

Matthias Finger

**Apprendre face au pouvoir:
l'administration peut-elle
devenir apprenante?**

Working paper de l'IDHEAP
3/1999

UER: Management des entreprises publiques

Apprendre face au pouvoir: l'administration peut-elle devenir apprenante?

Matthias Finger

UER: Management des entreprises publiques

Working paper de l'IDHEAP no 3
mai 1999

Résumé

Le but de ce texte est d'évaluer l'apport potentiel de la théorie de l'organisation en apprentissage permanent à la transformation de l'administration en particulier, et à la transformation de l'ensemble du système de gestion des affaires publiques en général. Pour ce faire, ce texte identifie les principaux défis du secteur public aujourd'hui, et présente, ensuite, les théories actuellement existantes en matière d'apprentissage organisationnel. Dans un troisième temps, ce papier met en avant les défis concrets en matière d'apprentissage de l'administration pour finalement identifier les défis théoriques qui en découlent.

Abstract

The goal of this paper is to evaluate the potential contribution of the theory of organizational learning to the transformation of public administrations in particular, and the transformation of the public affairs system more generally. In order to do that, the paper identifies the key challenges the public sector is facing today, and presents, then, the currently existing theories of organizational learning. In a third step, the paper highlights the main concrete challenges of the administration, and finally identifies the theoretical challenges which can be derived from there.

Table des matières

Table des matières	I
Introduction.....	1
Contexte et enjeux: l'apprentissage est-il une réponse appropriée aux défis qui se posent?	2
Analyse critique des théories de l'apprentissage organisationnel.....	4
Les défis pratiques de l'apprentissage organisationnel dans le secteur public	8
<i>Les défis liés à l'organisation de l'administration.....</i>	<i>8</i>
<i>Les défis de l'ensemble du système de gestion des affaires publiques.....</i>	<i>10</i>
<i>Conclusion.....</i>	<i>11</i>
Les défis théoriques et conceptuels.....	12
<i>Défis liés à une organisation de service public.....</i>	<i>12</i>
<i>Les défis liés au système de gestion des affaires publiques.....</i>	<i>14</i>
Conclusion: apprendre face au pouvoir	15
Bibliographie	17

Apprendre face au pouvoir: l'administration peut-elle devenir apprenante?

Matthias Finger

Professeur à l'IDHEAP, Lausanne

Introduction

Ce papier se veut une réponse préliminaire à trois types de défis, un défi pratique, un défi conceptuel, et un défi théorique. A un niveau *pratique*, la question est de savoir comment une administration peut devenir une organisation flexible, rapide et apprenante? En effet, nous connaissons plus ou moins les raisons pour lesquelles les organisations, publiques et privées, doivent se transformer en ce sens, mais nous ne savons pas, comment elles peuvent le faire. Nos connaissances sont encore plus limitées lorsqu'il s'agit d'administrations.

A un niveau *conceptuel*, la question est de définir exactement qui apprend? En effet, autant dans le processus de transformation que dans le cas d'une organisation apprenante, nous ne savons pas qui devrait apprendre et qui apprend en fin de compte. S'agit-il des individus, des groupes, des unités administratives, de l'administration tout entière, ou encore du système de management des affaires publiques, dont l'administration fait partie intégrante?

A un niveau *théorique*, il s'agit de savoir ce qu'une organisation apprenante est au juste. L'idée d'une organisation en apprentissage permanent est effectivement d'abord un slogan, promu par des consultants et autres vendeurs de recettes, avant d'être une construction théorique solide. A défaut d'une théorisation digne de ce nom de l'organisation apprenante dans le secteur privé et surtout dans le secteur public, il est difficile de répondre aux questions pratiques mentionnées ci-dessus.

Dans ce texte j'aimerais traiter ces trois problématiques, en mettant notamment l'accent sur les *défis intellectuels* (conceptualisation et théorie). Plus précisément, j'aimerais prendre l'administration comme cas de figure, car l'administration est un lieu où les obstacles à la réalisation d'une organisation apprenante sont non seulement multiples, mais particulièrement

rement ardu. Réussir à clarifier la problématique intellectuelle de l'apprentissage organisationnel dans le cas de l'administration serait certainement une contribution à l'ensemble de la théorie sur l'apprentissage organisationnel.

La structure de ce texte est la suivante: dans un premier temps il s'agira d'identifier l'enjeu, à savoir comment l'idée d'une organisation apprenante s'inscrit dans le contexte de la réforme de l'administration en particulier et du système de gestion des affaires publiques plus généralement. C'est en se plaçant dans ce contexte qu'il est possible de savoir si l'organisation apprenante est une réponse appropriée au défis qui se posent. Dans un deuxième temps, j'examinerai de manière critique les principales théories et modèles actuellement disponibles en matière d'apprentissage organisationnel pour déterminer si elles sont effectivement à la hauteur des défis du secteur public. Dans un troisième temps, j'identifierai les véritables défis d'une administration qui veut devenir plus flexible, plus rapide et plus apprenante. Il s'agira ici des défis concrets et pratiques qui auront surtout trait au processus de transformation en direction d'une telle organisation apprenante. Finalement, je discuterai les défis théoriques qui se posent au moment de la conceptualisation d'une telle organisation apprenante, en particulier dans le secteur public. Ce dernier point sera en même temps un programme et un inventaire de ce qui reste à faire en matière conceptuel et théorique.

Contexte et enjeux:

l'apprentissage est-il une réponse appropriée aux défis qui se posent?

Dans cette section il s'agit d'abord de clarifier les défis pour l'Etat, ainsi que d'esquisser les nouveaux rôles et les nouvelles fonctions de celui-ci, avant d'examiner dans quelle mesure l'apprentissage organisationnel est une réponse appropriée à la fois à ces défis et à ces nouvelles fonctions. Si tel est le cas, il faudra alors clarifier l'apprentissage respectif des différents acteurs impliqués, dont notamment l'apprentissage de l'administration.

