter la génération d'informations apprenantes, nécessaires durant les périodes de changement organisationnel. Nous tentons ainsi, au travers de cet article, de compléter ces travaux en fondant notre analyse sur un modèle compréhensif basé sur une lecture renouvelée des relations entre les outils novateurs de contrôle et d'information émanant de démarches locales de performance, et les apprentissages politico-organisationnels éventuellement générés en terme de performance, dans le contexte en changement des collectivités locales. Nous répondrons de manière introductive à la question posée en proposant une nouvelle grille de lecture des relations entre contrôle et apprentissage organisationnel, grille qui sera, par la suite, utilisée dans des prolongements empiriques.

Nous nous proposons ainsi de réaliser ici une analyse critique de la littérature préexistante sur les relations entre contrôle et apprentissage organisationnel. Bien que les précédentes études aient prouvé le potentiel des systèmes de contrôle dans la génération d'informations gages d'adaptations stratégiques de l'organisation à son environnement, celles-ci semblent néanmoins limitées au vue du potentiel du contrôle et de l'apprentissage en tant qu'outils systémiques de pilotage organisationnel. La première limite émane du caractère segmenté des analyses réalisées sur les systèmes de contrôle comme outils distincts de pilotage organisationnel. Nous proposons ici une approche intégrative du contrôle organisationnel local (partie I). La seconde limite relève, elle, de la vision partielle des précédentes études sur les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel, restreignant, d'une part, l'apprentissage à une approche cognitive, et ne les mettant pas en perspective, d'autre part, de leur possible processus. Nous évoquons donc ici une étude élargie des différents types d'apprentissages organisationnels analysés sous forme de processus (partie II). La troisième limite tient à l'absence de mise en perspective d'un contrôle organisationnel apprenant autour du concept de performance publique locale. En effet, si les types d'apprentissages sont évoqués par la littérature existante, les différentes modifications possibles du fonctionnement organisationnel sont, elles, absentes. Nous proposons donc une analyse d'un contrôle apprenant en terme de performance (partie III). La réponse à ces limites et l'intégration de nouvelles dimensions nous permettent, enfin, en conclusion, de présenter une

¹ 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.

grille renouvelée de lecture des relations entre contrôle et apprentissage organisationnel, axée sur l'amélioration de la performance publique locale.

Partie I : Le nécessaire dépassement d'une analyse segmentée des contrôles organisationnels apprenants : une vision intégrative autour des démarches locales de performance

Dans le contexte en mutation actuel des collectivités locales, il paraît nécessaire d'approfondir les études antérieures en présentant un cadre d'analyse renouvelé des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel. Ainsi, nous présentons une analyse critique des précédentes études sur les interactions contrôle/apprentissage organisationnel, en révélant leur caractère segmenté pour proposer une vision intégrative d'un contrôle organisationnel apprenant. Les contrôles organisationnels apprenants sont souvent analysés de manière individuelle (A), sans prise en compte de leur possible relation. Cette insuffisance est ici dépassée en s'appuyant sur les démarches émergentes de performance publique locale (B).

A) Les approches segmentées des contrôles organisationnels apprenants

Dans une approche segmentée des systèmes de contrôle organisationnel, Langevin (1996), considère le contrôle sous deux orientations contractualiste et conventionnaliste. 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 alors être appréhendé comme un processus itératif d'essais/erreurs (Bouquin, 1994), mettant en évidence des performances insuffisantes ou des comportements inadaptés au contexte, et devenant ainsi source d'apprentissage pour l'organisation (Huber, 1991). Dans ce même sens, selon Simons (1995), 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. Ces systèmes de contrôle, générateurs d'informations apprenantes, se déclinent selon divers champs d'analyse, la comptabilité de gestion stratégique (Simons, 1991), la comptabilité par activités (Lorino, 1995), la planification (De Geus, 1988), ou les tableaux de bord (Kaplan & Norton, 1992). Dans ce même sens, Batac et Carassus (2009) optent pour une gamme diversifiée de systèmes de contrôle interne aux différents niveaux comptable, budgétaire, opérationnel, de gestion, des satellites, juridique, et politique.

