



HAL
open science

Les systèmes de contrôle hybride en réponse à la complexité institutionnelle

Bruno Camous, Ariel Eggrickx, Lætitia Guérin-Schneider

► **To cite this version:**

Bruno Camous, Ariel Eggrickx, Lætitia Guérin-Schneider. Les systèmes de contrôle hybride en réponse à la complexité institutionnelle. Colloque international AIRMAP “ Proximité et territoires au déficit du management public ”, May 2021, Clermont-Ferrand, France. 17 p. hal-04360273

HAL Id: hal-04360273

<https://hal.inrae.fr/hal-04360273>

Submitted on 21 Dec 2023

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

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

Les systèmes de contrôle hybride en réponse à la complexité institutionnelle

Bruno Camous*, Ariel Eggrickx**, Lætitia Guérin-Schneider***

*TSM-Research

Toulouse School of Management – Université Toulouse 1 Capitole
2, rue du Doyen Gabriel Marty - 31042 Toulouse Cedex 9

Tel : +33 (0)6 52 72 35 67

bruno.camous@gmail.com

Auteur pour la correspondance

**Maître de Conférences HDR - Montpellier Research Management

Université de Montpellier

Case Courrier 028 - Bâtiment 19

Place E. Bataillon - 34095 Montpellier Cedex 5

Tel : +33 (0)6 87 55 65 42

ariel.eggrickx@umontpellier.fr

***Chercheuse HDR - G-EAU, Univ Montpellier, AgroParisTech, BRGM, CIRAD,
IRD, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France

361 Rue Jean François Breton, BP 5095,

34196 Montpellier Cedex5.

Tel : +33 (0)4 67 04 63 60

laetitia.guerin@inrae.fr

Résumé : De récents travaux de recherche invitent à considérer le système de contrôle de gestion (SCG) pour analyser les réponses à la complexité institutionnelle. Une recherche-intervention portant sur l'élaboration du SCG dans une nouvelle régie d'eau potable, constitue une opportunité pour prolonger ces travaux, le secteur de la gestion de l'eau étant marqué par une forte complexité institutionnelle. Les résultats montrent que le processus de

création du SCG mobilise une combinaison de stratégies : recherche d'équilibre entre les multiples logiques, compartimentation ou évitement selon les outils. La multiplicité des parties prenantes, des objectifs et cultures conduisent *in fine* à un SCG hybride, favorisant une proximité entre la régie et son autorité organisatrice, et développant la capacité de réponse à la complexité institutionnelle.

Mots clés : complexité institutionnelle ; système de contrôle de gestion ; hybridation ; service public d'eau

1. INTRODUCTION

La gestion de l'eau en France connaît depuis l'après-guerre de fortes évolutions de ses cadres de référence et des exigences de performance (Guérin-Schneider, 2011). Dans les années 50-70, les objectifs sont avant tout quantitatifs visant une augmentation du taux de raccordement, et donc des volumes d'eau vendus ; ces objectifs rendent le secteur attractif et favorisent la Délégation de Service Public (DSP) à des opérateurs privés. Toutefois, à partir des années 80 et 90, suite aux effets négatifs du modèle productiviste (pollutions diffuses, flux de déchets et d'effluents), les objectifs prioritaires sont reconsidérés (Guérin-Schneider et Nakhla, 2003). Progressivement, l'amélioration de la qualité du traitement de l'eau et la préservation des ressources d'eau deviennent un enjeu majeur du secteur. Dans les années 1990, les multiples scandales et fortes augmentations des tarifs de l'eau font émerger de nouvelles exigences : plus de transparence, et des politiques appelés à reconsidérer leurs choix pour la gestion de l'eau (DSP ou retour en régie). Le secteur de la gestion de l'eau est donc marqué par une forte complexité institutionnelle au sens de Greenwood et *al.* (2011, p.317) : l'organisation fait face à de la complexité institutionnelle lorsqu'elle est « confrontée à des prescriptions contradictoires émanant de multiples logiques institutionnelles ».