Très sommairement, les nouveaux défis de l'Etat sont à mettre en rapport avec la *globalisation* économique et financière, mais également avec d'autres aspects de la globalisation, dont notamment l'universalisation scientifique et technologique, les changements écologiques globaux, ainsi que la mondialisation culturelle. Sans aller dans les détails, nous pouvons dire que ces transformations engendrent *quatre défis* majeurs pour l'Etat, à

savoir le défi de la compétitivité, le défi de la gouvernance, le défi financier, et le défi de légitimation :

- avec la globalisation les Etats entrent de plus en plus en *compétition* les uns avec les autres (Standortwettbewerb). En plus, cette compétitivité contribue en fait à fragmenter les pays, puisque les régions, voire les villes semblent être mieux placées dans cette compétition que l'Etat dans son ensemble.
- Parallèlement à la globalisation, nous assistons à une complexification des enjeux et des problèmes, ainsi que des manières de les résoudre. Tout logiquement, de nouvelles formes de gouverner ou de *gouvernance* émergent ainsi, où l'Etat n'est plus qu'un acteur parmi d'autres, dont notamment les Organisations Non-Gouvernementales (ONGs) et les entreprises privées.
- Le troisième défi est celui de la *pression financière* qui, combinée avec la compétitivité, oblige les Etats à se restructurer financièrement, ou en d'autres termes à devenir plus efficaces. C'est cette pression qui pousse souvent les Etats à privatiser leurs entreprises publiques.
- La combinaison de tous ces facteurs contribue également à une *pression de légitimation* de la part des citoyens qui commencent à se détourner de l'Etat en tant que fournisseur de solutions à leurs problèmes. La légitimation par les citoyennes et les citoyens est pourtant pour un Etat une ressource tout aussi importante que l'argent.

Il est évident que *ces défis poussent l'Etat à évoluer*, et donc à changer de rôle, et par conséquent également à modifier son fonctionnement. Aussi, faut-il souligner qu'il s'agit ici d'un changement de l'Etat dans son ensemble, et non seulement d'un de ses éléments comme par exemple de l'administration ou du parlement. Dans ma terminologie, il est donc question d'une transformation de fond de l'ensemble du système de gestion des affaires publiques. Pour pouvoir comprendre dans quel sens cette transformation va, nous pouvons essayer de définir quels rôles et quelles fonctions l'Etat jouera à l'avenir. Et même s'il est difficile de le pronostiquer exactement, nous pouvons néanmoins postuler que celui-ci ne va être plus qu'un des acteurs parmi d'autres. Toutefois, il restera un acteur clé dans le sens où ce sera toujours à lui que reviendra la mission d'orchestrer la fourniture de service public et d'assurer les conditions cadre du fonctionnement du marché. Le nouveau système de gestion des affaires publiques évolue donc plutôt en direction d'un *facilitateur* et d'un *broker* de solutions aux problèmes soulevés à un moment donné.

En d'autres termes, il ne s'agira donc plus d'un Etat totalement souverain sur son territoire, capable d'imposer des directives par le biais d'une approche commandement et contrôle.

Au contraire, ce nouveau système de gestion des affaires publiques devra être beaucoup plus à l'écoute des différents acteurs et surtout des différents stakeholders, dont il aura d'ailleurs besoin pour implémenter ses solutions. Il est possible et probablement indispensable qu'un tel nouvel Etat soit un Etat apprenant. Du moins, devra-t-il être beaucoup plus flexible, plus souple, plus ouvert à son environnement, et plus rapide dans ses réactions. Il est ainsi fort probable que la forme organisationnelle la plus appropriée d'un tel Etat facilitateur et broker soit celle d'une *organisation en apprentissage permanent*. Toutefois, il faut bien attirer l'attention sur le fait qu'il s'agira ici d'un système hautement complexe, plutôt que d'une organisation unifiée et cohérente. Autrement dit, l'Etat capable de faire face aux différents défis susmentionnés devrait très probablement prendre la forme d'un système en apprentissage permanent. Inutile de dire qu'à ce stade nous ne savons pas de quoi un tel système apprenant aurait l'air.

D'ailleurs, pour l'instant le défi n'est pas tellement de définir un tel système apprenant idéal, mais bien plus de conceptualiser et de penser les étapes de cette transformation qui, à mon sens, sera d'une telle ampleur et d'une telle radicalité qu'elle ne pourra pas se penser autrement qu'en termes *d'un processus d'apprentissage collectif et organisationnel*. Ainsi, aussi bien pour faire évoluer l'Etat de sa situation actuelle, que pour en arriver à un système de gestion des affaires publiques plus flexible, plus souple, plus rapide et plus apprenant, il est à mon avis indispensable de conceptualiser un processus de transformation par étapes, processus qui prend sans doute la forme d'un apprentissage des acteurs et des organisations qui y sont impliquées. Il ne s'agit donc pas seulement de bien penser et conceptualiser l'apprentissage organisationnel des différents acteurs impliqués et pris isolément, mais également de penser et de conceptualiser l'apprentissage inter-organisations, c.à.d. l'apprentissage entre les différentes organisations impliquées. En outre, dans cet apprentissage inter-organisationnel, le secteur public diffère fondamentalement du secteur privé de par le rapport étroit qu'entretiennent acteurs politiques et organisations fournissant des prestations publiques. L'apprentissage entre ces deux types d'acteurs aura certainement besoin d'une conceptualisation particulière.

Analyse critique des théories de l'apprentissage organisationnel

Comme je ne m'intéresserai pas ici à l'idéal d'une organisation en apprentissage permanent, mais au processus d'apprentissage pouvant éventuellement y conduire, il s'agira dans cette section de brièvement présenter les différentes écoles de pensée en matière

d'apprentissage organisationnel, et d'en évaluer la pertinence pour la transformation de l'ensemble du système de gestion des affaires publiques.