Néanmoins, selon Kloot (1997), les systèmes de contrôle de gestion peuvent être perçus comme des ensembles de mécanismes de contrôle, chacun étant destiné à réaliser une partie du contrôle, englobant donc plus que les systèmes comptables et budgétaires et proposant une nouvelle finalité centrée sur l'apprentissage organisationnel. Dans ce sens, nous pensons que les spécificités et finalités politico-organisationnelles des collectivités locales imposent la prise en compte d'une vision systémique, globale et intégrative des différents systèmes de

contrôle organisationnels existants. En effet, Les finalités particulières sous-tendues par l'action publique locale sont celles de la régulation de l'activité économique, de la poursuite de l'intérêt général et d'une justice sociale. Ainsi, 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 contrôles. 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, les différents systèmes de contrôle doivent être appréhendés dans une vision élargie et intégrative, mise en évidence à travers l'analyse de la mise en œuvre des démarches de performance dans le secteur public local.

B) Une vision intégrative des contrôles organisationnels apprenants autour des démarches publiques locales de performance

Selon 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. Néanmoins, sur un plan théorique et conceptuel, les principaux contrôles développés dans une organisation publique sont considérés jusqu'à présent comme peu mobilisateurs d'apprentissage (Kloot, 1997). Ils se déroulent en boucles cybernétiques et remettent rarement en cause les objectifs tant ils se focalisent sur la surveillance et la sanction. Face à ce constat analytique sur le manque d'opportunité des systèmes de contrôle des organisations publiques locales, et dans un contexte public en mutation, la gestion des collectivités locales paraît connaître des évolutions importantes impactant l'ensemble de leur organisation. A l'échelle internationale, les études relatives au New Public Management (NPM), inscrites dans un contexte de nécessaire optimisation des dépenses publiques, présentent le management comme la solution aux problèmes des administrations. Selon Sahlin-Andersson (2000, 2001), le NPM peut se définir comme « *un nouveau paradigme en émergence, visant à diffuser une culture de performance dans un secteur public moins centralisé* ». En France, ces évolutions, qualifiées en terme de « démarches locales de performance », sont caractérisées par la mise en œuvre de nouveaux principes, outils, et modalités de gestion, largement inspirés de la Loi Organique relative aux Lois de Finances au niveau national. Les principes, cohérents avec ceux du NPM, sont ceux d'une synergie organisationnelle orientée vers une réponse aux besoins environnementaux, dans une logique de résultats plus que de moyens. Les modalités de mise en œuvre, elles, permettant de coordonner les niveaux politiques, administratifs et opérationnels, sont focalisées sur des logiques, informationnelles et humaines,

Colloque et séminaire doctoral sur le développement organisationnel et le changement – Lyon 14-16 Juin 2010

participatives, intégratives, et adaptatives. Les outils de contrôle, dans une approche systémique globale et intégrative, orientés vers un pilotage rationnel de l'organisation, sont de différentes natures (Carassus et Gardey, 2008). Tout d'abord, ils répondent à des enjeux de prévision stratégique et budgétaire, en se caractérisent, par exemple, par la définition d'une segmentation de type missions/programmes/actions (M/P/A), formalisée au sein de Plan Annuel de Pilotage (ou de Performance) (PAP) auxquels sont associés des objectifs valorisés budgétairement lors du Budget Primitif (BP). Ensuite, ces outils de contrôle stratégiques se déclinent à un niveau opérationnel et individuel, au travers divers dispositifs de responsabilisation des directions/services. Ainsi, afin de piloter l'ensemble des acteurs de l'organisation vers l'atteinte d'objectifs collectifs, les démarches locales de performance se traduisent par la définition d'objectifs de performance au niveau des services et/ou des directions d'une part, et au niveau individuel d'autre part. Ces pratiques de pilotage des ressources humaines s'apparentent ainsi à des systèmes de contrôle organisationnels pouvant être appréhendés selon Anderson et Olivier, (1987) comme un ensemble de procédures pour vérifier, diriger, évaluer et rémunérer ses employés. Enfin, les démarches locales de performance traduisent une vision globale et intégrative du contrôle organisationnel, au travers de la mise en œuvre d'outils de nature évaluative. Les directions/services peuvent alors être évalués au travers de l'atteinte des objectifs contribuant à la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, la simple comparaison des réalisations aux objectifs permet de soutenir la gestion des services.