Si des recherches explorent les liens entre l'outil de gestion et la complexité institutionnelle, plusieurs recherches récentes invitent à considérer le système de contrôle de gestion (SCG) global pour analyser les réponses apportées à la complexité institutionnelle (Amans et *al.*, 2020 ; Chenhall et *al.*, 2017 ; Carlsson-Wall et *al.*, 2016). La recherche-intervention menée au sein de la Métropole de Montpellier et de sa Régie des Eaux nouvellement créée, ayant pour objet l'élaboration du SCG, constitue une opportunité pour prolonger ces recherches. Il s'agit de répondre à la question : quel SCG pour permettre à l'organisation de relever le défi de la complexité institutionnelle.

La revue de littérature sur les liens entre SCG et complexité institutionnelle permet d'identifier les différentes stratégies de réponse à cette dernière : équilibre des logiques, compartimentation, évitement ou encore résistance à des logiques en opposition. Après la présentation du design et du terrain de recherche, les résultats montrent que les outils constituant le SCG mobilisent tous une stratégie de réponse : la recherche d'équilibre des logiques institutionnelles, la compartimentation ou l'évitement. Le SCG global combine au final les différentes stratégies de réponse à la complexité institutionnelle. La multiplicité des parties prenantes, des objectifs et cultures conduisent en quelque sorte à une hybridation du SCG, ce qui permet à l'organisation de développer sa capacité à s'adapter à son environnement institutionnel complexe.

2. LES SCG FACE AU DEFI DE LA COMPLEXITE INSTITUTIONNELLE

Si la littérature cherche à explorer comment l'organisation, au travers de sa stratégie et de sa structure, peut faire face à la complexité institutionnelle, des travaux plus récents se centrent sur le rôle des outils de gestion pour pouvoir répondre à des prescriptions contradictoires, émanant de multiples logiques institutionnelles.

2.1 Les stratégies organisationnelles face à la complexité

L'expérience de chaque organisation vis-à-vis de la complexité institutionnelle est singulière. Chacune d'elles est confrontée à un degré plus ou moins fort de prescriptions contradictoires et y apporte ses propres réponses. L'analyse des réponses à la complexité reste aujourd'hui à explorer, à la fois en termes « d'illustrations empiriques » et de « mécanismes de théorisations » (Matinheikki et al. 2019, p.298). Bien qu'encore limitée, l'analyse de ces réponses connaît un intérêt croissant depuis les travaux de Greenwood et al. (2011). Les auteurs explorent comment l'organisation, au travers de sa stratégie et de sa structure, est capable d'apporter des réponses. Ces travaux, mais aussi ceux de Kraatz et Block (2008) soulignent l'intérêt de faire le lien entre les travaux fondateurs d'Oliver (1991) sur les stratégies de réponse aux pressions institutionnelles, et le concept de complexité institutionnelle. Ainsi, les recherches de Kraatz et Block (2008), Bertels et Lawrence (2016), Pache et Santos (2010) proposent différents types de réponses stratégiques à la complexité institutionnelle, notamment : l'équilibre entre les différentes logiques, l'évitement d'une logique spécifique, la compartimentation des différentes logiques, ou la résistance à une logique dominante.

L'équilibre entre les différentes logiques est analysé par Pache et Santos (2010). La multitude de logiques en conflit nécessite dans les organisations une combinaison des pratiques et des règles liées à ces logiques. La recherche d'équilibre entre les logiques vise une parité entre des parties prenantes et leurs logiques multiples. L'équilibre est ainsi une configuration où sont conjointement respectées les valeurs et les prescriptions de l'ensemble des différentes logiques. Toutefois, Bertels et Lawrence (2016) soulignent que l'équilibre nécessite des efforts conséquents. Dans les faits, la cohabitation entre les logiques peut rester conflictuelle et les équilibres s'avérer précaires (Clark, 1972 ; Selznick, 1953).

La stratégie d'évitement admet également la présence de multiples logiques, mais elle ne vise pas à intégrer ou faire cohabiter l'ensemble des logiques (Scott, 1987). Suivant cette stratégie, l'organisation se soustrait à certaines pressions institutionnelles en ne mettant pas en œuvre les solutions conformes à ces pressions mais elle le dissimule. Grâce à la distinction entre l'apparence et la réalité, la stratégie d'évitement permet d'échapper à la pression institutionnelle sans pour autant perdre en légitimité (Meyer et Scott, 1983). En effet, une apparente conformité, plutôt qu'une conformité établie, est souvent présumée suffisante pour l'accomplissement d'un objectif de légitimité.