L'apprentissage organisationnel définit le processus et les activités par lesquels une organisation se transforme d'une bureaucratie en une unité flexible, agile, innovatrice, et rapide. Il s'agit ici pour l'essentiel d'un processus de développement organisationnel, voire d'un processus de résolution collective d'un problème. Souvent, les auteurs confondent processus et activités, et conceptualisent l'apprentissage organisationnel non pas comme un processus, mais comme une intervention. De manière générale, la conceptualisation de ce processus d'apprentissage organisationnel est très lacunaire et se focalise pour l'essentiel sur l'apprentissage des individus, sans vraiment se préoccuper du lien entre cet apprentissage individuel et le changement organisationnel. Aussi, la conceptualisation se limite la plupart du temps aux aspects culturels du changement organisationnel. En d'autres termes, l'apprentissage organisationnel est vu comme étant l'équivalent d'un changement de la vision du monde individuelle et collective.

Pour être plus précis, nous pouvons distinguer ici entre plusieurs écoles de pensée en matière d'apprentissage organisationnel. Dans un premier temps nous distinguons entre une *approche cognitive et systémiste* d'une part et une approche humaniste et psychosociologique d'autre part. La première reflète le changement qui s'est opéré dans les théories du management pendant les années 1980 en direction d'une pensée plus holistique et plus systémique, un développement qui est notamment inspiré par l'évolution dans les domaines de l'informatique, de la biologie et de la physique. Avec Senge et ses collaborateurs, qui ont rendu le concept d'organisation en apprentissage permanent populaire aux Etats-Unis, l'organisation devient surtout conceptualisée comme un "système en apprentissage", c.à.d. comme un réseau ("learning system"). On dit que ce système est en interaction permanente avec son environnement et doit s'y adapter et donc changer continuellement pour survivre. Plus précisément, une telle organisation en réseau est conceptualisée comme un système relativement abstrait qui gère des informations, remplissant ainsi les fonctions essentielles de la génération d'informations, de la diffusion, du stockage et de l'utilisation du savoir. On pense que cette approche systémique décrit la manière adéquate avec laquelle une organisation "apprend" (en tant que système). On pense en outre que des outils technologiques peuvent l'aider à apprendre. Ceci serait notamment le cas des systèmes d'informations, mais également des outils de simulation. L'apprentissage, dans cette école de pensée, est cognitive et souvent élitiste. C'est pour cela que, dans notre perception, il vaudrait mieux parler pour cette école de pensée de

“l'apprentissage du management” (“management learning”), plutôt que de l'apprentissage organisationnel. En effet, cette école de pensée est basée sur la présomption que quelques membres de l'organisation seulement -- en particulier les managers et les top-managers -- sont capables de comprendre le système et ses valeurs sous-jacentes, et, en ce faisant, peuvent l'aider à apprendre et à évoluer. Ceci est notamment l'idée d'Argyris avec le “double-loop learning”. Il existe également une version allemande de cette école de pensée cognitive et systémiste. Cette version est basée sur un présupposé tout aussi cognitif, et se concentre essentiellement sur l'augmentation du savoir de base d'une organisation (“organizational knowledge basis”).

L'approche humaniste ou psychosociologique de l'organisation en apprentissage permanent, par contre, remonte aux théories de la gestion des ressources humaines et du développement organisationnel. Comme la théorie de la gestion des ressources humaines, cette approche conceptualise l'organisation comme un agrégat d'humains pleins de ressources (“resourceful humans”), que l'organisation ne met généralement pas suffisamment à profit, et qu'elle doit mobiliser pour en tirer un maximum. Se référant à la psychologie humaniste, cette approche considère que des conditions appropriées doivent être créées dans une organisation pour que cette dernière puisse utiliser au maximum ses propres ressources humaines, c.à.d. les capacités des individus à apprendre et à se développer. On considère, en outre, qu'au travers de cet apprentissage, essentiellement individuel, mais parfois également collectif, l'organisation sera capable de se transformer par elle-même. Ce sont notamment des formateurs d'adultes et des spécialistes des ressources humaines qui, au travers de cette approche, sont actuellement en train de redéfinir leur travail comme une contribution à la création d'organisations en apprentissage permanent. Conformément à leur tradition humaniste, ils veulent promouvoir l'apprentissage de tous les membres de l'organisation, pas seulement des élites.

Ces deux écoles de pensée en matière d'organisation en apprentissage permanent ont leurs problèmes et leurs faiblesses, en particulier lorsque l'on cherche à les appliquer à des organisations de service public. Trois faiblesses sont, à mon avis, à relever ici: à savoir leur conception essentiellement individualiste de l'apprentissage, leur approche interventionniste, et le fait que leur rapport avec l'environnement est insuffisamment conceptualisé. En effet, les deux écoles de pensée considèrent que l'apprentissage est essentiellement un effort *individuel*. Si l'approche cognitive possède une théorie très développée de l'apprentissage individuel, l'approche humaniste, par contre, confond généralement développement (personnel) et apprentissage. Les deux sont incapables de lier

l'apprentissage individuel -- peu importe qu'il soit conçu en termes humanistes ou cognitifs -- avec les changements organisationnels (structurels et institutionnels). Ceci est aussi la raison pour laquelle les deux écoles de pensée sont incapables de conceptualiser le changement ou l'apprentissage organisationnels autrement qu'en termes *d'intervention*. Dans le cas de l'école cognitive et systémiste, l'intervention prend essentiellement la forme d'éducation, afin d'augmenter le stock des connaissances d'une organisation, ainsi que la forme de la mise en question des présomptions organisationnelles sous-jacentes. Dans le cas de l'approche humaniste et psychosociologique, par contre, l'apprentissage organisationnel prend surtout la forme d'interventions de groupes, telle que le développement de groupes, la résolution de conflits, etc. Les deux écoles, finalement, conceptualisent mal le rapport entre l'organisation et son *environnement*. Si l'approche humaniste se concentre uniquement sur les membres de l'organisation et ignore l'environnement, l'approche systémiste, par contre, a le problème inverse, car elle a tendance à confondre l'organisation avec son propre environnement, minimisant de ce fait les phénomènes organisationnels.