Après avoir dépassé une vision segmentée du contrôle organisationnel existant dans les collectivités locales, au travers de la présentation d'une approche intégrative illustrée par la mise en œuvre de démarches locales de performance, il convient à présent de lever la seconde limite des études antérieures tenant à l'approche partielle des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel. Dans ce sens, nous proposons une étude élargie des différents types d'apprentissages organisationnels analysés sous forme de processus.

Partie II : Le nécessaire dépassement d'une approche partielle des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel : une vision globale

Les enjeux de l'apprentissage pour une organisation, d'une part, et le caractère complexe et en évolution de l'environnement des collectivités locales, d'autre part, rendent légitime l'analyse des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel dans le secteur public local. Pourtant, si cette question des relations entre contrôle et apprentissage 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) d'autant plus prometteuse que les systèmes de suivi de l'activité sont les principales sources de connaissances (Huber, 1991). Seule Kloot (1997) ainsi que Batac et Carassus (2009) se sont penchés de manière approfondie sur cette interaction. Kloot (1997) confirme la similarité des objectifs dans la définition des systèmes de contrôle et de l'apprentissage organisationnel : les deux concernent le changement ou l'adaptation d'une organisation afin de maintenir

Colloque et séminaire doctoral sur le développement organisationnel et le changement – Lyon 14-16 Juin 2010

l'adéquation avec son environnement. Dans le même sens, Hopwood (1974) et Dent (1990) soutiennent que les systèmes de contrôle peuvent être dynamiques dans la gestion des changements organisationnels en suggérant de nouvelles possibilités. Batac et Carassus (2009) démontrent eux comment l'utilisation d'un système de contrôle approprié peut faciliter la génération d'informations apprenantes, nécessaires durant les périodes de changement organisationnel. Dans ce sens, ces auteurs développent une grille d'analyse mettant en relation les différents systèmes de contrôle interne d'une collectivité locale avec les apprentissages cognitifs potentiellement générés, sur la base de trois critères : la phase, le niveau et la localisation de l'apprentissage.

Néanmoins, bien que l'analyse existante des vecteurs et enjeux des apprentissages cognitifs paraisse essentielle dans la compréhension des systèmes innovants de contrôle, celle-ci demeure limitée et insuffisante dans le contexte des collectivités locales. En effet, cette analyse semble limitée au regard des caractéristiques organisationnelles du secteur public local qui impose la prise en compte d'autres types d'apprentissages de nature différenciée. Ainsi, les organisations publiques locales sont marquées culturellement par l'influence de rationalités sociales et politiques sur la prise de décision, plus que par une simple ascendance d'une seule rationalité managériale. Par conséquent, afin d'appréhender la richesse et la complexité de ces spécificités, il convient de dépasser l'approche restreinte à un niveau cognitif des études antérieures en étudiant l'influence du contrôle sur d'autres types d'apprentissages culturel et structurel. Notre analyse de l'apprentissage organisationnel, influencée par les spécificités politico-organisationnelles des collectivités locales, s'appuie ainsi sur les travaux de De La Ville (1998), proposant une mise en perspective théorique de ce concept en considérant l'organisation selon des approches respectivement cognitive (§1), culturelle (§2), et structurelle (§3)¹. Pour cet auteur, les apprentissages organisationnels correspondent à des adaptations stratégiques de l'organisation à son environnement, par une modification de ses pratiques, émanant de la génération d'informations apprenantes, mais également de sa culture et de sa structure.

Dans la perspective « cognitive », l'apprentissage est déclenché par la perception d'un dysfonctionnement. Il se traduit par une modification des représentations de l'action. En effet, sur le plan intraorganisationnel, il conditionne tout particulièrement le développement de connaissances (Brown et Starkey, 2000 ; Chrysostome et Su, 2001), en étant appréhendé comme un processus réfléchi et délibéré de détection et de correction des erreurs (Zollo et Winter, 2002). Il peut alors connaître divers degrés, de la simple correction à une remise en question plus complète des cadres d'action et de pensée. Selon De La Ville (1998), l'approche cognitive de l'apprentissage organisationnel prône une connaissance produite, diffusée, mémorisée, et utilisée comme gage d'adaptation stratégique à l'environnement. Ainsi, il paraît exister un processus d'apprentissage cognitif

¹ Néanmoins, d'autres auteurs ont développés d'autres interprétations possibles d'une organisation apprenante : selon De La Ville (1998) adapté d'Argyris et Schon (1978), il existe en effet d'autres approches structuralistes, systémique, politique, groupale, anthropomorphique, et visionnaire.

faisant passer une information du statut de connaissance à celui de décision impactant les pratiques de l'organisation. Dans ce sens, Koenig (1994), définit l'apprentissage organisationnel comme un « *phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences, qui plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifient la gestion des situations et les situations elles-mêmes* ». Il correspond ainsi à une opportunité informationnelle dans le processus décisionnel.

Au-delà des apprentissages cognitifs, l'introduction de systèmes de contrôle et d'information au sein des collectivités locales, paraît impacter leur culture organisationnelle. En effet, les organisations construisent et organisent leurs connaissances en fonction de leur action, mais aussi de leurs caractéristiques culturelles (Dogson, 1993). Les théories sur l'apprentissage culturel soutiennent ainsi la possibilité de génération d'une culture synergique commune, partageant un certain nombre de règles, de valeurs, et de comportements, gages d'adaptation à l'environnement. Selon Soulier (2004), l'apprentissage peut alors être considéré comme un processus d'acculturation des individus à leur milieu. Dans ce sens, Ansiau (2007) souligne l'importance des compétences dites "douces" dans le domaine du management et de la performance au travail (en comparaison des compétences dites « dures » telles que les connaissances factuelles et techniques davantage liées à l'intelligence logique et au quotient intellectuel). La performance au travail n'est alors pas seulement dépendante de la connaissance et des compétences directement liées à l'activité de travail mais aussi des habiletés dédiées à la gestion des émotions intra et inter-individuelles.

Enfin, les systèmes de contrôle et d'information peuvent avoir une influence sur la structure des organisations publiques locales. Ainsi, nous abordons l'approche évolutionniste de l'apprentissage organisationnel. Celle-ci paraît se légitimer par les travaux de Chandler (1962), Ansoff (1968) et Miles et Snow (1981), pour lesquels les firmes peuvent adopter des structures et des stratégies qui encouragent l'apprentissage, la stratégie jouant le rôle de filtre entre la structure et l'environnement. Dans ce cadre, l'apprentissage évolutionniste, dans sa composante structurelle, provient d'une adaptation rationnelle de l'organisation à ses moyens, activités et objectifs. L'intégration de ces apprentissages structurels dans une analyse d'opportunité de l'introduction de systèmes de contrôle et d'information, paraît essentielle dans le contexte particulier des collectivités locales. En effet, le cloisonnement des fonctions et la hiérarchie comme principe fondamental de régulation s'imposent de moins en moins comme facilitant la réactivité face à des environnements complexes et incertains. Selon Bouquin (1997), « *une représentation nouvelle établissant le lien entre stratégie et pilotage tend à émerger. La planification de l'entreprise taylorienne a laissé la place à des outils de comptabilité et de management fondés sur les activités et les processus. Ainsi, émerge le fait de s'appuyer plus sur les capacités d'initiative des individus* ». La modélisation de la structure de l'organisation serait alors susceptible de déterminer le déploiement et le succès des stratégies, autant celles prévues que celles émergentes. La performance d'une organisation, semblerait donc pouvoir reposer sur la mise en place de nouveaux schémas organisationnels, réduisant au passage les effets d'une organisation cloisonnée de ses fonctions, de ses activités ou de ses procès.

Colloque et séminaire doctoral sur le développement organisationnel et le changement – Lyon 14-16 Juin 2010

Ainsi, les démarches locales de performance paraissent pouvoir générer des apprentissages cognitifs, culturels et structurels, constituant une première hypothèse de notre recherche.

Les deux premières limites des études antérieures sur les interactions entre contrôle et apprentissage, relatives à leur caractère segmenté et partiel ayant été dépassées au travers d'une vision intégrative et globale de l'influence des systèmes de contrôle sur les apprentissages en collectivités locales, il convient à présent de lever la troisième de ces limites correspondant à l'absence de mise en perspective des finalités d'un contrôle organisationnel apprenant dans le secteur public local. Dans ce sens, nous proposons une vision globale et absolue des contrôles apprenants en appréhendant leurs impacts en terme de performance.