Vu les faiblesses de ces deux écoles de pensée, j'aimerais maintenant présenter une troisième école en matière d'organisation en apprentissage permanent. Celle-ci remonte au pragmatisme américain et est, à mon avis, plus prometteuse que les deux autres. Ses racines intellectuelles se situent dans la théorie de l'apprentissage du fameux philosophe américain John Dewey. Plus récemment, David Kolb a conceptualisé, dans la continuation de cette tradition, ce qu'il appelle "l'apprentissage expérientiel" des individus qui prend essentiellement la forme d'un cercle ou d'un cycle d'apprentissage. Dixon a développé cette idée plus loin et l'a placée dans un contexte organisationnel. Elle considère l'apprentissage organisationnel comme consistant en l'activation de ce cycle d'apprentissage expérientiel, à la fois aux niveaux individuel et collectif. L'originalité de cette approche réside dans le fait que l'on reporte le cycle d'apprentissage individuel au niveau collectif. A un niveau individuel, on fait des expériences, on les conceptualise, on en tire des leçons (c.à.d. on les interprète), et on agit en fonction de cette interprétation. A un niveau collectif, l'activation de ce cycle implique, selon Dixon, les quatre étapes suivantes: (1) la génération de l'information au travers d'expériences concrètes et pratiques, (2) l'intégration de cette information dans le contexte organisationnel, (3) l'interprétation collective de cette information, et (4) des actions responsables basées sur cette interprétation. En outre, forte de ses expériences et de ses recherches, Dixon définit un certain nombre de conditions ou de facteurs organisationnels qui peuvent favoriser ou accélérer ce cycle d'apprentissage collectif. Bref, l'approche de Dixon, de par son pragmatisme et

de sa focalisation sur la dimension collective, par opposition à la dimension purement individuelle des deux autres approches, me paraît être plus prometteuse, notamment lorsqu'il s'agit de l'appliquer aux organisations de service public. Malheureusement, son approche est tout aussi faible lorsqu'il s'agit des dimensions organisationnelles de l'apprentissage, et il reste, du moins avec Dixon, conceptualisé comme une simple intervention. En effet, même cette troisième école de pensée en matière d'apprentissage organisationnel ne va guère au-delà de la littérature des années 1930 aux années 1970 portant sur le développement organisationnel par le biais de l'intervention dans des groupes.

Les défis pratiques de l'apprentissage organisationnel dans le secteur public

Les théories actuelles de l'apprentissage organisationnel, telles que je viens de les présenter mettent principalement l'accent sur l'unité organisationnelle. Or, nous avons vu que le défi dans le secteur public était en fin de compte celui de l'ensemble du système de gestion des affaires publiques. La transformation de l'organisation proprement dite qu'est l'administration ne constitue donc qu'un élément de ce système, qu'il est ainsi d'autant plus lourd à transformer. En appliquant les théories de l'apprentissage organisationnel au secteur public, nous devons donc porter une attention particulière au *processus* de la transformation, ainsi qu'à *l'environnement* politique particulier. Dans cette section, j'identifierai les défis particuliers qui se posent lorsqu'on cherche à transformer le secteur public de manière apprenante. Je distinguerai, pour ce faire, entre les défis liés à l'organisation proprement dite, c'est-à-dire les défis liés à l'administration, et les défis liés à l'ensemble du système de gestion des affaires publiques, en particulier les défis liés au rapport entre administration et politique.

Les défis liés à l'organisation de l'administration

Toute perspective de transformation et d'apprentissage de l'administration se heurte, à l'heure actuelle, à deux types de défis qu'il faut, à mon avis, séparer d'un point de vue analytique et conceptuel. Il s'agit d'une part des défis de type organisationnel, essentiellement dus à des raisons historiques et, d'autre part, des défis qui découlent du contexte politique particulier de l'administration.

En effet, la transformation de l'administration se heurte d'abord à des obstacles organisationnels, dont la plupart peuvent s'expliquer par l'évolution historique de l'administration à l'abri de la concurrence et de la comparaison. Il s'agit à mon avis d'obstacles qui, avec le temps, vont disparaître. Parmi eux, il faut noter tous les obstacles liés à une *organisation bureaucratique*, dont notamment une culture organisationnelle marquée par le repli sur soi-même (c.à.d. le contraire de l'orientation client), le fatalisme, la soumission aux règlements, et la peur des conflits et des risques. Notons parmi ses obstacles organisationnels également la structure compartementalisée, les lourds et compliqués processus de décision, ainsi que le manque d'instruments de gestion. Notons finalement que, dans une telle organisation bureaucratique, les processus de travail se définissent de manière fonctionnelle, et non pas par rapport aux prestations et aux produits. Cette organisation bureaucratique a pour conséquence directe d'augmenter les possibilités de résistance au changement. C'est pour cela qu'on doit prêter une attention particulière aux dimensions organisationnelles du changement, de la transformation, et de l'apprentissage. A mon avis, aucune des trois approches théoriques présentées ci-dessus n'est vraiment capable de tenir compte de manière adéquate de cette dimension organisationnelle. On aura donc besoin à l'avenir d'approfondir encore le lien entre l'apprentissage et les dimensions organisationnelles du changement. En effet, si l'on intègre le triangle bien connu "stratégie, structure, et culture" dans le cycle d'apprentissage, on se rend immédiatement compte de l'aspect extrêmement important et trop souvent négligé que constitue la culture de l'organisation. C'est notamment l'approche pragmatique qui permettrait, à mon sens, de conceptualiser la remise en question permanente de la culture traditionnelle et d'y intégrer de nouveaux éléments.