Partie III : Le nécessaire dépassement d'une approche relative des contrôles apprenants : une vision globale et absolue appréhendant les impacts potentiels en terme de performance

L'approche relative des études antérieures sur les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel dans le secteur public local, caractérisée par une absence de mise en perspective de leurs impacts potentiels sur la performance des collectivités, semble tenir au déficit conceptuel connu par le management public (Nioche, 1991) dû non seulement au caractère récent des démarches locales de performance, mais également à la complexité des rationalités sous-tendant l'action publique locale. Ainsi, pour appréhender l'opportunité réelle des apprentissages organisationnels générés par l'introduction de systèmes de contrôle apprenant dans le secteur public local, il convient de les appréhender en terme de performance publique locale. Pour cela, il paraît nécessaire en premier lieu de caractériser et de définir la performance publique locale (section A). Puis, dans un second temps, nous aborderons les apprentissages endogènes et exogènes des nouveaux systèmes de contrôle et d'information des collectivités locales, en les rapprochant des lieux et dimensions de la performance publique locale (section B).

A) Une proposition de définition de la performance publique locale

Dans la pratique, il apparaît que les innovations publiques locales souffrent souvent d'un manque d'abstraction. Nioche (1991) constate dans ce sens que le management public est marqué par un déficit conceptuel, notamment, par l'absence d'analyse de « *l'articulation entre les politiques publiques, les structures administratives et l'orientation du comportement des agents* ». En particulier, il apparaît important que la collectivité locale s'engageant dans ce type de démarche s'appuie sur une définition de la performance publique locale, notion pourtant multiforme, sensible, et difficilement saisissable. Or, l'absence de définition spécifique de la performance des collectivités locales pousse souvent au rapprochement avec d'autres définitions, ne tenant pas réellement compte des spécificités politiques et organisationnelles du secteur public local. Limiter la performance publique locale aux dimensions économique et managériale sous-tendues par un modèle « privé » conduit à omettre la

Colloque et séminaire doctoral sur le développement organisationnel et le changement – Lyon 14-16 Juin 2010

dimension politico-environnementale des organisations publiques. En effet, alors que les entreprises privées sont orientées vers une performance financière traduisant des finalités de rentabilité des capitaux investis, les collectivités locales poursuivent une performance environnementale traduisant des finalités d'intérêt général et de justice sociale. Ainsi, l'action publique locale paraît sous-tendue non seulement par des rationalités économiques et opérationnelles dans l'offre de services publics (*outputs*), mais également par une rationalité politique dans la prise en compte de ses impacts environnementaux (*outcomes*) (Huron, 1998). Dans la logique des auteurs ayant proposé une définition multidimensionnelle de la performance organisationnelle (Kaplan et Norton (1992), Bessire (2000), Morin et Savoie (2001), Cappelletti et Kouhatra (2004)), nous pensons donc que la performance des collectivités locales doit être appréhendée dans une vision élargie et complexe, tenant compte de ses spécificités politiques, administratives, culturelles, humaines, financières et réglementaires.

La performance publique locale est alors à envisager dans une perspective multidimensionnelle et processuelle, centrée autour de sa stratégie. Dans ce cadre, celle-ci semble correspondre à la mise en œuvre et à la réalisation de ses politiques au moindre coût, prédéfinies de manière concertée aux niveaux politiques et administratifs. Selon une vision exogène de la performance, et dans une dimension politico-environnementale, la collectivité doit ainsi en premier lieu poursuivre des valeurs et finalités d'intérêt général, de justice sociale, et de régulation de l'activité économique, appréhender et répondre aux besoins et degrés de satisfaction des usagers, des citoyens, et de l'environnement local, développer l'environnement local selon ses orientations politiques, et communiquer avec ses parties prenantes, de façon fiable, accessible, transparente et cohérente sur les actions engagées et les moyens mobilisés. Ensuite, la collectivité doit, dans une dimension de qualité de services publics, adapter la quantité et la qualité de l'offre de services publics locaux à ses enjeux politiques et environnementaux. Puis, selon une vision endogène de la performance, et dans une dimension managériale, la collectivité doit adapter ses moyens humains, financiers, techniques, sa culture, et la structure de son organisation à son activité d'offre de services publics. Pour cela, la collectivité doit, d'une part, dans une dimension de développement du capital humain, engager, motiver et mobiliser son personnel autour de sa stratégie, et répondre aux aspirations de bien-être et de développement personnel de ses agents, et d'autre part, dans une dimension économico-légale, maîtriser ses dépenses définies et engagées de manière adéquate, économe et conforme, optimiser ses recettes, et assurer sa pérennité financière.