Si les phénomènes organisationnels pris isolément peuvent probablement être mis en rapport avec les résistances au changement que l'on trouve également dans le secteur privé, il faut toutefois noter qu'un certain nombre de résistances résultent du fait que l'administration opère dans un *contexte politique*. Celui-ci affecte, du moins dans une certaine mesure, son comportement et son développement. Je ne mentionne ici que ces facteurs qui sont directement liés aux produits de l'administration, et non pas ceux qui sont liés à la gestion, supposant que ces facteurs peuvent être isolés et que l'on pourra trouver des manières pour régler ces problèmes de gestion. Les deux principaux facteurs contextuels (politiques) qui influencent et qui influenceront toujours le fonctionnement de l'administration sont (1) la non-homogénéité des clients, et (2) les objectifs complexes et contradictoires. Ces deux facteurs sont particulièrement importants lorsqu'il s'agit de faire évoluer l'administration vers une organisation en apprentissage permanent. En effet, ce

sont ces deux facteurs qui l'empêchent de définir des objectifs clairs, ce qui augmente la possibilité interne de résistance au changement. A nouveau, les théories de l'apprentissage organisationnel ne nous sont pas d'une grande aide, lorsqu'il s'agit de conceptualiser cette transformation de l'administration. Si l'approche humaniste est incapable de voir l'environnement autrement que comme une condition (favorable ou défavorable) pour l'apprentissage, l'approche cognitive, par contre, le voit au moins comme une source de connaissances. A nouveau, seule l'approche pragmatique aurait, à mon avis, la capacité de tenir compte de la spécificité de l'environnement d'une organisation de service public. Jusqu'à date, la seule manière de tenir compte de l'environnement dans l'apprentissage organisationnel nous provient du secteur privé, où l'on a identifié et associé les différents "stakeholders" dans le processus d'apprentissage collectif. Cependant, dans le secteur public, cette approche par "stakeholders" devra être ajustée, afin de tenir compte de manière adéquate des acteurs politiques, comme notamment l'exécutif et le législatif, qui ne sont pas de simples stakeholders de l'administration. Toutefois, je pense que cette approche pragmatique est capable d'un tel ajustement.

Les défis de l'ensemble du système de gestion des affaires publiques

Si les théories actuellement existantes en matière d'organisation en apprentissage permanent, notamment la théorie pragmatique, peuvent être aménagées lorsqu'il s'agit de faire évoluer une administration publique, la question est pourtant beaucoup plus complexe lorsqu'il s'agit de faire évoluer l'ensemble du système de gestion des affaires publiques. En effet, l'administration ne peut évoluer que jusqu'à un certain point si par ailleurs le système dans son ensemble ne suit pas. Dans cette section, j'aimerais non pas traiter de l'apprentissage de l'ensemble du système de gestion des affaires publiques, mais discuter de la relation évolutive entre administration et politique.

En effet, à partir d'un certain niveau d'évolution, l'administration est dépendante notamment de l'évolution du politique. Cette évolution est particulièrement importante car ...

- l'autonomie de l'administration est limitée, notamment en matière de finances; c'est le politique, et plus précisément le parlement, qui vote les budgets et effectue les contrôles. Il est ainsi capital que le parlement apprenne parallèlement à l'administration.
- Les interférences croisées et imprévues de la part du politique dans les affaires de l'administration sont multiples et fréquentes. Il est donc important que ces interférences soient éclairées et contribuent à l'apprentissage de l'ensemble du système, et permettent notamment l'apprentissage de l'administration.

- L'administration opère dans un environnement normatif. Ces normes votées par le politique constituent un cadre à l'activité de l'administration. Il est essentiel que ce cadre favorise l'apprentissage de l'administration plutôt qu'il ne le restreint.

Pour ces trois raisons, il est particulièrement nécessaire qu'il n'y ait pas de décalage entre administration et politique. Un tel décalage risque de freiner l'apprentissage. Il existe des moyens, notamment le contrat de prestations, pour simplifier la relation entre administration et politique, et pour ainsi favoriser l'apprentissage mutuel. Le contrat et le système correspondant de controlling définit alors le cadre, élimine les interférences, fixe des objectifs clairs, et optimise de ce fait les relations entre administration et politique.

Toutefois, le contrat n'élimine pas pour autant les questions politiques. Certes, au travers du contrat, les questions politiques sont renvoyées au politique, et l'administration reçoit en principe des objectifs clairs, du moins pendant la durée d'une année. Toutefois, le problème des objectifs contradictoires persiste. Persiste également le problème de la non-homogénéité des clients. Ces deux problèmes font que l'administration en tant qu'organisation aura toujours la difficulté à apprendre dans un contexte en fin de compte politique, ce qui constitue bien sûr un défi pratique autant que théorique.

De la même manière, les conflits politiques ne seront pas éliminés par ce nouveau système. Simplement, il seront renvoyés au niveau politique, à part leurs répercussions dont nous venons de parler sur l'administration (non-homogénéité des clients et objectifs contradictoires). La question est de savoir comment le système peut être rendu dans son ensemble apprenant, tout en maintenant les divergences politiques et comment le politique peut formuler des objectifs clairs à l'administration, si lui-même n'arrive pas à être clair.

Conclusion

En conclusion, si nous savons à peu près de quoi une organisation en apprentissage permanent a l'air, et que nous pouvons définir le processus par lequel on évolue en direction d'une telle organisation, nous en savons beaucoup moins lorsqu'il s'agit de l'ensemble du système de gestion des affaires publiques. De quoi un tel système apprenant aurait-il l'air? Comment arriverait-on à évoluer dans cette direction par le biais d'un processus d'apprentissage des différents acteurs impliqués? Nous avons examiné, dans cette section, plus précisément l'évolution de la relation entre une organisation, l'administration, et son environnement politique. Nous devons constater que nous n'avons pas de conceptualisation théorique de l'apprentissage organisationnel qui tienne compte

de la dimension politique à l'intérieur de son organisation, ni de la dimension politique dans son rapport avec l'environnement.

Aussi, au vu de tous ces défis, il est évident que la création d'une organisation en apprentissage permanent dans le secteur public ne peut pas être conceptualisée comme une simple intervention. Plutôt, nous devons la voir comme un *processus* de changement et de transformation organisationnel à long terme, impliquant sa culture, ses structures et surtout son rapport à la politique. Seule l'approche pragmatique a, à mon avis, la capacité de vraiment tenir compte de cette dimension processuelle, en procédant notamment par pas itératifs. Et encore, cette approche pragmatique se focalise uniquement sur une organisation, mais pas du tout sur le système de gestion des affaires publiques. J'observe donc un important déficit théorique, sur lequel j'aimerais concentrer à présent mon propos.

Les défis théoriques et conceptuels

Dans cette dernière section, je souhaiterais identifier les principaux défis théoriques lorsqu'il s'agit de conceptualiser la transformation du système de gestion des affaires publiques en termes d'apprentissage. Je distingue ici entre les défis liés à une organisation de service public et les défis découlant de l'ensemble du système. Dans les deux cas se pose la question du rapport entre apprentissage et pouvoir.

Défis liés à une organisation de service public

Rappelons d'abord la conceptualisation de base de l'apprentissage de et dans l'administration. En effet, nous avons vu que la transformation de l'administration, et à fortiori encore de l'ensemble du système de gestion des affaires publiques, est nécessairement un *processus*. Il ne s'agit donc pas d'une intervention unique, comme le laisse entendre la conceptualisation dominante dans la littérature du management. Traitant la transformation de l'administration comme un processus, on est automatiquement confronté à des résistances organisationnelles à tous les niveaux et de toutes les natures, dont notamment culturelles et structurelles.

En effet, ces défis liés au processus sont très étroitement liés aux *défis résultant d'une organisation bureaucratique*: la raison pour laquelle il faut concevoir cette processualité réside d'abord dans le fait que, dans le secteur public, les organisations ont nécessairement

opéré dans un environnement de monopole et sont donc particulièrement bureaucratiques, et donc lourdes à changer. La deuxième raison découle du fait qu'il s'agit d'organisations de service public qui doivent, entre autres, garantir la continuité du service. Une troisième raison découle du statut particulier du personnel (fonctionnariat) et du rôle particulier des syndicats dans le secteur public. Statut et syndicats peuvent agir comme frein à la transformation. Une quatrième raison est à chercher dans les règles de gestion financière et les multiples contrôles qui y sont associés, et plus généralement dans le manque d'instruments de gestion modernes. Pour toutes ces raisons, le défi théorique consiste à concevoir l'apprentissage organisationnel en rapport avec des résistances organisationnelles et institutionnelles, un rapport qui n'est que très peu fait jusqu'à présent dans la littérature. Une analyse approfondie des résistances de l'administration à l'apprentissage et à la transformation constituerait ainsi une contribution significative au développement théorique.

Un deuxième défi théorique découle du fait que les objectifs de l'administration sont *flous*, voire contradictoires, et que *les clients ne sont pas homogènes*. Ceci est la situation typique d'une administration; en effet, cette dernière est chargée d'implémenter des politiques publiques, mais ces politiques sont elles-mêmes floues et contradictoires, sans parler du fait que, résultant de compromis politiques, elles sont souvent volontairement ambiguës, et parfois même inapplicables. Or, la théorie part d'un objectif clair: l'organisation doit apprendre afin de devenir plus souple, plus flexible, plus créative, et en fin de compte plus compétitive. La compétitivité est non seulement l'objectif ultime de l'apprentissage organisationnel, mais également l'objectif unique. Si, dans le cas des organisations de service public, on peut éventuellement admettre que la compétitivité est un objet -- encore que cette compétitivité doit être redéfinie lorsqu'il s'agit du secteur public --, il est certainement faux de dire que la compétitivité est l'unique objectif de l'apprentissage organisationnel. Le défi théorique ici est donc d'arriver à conceptualiser l'apprentissage organisationnel par rapport à des objectifs autres que la compétitivité, c'est-à-dire des objectifs multiples, voire contradictoires. Nous n'avons pas, à l'heure actuelle, de contribution théorique dans ce sens.

Mentionnons encore le fait que ces objectifs multiples et contradictoires sont liés la plupart du temps à des *enjeux de pouvoir*. En effet, la priorité relative de ces enjeux est définie politiquement, de même que le soutien relatif que reçoivent les différentes unités administratives dans l'implémentation de leurs missions et prestations. L'apprentissage de l'administration doit donc tenir compte de cette situation de pouvoir généralisé. La théorie

de l'organisation en apprentissage permanent, à l'heure actuelle, ignore le phénomène du pouvoir. En d'autres termes, l'environnement de l'administration est donc par définition politique, ce qui affecte le fonctionnement et inéluctablement la transformation et l'apprentissage de l'organisation. Etant politique, l'environnement est également normatif, car à l'heure actuelle les normes sont le seul outil dont dispose le politique pour gérer.

Les défis liés au système de gestion des affaires publiques

Evoquons maintenant également les défis théoriques qui résultent du fait que l'administration fait partie intégrante d'un système de gestion des affaires publiques. Deux défis me paraissent résulter de ce fait, à savoir le défi de l'apprentissage inter-organisationnel d'une part, et le défi de l'apprentissage entre acteurs dont certains sont des acteurs politiques.

Nous savons que l'administration n'est pas uniforme, et les outils de la nouvelle gestion publique, notamment les contrats de prestations, vont encore renforcer cette fragmentation. En outre, l'administration n'est pas le seul acteur du système de gestion des affaires publiques: mentionnons les différents acteurs certes publics, mais de plus en plus autonomisés, tels que les entreprises publiques, voire même les entreprises privées fournissant des prestations de service public. Mentionnons également les organisations non-gouvernementales et les associations, qui graduellement vont jouer un rôle dans la définition, dans l'évaluation, voire dans la gestion des prestations. Si l'administration veut devenir apprenante, elle a intérêt à ce que l'ensemble de ce système évolue en parallèle. Ou autrement dit, elle a intérêt à ce que tous ces acteurs apprennent si ce n'est en même temps, au moins dans la même direction. Ceci constitue le défi de *l'apprentissage inter-organisationnel*, qui aujourd'hui dans la littérature n'est pas encore traité avec suffisamment de rigueur. A ce stade, je pense seulement à l'apprentissage entre organisations qui théoriquement au moins ont des intérêts communs, mais même ici, il est évident que ces organisations entre elles ont des comportements stratégiques. A ce niveau-là aussi, il faut donc tenir compte des relations de pouvoir entre ces acteurs pour adéquatement conceptualiser leur apprentissage inter-organisationnel. Inutile de dire que cette conceptualisation fait aujourd'hui défaut.