La performance publique locale étant définie, il convient à présent de présenter un cadre d'analyse novateur sur les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel, en les appréhendant autour de ses dimensions.

B) Les relations entre contrôle et apprentissage organisationnel en terme de performance publique locale

Après avoir présenté notre analyse systémique, intégrative et différenciée du contrôle et de l'apprentissage organisationnel, nous proposons ici une lecture renouvelée de leurs interactions autour du concept de performance publique locale. Dans ce sens, nous abordons les relations entre les systèmes novateurs de contrôle des collectivités et la performance publique locale, autour de trois approches cognitive, culturelle et structurelle de l'apprentissage organisationnel.

La mise en œuvre de nouveaux principes et outils managériaux en collectivités locales, paraîtrait, tout d'abord, favoriser la production de données opportunes dans le processus décisionnel, gages d'apprentissages cognitifs en terme de performance publique locale. Selon Carassus et Gardey (2008), les démarches locales de performance paraîtraient promouvoir la pertinence de l'allocation des moyens aux politiques publiques. Cet impact semble résulter du rattachement des objectifs stratégiques et opérationnels, déclinant les politiques locales, à la nouvelle architecture budgétaire en M/P/A. Egalement, la mise en œuvre de nouvelles pratiques managériales semblerait constituer, dans une moindre mesure, une aide à la réalisation de choix à la fois sur l'étendue des politiques publiques locales à engager, et sur les objectifs opérationnels à réorienter. Dans ce même sens, la définition d'objectifs et d'indicateurs d'efficacité de la gestion et de qualité de service², traduisant la mise en œuvre de systèmes de contrôle de gestion, paraîtrait soutenir la production d'informations sur les écarts entre objectifs prévus et réalisations organisationnelles (analyses d'efficacité organisationnelle). La production de ces données résulte alors d'un système d'évaluation des politiques publiques, soutenu par des mesures d'efficacité socio-économique³. Enfin, les démarches locales de performance semblerait avoir une incidence sur la production de données gages d'analyses d'efficacité organisationnelle et d'efficacité individuelle.

Ainsi, les apprentissages cognitifs, qui selon Koenig (1994) résultent d'un « *phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences, qui plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifient la gestion des situations et les situations elles-mêmes* », paraissent s'inscrire dans un processus d'amélioration non seulement de la qualité de la gestion (vision endogène de la performance), mais également de la qualité de service et de l'efficacité environnementale (vision exogène de la performance).

Ensuite, la gestion de la performance des collectivités locales semble soutenir l'émergence d'une culture synergique de projet gage d'apprentissages culturels

² Dans 88,2% des collectivités les ayant implémentés, les indicateurs de performance couvrent la dimension de la qualité de service. Dans 76,5% de ces collectivités, les indicateurs couvrent la dimension liée aux modes de fonctionnement de l'organisation.

³ Dans 76,5% de ces collectivités, les indicateurs couvrent la dimension liée à la qualité perçue de l'offre de services publics locaux.

en terme de performance publique locale. Selon Carassus et Gardey (2008), les démarches locales de performance paraîtraient promouvoir la responsabilisation des agents, la création d'une synergie inter-individuelle orientée vers les objectifs de la collectivité, l'appropriation de règles et de valeurs de performance communes, et le développement d'un processus décisionnel participatif. Egalement, les démarches locales de performance paraîtraient soutenir la diffusion hiérarchique de l'information, gage d'efficacité managériale. En effet, selon Senge (1990), les apprentissages individuels sont sensés se diffuser à travers les unités de l'organisation grâce à une culture commune partageant un certain nombre de valeurs, de règles, et de comportements.

Les outils novateurs des démarches locales de performance sembleraient également soutenir la motivation et l'implication individuelle dans le travail, ainsi que la gestion professionnelle des agents (Soulier, 2004). La responsabilisation des directions dans l'atteinte de leurs objectifs y paraît promouvoir la qualité de la gestion organisationnelle, les communautés de savoir (Merindol, 2007) constituant des formes d'interactions sociales les plus adaptées pour supporter les processus d'apprentissage. Ainsi, l'apprentissage de nature culturelle paraît s'inscrire dans un processus vertueux d'amélioration de la qualité de la gestion interne (dimension managériale de la performance publique locale) via un développement du capital humain, ayant une incidence sur la qualité d'offre de services publics.