Les choses se compliquent encore lorsque l'on introduit également des acteurs politiques avec des intérêts idéologiques différents. En effet, le système de gestion des affaires publiques dans son ensemble contient également de tels acteurs politiques, dont notamment le

gouvernement, le parlement, les partis, les syndicats, et les lobbies. L'apprentissage inter-organisationnel requis, si ce système dans son ensemble veut évoluer, est donc encore rendu plus complexe par ces *intérêts politiques divergents*, voire conflictuels. Nous n'avons pas, à l'heure actuelle, de conceptualisation appropriée pour un tel apprentissage inter-organisationnel impliquant des acteurs politiques.

Conclusion: apprendre face au pouvoir

Nous avons vu que la volonté de rendre l'administration apprenante ne peut pas se faire indépendamment du contexte de l'administration ou de l'unité administrative. Certes, une unité administrative ou une administration peut apprendre, mais à partir d'un certain point c'est l'ensemble du système de gestion des affaires publiques qui doit également le faire.

En tous les cas, l'apprentissage de l'administration et, à plus forte raison, l'apprentissage du système de gestion des affaires publiques, posent le problème de la relation entre apprentissage et pouvoir. Et ceci, à mon avis, de quatre manières différentes:

- A l'intérieur d'une unité organisationnelle le pouvoir prend la forme de résistances liées à des acquis historiques, mais également à la spécificité d'une organisation de service public (égalité de traitement, continuité); en d'autres termes, l'apprentissage doit être conceptualisé comme un *processus qui cherche à vaincre des résistances organisationnelles et politiques*.
- Pour ce qui est de la relation entre l'unité organisationnelle et ses clients, le pouvoir prend la forme de l'hétérogénéité, de la complexité, voire de la contradiction des objectifs, ce qui fait que l'apprentissage ne peut pas être conceptualisé comme un processus linéaire, mais bien comme un processus de *création d'une cohérence*, ne serait-ce que momentanée.
- Pour ce qui est de la volonté d'amener des acteurs multiples à apprendre dans le même sens, le pouvoir prend la forme de comportements stratégiques entre acteurs. L'apprentissage inter-organisationnel doit donc bien être conceptualisé comme un *processus cherchant à contourner, voire à vaincre ces comportements stratégiques présents dans les organisations*.
- Pour ce qui est de la volonté d'inclure des acteurs politiques dans le processus d'apprentissage inter-organisationnel, le pouvoir prend, en plus de l'aspect précédent, la forme de conflits d'intérêts et d'idéologies, souvent irréconciliables. Ici,

l'apprentissage inter-organisationnel doit donc en plus être conceptualisé comme un processus de résolution de conflits idéologiques et politiques.

En résumé, l'apprentissage de l'administration nous aide à identifier quatre dimensions supplémentaires -- à celle de l'apprentissage de l'organisation en vue de la compétitivité qui domine dans la littérature --, toutes en rapport avec le pouvoir, et dont il faut tenir compte si nous voulons que l'administration devienne un jour une organisation apprenante. A l'heure actuelle, il faut bien admettre que la conceptualisation de l'apprentissage organisationnel ne permet de tenir compte d'aucune de ces quatre dimensions, façonnée qu'elle est par quelques exemples simplistes du secteur privé. Le défi théorique est donc bien posé, et l'administration, pensons-nous, est bien l'objet pour le relever.

Bibliographie

- Argyris, C. (1983). *Reasoning, Learning and Action: Individual and Organizational*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Argyris, C. (1992). *On Organizational Learning*. Oxford: Blackwell.
- Argyris, C. and D. Schön (1978). *Organizational Learning: a Theory of Action Perspective*. Reading Mass.: Addison-Wesley Publ.
- Auditor General of Canada (1992). *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, chapter 5: The Learning Organization, Ottawa, pp. 143-157.
- Bergquist, W. (1993). *The Postmodern Organization. Mastering the Art of Irreversible Change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burgoyne, J. & M. Reynolds (1997). *Management learning. Integrating perspectives in theory and practice*. London: Sage.
- Burgoyne, J. (1995). Feeding minds to grow the business. *People Management*, September 21, 1995, pp.22-25.
- Burke, W. (1982). *Organizational development: principles and practices*. London: HarperCollins.
- Chawla, S. & J. Renesch (eds.) (1995). *Learning organizations. Developing cultures for tomorrow's workplace*. Portland OR: Productivity Press.
- Coriat, B. (1990). *L'atelier et le robot. Essai sur le fordisme et la production de masse à l'âge de l'électronique*. Paris: Christian Bourgois Editeur.
- Crozier, M. & E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil.
- Crozier, M. (1987). *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*. Paris: Fayard.
- De Geus, A. (1997). *The living company. Growth, learning and longevity in business*. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Dilworth, L. (1996). Institutionalizing learning organizations in the public sector. *Public Productivity and Management Review*, Vol.19, No.4, pp.407-421.
- Dixon, N. (1992). Organizational Learning: A Review of the Literature with Implications for HRD Professionals. *Human Resource Development Quarterly*, 3(1), pp.29-49.
- Dixon, N. (1994). *The Organizational Learning Cycle. How we can learn collectively*. London: McGraw-Hill Book Company.
- Dodgson, M. (1993). Organizational Learning: A Review of some Literature. *Organizational Studies*, 14(3), pp.375-394.