La modernisation de la gestion publique locale paraît, enfin, favoriser la réorganisation structurelle de la collectivité, gage d'apprentissages structurels en terme de performance publique locale. Les démarches locales de performance paraîtraient en effet soutenir l'adaptation de la structure hiérarchique et organisationnelle à la politique de projet de la collectivité (Carassus et Gardey, 2008). Ces impacts structurels sembleraient résulter d'une adaptation de l'organisation des collectivités locales à leur politique de projet, notamment par une refonte des directions autour des missions et programmes de leur nouvelle segmentation stratégique. Ainsi, selon une approche évolutionniste, cette réorganisation de la structure interne autour de la stratégie de la collectivité, s'inscrirait dans un processus d'apprentissage organisationnel. Dans ce sens, l'apprentissage organisationnel de nature structurelle, semble également pouvoir être appréhendé selon des dimensions endogènes et exogènes de la performance publique locale.

Au total, les apprentissages organisationnels, de natures cognitive, culturelle, et structurelle, soutenus par la mise en oeuvre de nouveaux outils de contrôle dans le secteur public local, paraîtraient pouvoir être qualifiés en terme de performance publique locale, dans ses différentes dimensions politico-environnementales, de qualité de services publics, managériales, de développement du capital humain, et économique-légale. Cette mise en relation constitue une seconde hypothèse à notre recherche.

Conclusion : Une grille d'analyse renouvelée sur les interactions entre contrôle et apprentissage dans les collectivités locales, modélisant l'opportunité des systèmes de contrôle axés sur l'amélioration de la performance, mais restant à valider au travers de prolongements empiriques

L'objectif de cet article était de compléter les travaux antérieurs sur les relations entre contrôle et apprentissage en milieu local, en fondant notre analyse sur un modèle compréhensif basé sur une lecture renouvelée axée sur l'amélioration de la performance. Pour cela, nous avons réalisé une analyse critique de la littérature préexistante sur les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel (Kloot (1997), Batac et Carassus (2009)), révélant leur caractère segmenté, partiel et relatif. Puis, nous avons dépassé ces limites au travers d'une nouvelle vision intégrative, globale et absolue des systèmes de contrôle apprenant dans le secteur public local.

Les réponses ainsi données à ces limites via l'intégration de nouvelles dimensions relatives à la nature des systèmes de contrôle et d'apprentissage, et à leurs finalités en terme de performance, nous permettent de présenter une grille de lecture renouvelée des relations entre contrôle et apprentissage dans le secteur public local :

SYSTEMES DE CONTROLE GLOBAUX ET INTEGRES DES DEMARCHES LOCALES DE PERFORMANCE		APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL			PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE
Outils des démarches locales de performance	Outils de contrôle associés	Natures	Types	Lieux	Dimensions
OUTILS DE PREVISION	Contrôles stratégique, juridique, comptable	-Cognitif -Culturel -Structurel	-Adaptatif -Génératif	-Administratif -Politique	-Politico-environnementale -Qualité de services publics -Managériale -Développement du capital humain -Economico-légale
Segmentation stratégique					
Architecture budgétaire en M/P/A					
Projets de Missions					
Projets de Programme					
OUTILS DE RESPONSABILISATION	Contrôles de gestion, opérationnel, budgétaire				
Projets et Rapports de Service					
Projets et Rapports d'Action					
Projets et Rapports Individuels					
OUTILS D'EVALUATION	Contrôles stratégique, budgétaire, de gestion, opérationnel, juridique, comptable				
Rapport de Programme					
Rapport de Missions					
Rapport Annuel de Pilotage					

Figure 1 : Grille de lecture renouvelée des interactions contrôle/apprentissage organisationnel, axée sur l'amélioration de la performance

Cette grille de lecture permet de modéliser et d'interroger l'opportunité des systèmes de contrôle apprenant dans les collectivités locales consacrés par l'émergence des démarches locales de performance. Ce modèle de recherche repose sur deux hypothèses exprimées au sein de cet article :

- 1) les démarches locales de performance génèrent des apprentissages cognitifs, culturels et structurels;
- 2) Les apprentissages organisationnels, de natures cognitive, culturelle, et structurelle, soutenus par l'implémentation de nouveaux outils de contrôle dans le secteur public local, peuvent être qualifiés en terme de performance publique locale, dans ses différentes dimensions politico-environnementale, de qualité de services publics, managériale, de développement du capital humain, et économique-légale.