- Duncan, R. & A. Weiss (1979). Organizational learning: implications for organizational design. *Research in Organizational Behavior*, Vol.1, pp.75-123.
- Eliasson, G. (1996). *Firm objectives, controls and Organization. The use of information and the transfer of knowledge within the firm*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Finger, M & A. Hofmann (1995). Umgang mit Veränderungen in Organisationen, in: Arnold, R. & H. Weber (Hrsg.). *Weiterbildung und Organisationen. Zwischen Organisationslernen und lernenden Organisationen*. Berlin:Erich Schmidt Verlag, pp. 143-158.
- Finger, M. & S. Bürgin (1996). Steps towards the learning organization, in: Watkins, K. & V. Marsick (eds.). *In Action: the Learning Organization*. Washington: American Society for Training and Development, pp. 251-261
- Finger, M. & S. Bürgin (1997). Apprendre le changement dans le secteur public. In: Finger, M. & B. Ruchat. *Pour une nouvelle approche du management public*. Paris: Seli Arslan, pp. 191-211.
- Freimuth, J., Haritz, J. & B.-U. Kiefer (eds.) (1997) *Auf dem Wege zum Wissensmanagement*. Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie.
- Fry, B. (1996). *Learning in a public organization: the case of OIR*. Paper presented at the 57th National Conference of the Society for Public Administration. Atlanta, June 29th-July 3rd.
- Galbraith, J. et al. (1993). *Organizing for the future: the new logic for managing complex organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Garratt, B. (1987). *The learning organization*. London: HarperCollins.
- Garvin, D. (1993). Building a Learning Organization. *Harvard Business Review*, 71(4), pp.78-91.
- Gomez, P., Hahn, D., Müller-Stewens, G. & Wunderer, R. (eds.) *Unternehmerischer Wandel. Konzepte zur organisatorischen Erneuerung*. Wiesbaden: Gabler.
- Hall, D. & C. Fukami (1979). Organizational Design and Adult Learning. In Staw, B. (ed). *Research in Organizational Behaviour*. JAI Press, pp.125-167.
- Hedberg, B. (1981). How organizations learn and unlearn. In: Nyström, F. & W. Starbuck (eds.). *Handbook of organizational design*. New York: Oxford University Press, pp.3-27.
- Klimecki, R, Lassleben, H., & B. Riexinger-Li (1994). Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor: Modellbildung und Methodik. In: Busmann, W. (ed.). *Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken*. pp.9-38.
- Kolb, D.A. (1984). *Experiential Learning*. Englewood Cliffs NJ:Prentice Hall.

- Maira, A. & P. Scott-Morgan (1997). *Accelerating Change. Embracing the human face of change*. New York: McGraw-Hill.
- Marquardt, M. & A. Reynolds (1994). *The global learning organization*. New York: Irwin.
- Marquardt, M. (1996). *Building the learning organization*. New York: McGraw-Hill.
- Marsick, V. (1994). Trends in managerial reinvention: Creating a learning map. *Management Learning*, Vol.25, No.1, pp.11-33.
- Mathieson, D. & J. Mathieson (1998). *The smart organization. Creating value through strategic R&D*. Cambridge MA: Harvard Business School Press.
- Mohrman, A.M. et al. (eds.) (1989). *Large-scale organizational change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mohrman, S.A. & A.M. Mohrman (1993). Organizational Change and Learning, in: Galbraith, Jay et al. *Organizing for the future: the new logic for managing complex organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, pp.87-108.
- Moingeon, B. & A. Edmundson (1996). *Organizational learning and competitive advantage*. London: Sage.
- Nadler, D, Shaw R., Walton E., & Associates (1995). *Discontinuous change. Leading organizational transformation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Nevis, E., DiBella, A., & J. Gould (1995). Understanding organizations as learning systems. *Sloan Management Review*, Winter 1995, pp.73-85.
- Nonaka, I. & H. Takeuchi (1995). *The knowledge creating company*. Oxford: Oxford University Press.
- Norman, R. (1985). Developing organizational capabilities for learning. In: Pennings, J. et al. *Organizational Strategy and Change*. San Francisco: Jossey-Bass, pp.217-248.
- Pautzke, G. (1989). *Die Evolution der organisatorischen Wissensbasis: Bausteine zu einer Theorie des organisatorischen Lernens*. Herrsching: Verlag Barbara Kirsch.
- Pedler, M., Burgoyne, J. & T. Boydell (1991) *The Learning Company. A Strategy for Sustainable Development*. London: McGraw Hill.
- Probst, G. & B. Büchel (1994). *Organisationales Lernen. Wettbewerbsvorteil der Zukunft*. Wiesbaden: Gabler.
- Reinhardt, R. (1993). *Das Modell organisationaler Lernfähigkeit und die Gestaltung lernfähiger Organisationen*. Bern: Haupt.
- Rey, J.-N & M. Finger (1994). *Die Zukunft der Post - Die Post der Zukunft*. Zürich: Orell Füssli.
- Rey, J.-N. & M. Finger (1995). The Swiss Postal Service: towards a learning organization. *Union Postale*, No.4., pp.84-88.

- Sattelberger, T. (ed.) (1994). *Die lernende Organisation. Konzepte für eine neue Qualität der Unternehmensentwicklung*. Frankfurt: Gabler.
- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Shrivastava, P. (1983). A Typology of Organizational Learning Systems. *Journal of Management Studies*, 20(1), pp.7-28.
- Solomon, C. (1994). HR facilitates the Learning Organization Concept. *Personnel Journal*, November 1994, pp.56-64.
- Stoffaës, C. (1995). *Services publics. Question d'avenir*. Paris: Odile Jacob.
- Ulrich, H. & G. Probst (1988). *Anleitung zum ganzheitlichen Denken und Handeln. Ein Brevier für Führungskräfte*. Bern: Haupt.
- Useem, M. & T. Kochan (1992). Creating the Learning Organization, in: Kochan, T. & M. Useem (eds.). *Transforming Organizations*. New-York, Oxford:Oxford University Press, pp. 391-406.
- Von Krogh, G. & J. Roos (1996). *Managing knowledge. Perspectives on cooperation and competition*. London: Sage.
- Lewin, K. (1951). *Field theory in social science*. New-York:Harper.
- Watkins, K. & V. Marsick (1993). *Sculpting the Learning Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Watkins, K. & V. Marsick (eds.) (1996). *Creating the learning organization*. Washington: American Society for Training and development.
- Whyte, W.F. (1991). *Social theory for action. How individuals and organizations learn to change*. London: Sage.