A titre de prolongement de cet article, il conviendra de vérifier la pertinence de ce modèle de recherche basé sur les interactions entre contrôle, apprentissages et performance, au travers d'études empiriques qualitatives et quantitatives réalisées au sein de collectivités locales ayant développé une démarche locale de performance.

Au final, ces études focalisées sur l'opportunité des outils de gestion de la performance locale participeront à éprouver notre problématique globale relative à l'influence réelle des démarches locales de performance sur les pratiques organisationnelles et politiques locales.

Bibliographie

Argyris C., Schon D.,(1978) "Organizational learning" , Reading Mass: Adisson-Wesley, 344 p.

Argyris C., Schon D, (1996) "Organizational learning II - Theory, Method end Practice", Addison-Wesley Publishing Company

Batac J., Carassus D. (2009), « Interactions between control and organizational learning in the case of a municipality, A comparative study with Kloot (1997) », Management Accounting Research p 102 – 116.

Bouquin H., (1994), « Les fondements du contrôle de gestion », PUF, Collections Que Sais-Je ?

Bouquin H., (1997), « Comptabilité de gestion », Sirey

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

Burlaud A., Simon C. J., (1997), » Le contrôle de gestion », La Découverte

Cappelletti L., Khouatra J. (2004), « Concepts et mesure de la création de valeur organisationnelle », Comptabilité, Contrôle, Audit, Tome 10, vol. 1.

Carassus D, Gardey D. (2008), « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », Revue Française de Finances Publiques.

Chandler A. D. (1962), « Strategy and structure, Chapters in History of the industrial Enterprise », MIT Press, Editions d'Organisation

CNFPT-INET, (2006) « Les démarches de type Lolf », rencontres du club finances de la Gazette des communes.

Dameron-Fonquernie, (2000) « Processus de coopération dans l'organisation : construction d'une grille d'analyse appliquée au cas d'une équipe-projet », communication à la IX ème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montpellier

De Geus A. P., 1988, « Planifier c'est apprendre », Harvard - L'Expansion, Hiver

Colloque et séminaire doctoral sur le développement organisationnel et le changement – Lyon 14-16 Juin 2010

De La Ville V.I., (1998) « L'apprentissage organisationnel : perspectives théoriques », in cahiers Français, n°287, juillet-septembre 1998 : Management et organisation des entreprises, pp 96-104.

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

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.

Huron D., (1998), « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française », Actes des XIVèmes Journées Nationales des IAE, Nantes

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, pp. 47-73.

Koenig G, (1994) « L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux ». Revue Française de Gestion, n°97, janvier-février 1994, pp.76-83

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

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

Mathiasen D.G. (1996) « The New Public Management and its Critics ». Conference on The New Public Management In International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St Gallen Switzerland, 11-13 juillet.

Miles, Snow, (1978), "Organizational strategy and process", New York: Mc Graw Hill, 274 p,

Morin E.M, Savoie.A. (2001), « Représentations de l'efficacité organisationnelle: développements récents », Revue psychologica, n°27.

Colloque et séminaire doctoral sur le développement organisationnel et le changement – Lyon 14-16 Juin 2010

Nonaka I. (1994), "A dynamic theory of organizational knowledge creation", *Organization science*

Sahlin-Andersson K. (2000), « Arenas as Standardizers » in BRUNSON, NILS, BENGT, JACOBSONN et Associates, *A World of Standards*, Oxford University Press, pp. 100-113.

Sahlin-Andersson K. (2001), « National, International and Transnational Constructions of New Public Management », in Christensen T. et Laegreid P. (Eds.), *New Public Management : The Transformations of Ideas and Practice*, Ashgate, Aldershot, pp.43-72.

Santo V-M., Verrier P-E., (1993), « Le Management public », PUF, Collection « Que sais-je ? »

Senge P. (1990), , «The leader's new work : building learning organizations », *Sloan Management review*, vol 32, n°1, p 7-23.

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

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