La stratégie de compartimentation permet également de lever les tensions entre logiques contradictoires au sein de l'organisation suivant un autre principe. Au lieu d'éliminer une logique, elle les compartimente au sein de l'organisation par une division des pratiques, et des processus organisationnels (Bullinger et *al.*, 2015 ; Greenwood et *al.*, 2011). Cette division est rendue possible par l'adoption d'une structure organisationnelle différenciée. La structure différenciée a pour but de séparer et compartimenter les différentes logiques au sein de sous-unités. De cette façon, l'organisation est structurée en fonction des normes, règles et pratiques portées par les logiques (Kraatz et Block, 2008 ; Pratt et Foreman, 2000). Enfin, la stratégie de résistance a pour but d'éviter certains conflits ou tensions par l'élimination d'une logique institutionnelle. Les travaux de Kraatz et Block (2008) développées sur le contexte de pluralisme institutionnel soulignent que plus les logiques sont nombreuses, plus les prescriptions institutionnelles contradictoires sont fortes et plus la mise en place d'une stratégie d'élimination de ces prescriptions contradictoires s'avère utile.

Cette revue de littérature montre que les organisations adoptent des stratégies organisationnelles spécifiques pour répondre à la multiplicité des logiques. Les contours de ces stratégies sont notamment fonction des prescriptions du champ, dans lequel évolue l'organisation.

2.2 Le rôle des SCG en réponse à la complexité institutionnelle

Si les récentes recherches explorent les liens entre les outils de gestion pris un à un et la complexité institutionnelle, elles questionnent peu le lien entre la complexité et un SCG regroupant un « portefeuille d'outils » (Amans et *al.*, 2020). Les travaux d'Amans et *al.* (2015 et 2020, p.15) appliquent ces recommandations et étudient un « portefeuille » d'outils de gestion dans des théâtres nationaux français marqués par une forte complexité institutionnelle : « il s'agit d'étudier le rôle non pas d'un seul outil de gestion tel le plan stratégique ou le budget, mais du portefeuille d'outils de gestion dans son ensemble, dans des organisations confrontées à la complexité institutionnelle ». Leurs recherches montrent que le SCG permet « la coexistence des logiques en servant de base à des compromis entre les mondes auxquels se rattachent ces logiques (mondes inspiré, industriel, civique) prises deux à deux, mais aussi, pour certains de ces outils, entre les trois mondes » (Amans et *al.*, 2020, p.1). Les auteurs soulignent donc le pouvoir d'un SCG global pour favoriser les compromis entre les multiples logiques.

Des recherches récentes (Amans et *al.*, 2020 ; Chenhall et *al.*, 2017 Carlsson-Wall et *al.*, 2016) préconisent l'analyse d'un SCG global, regroupant plusieurs outils pour étudier les réponses apportées à la complexité. Dans leurs travaux, Chenhall et *al.* (2017, p.60) soulignent que les futures recherches devraient porter une plus forte attention au « rôle actif des SCG dans l'expression des valeurs des organisations qui opèrent au sein de contextes caractérisés par une multitude d'objectifs ». Les auteurs ajoutent qu'une telle focalisation sur les SCG pourrait aider à mieux appréhender « les croyances et valeurs des membres de l'organisation » (Chenhall et *al.*, 2017, p.74).

Carlsson-Wall et *al.* (2016, p.45) soulignent que la motivation principale des futures recherches consisterait à « commencer par examiner l'utilisation des SCG sous des conditions de complexité institutionnelle ». Les auteurs précisent que la mobilisation d'un SCG composé « de systèmes d'incitation, de planning stratégique et de procédures de contrôle » permet d'approfondir la compréhension « de comment l'organisation gère la coexistence de multiples logiques » (Carlsson-Wall et *al.*, 2016 p, 59). Notre recherche s'inscrit dans le prolongement de ces travaux : quel SCG pour permettre à l'organisation de relever le défi de la complexité institutionnelle.

3. UNE RECHERCHE-INTERVENTION DANS UNE REGIE D'EAU

La recherche au sein de la Métropole de Montpellier et de sa Régie des Eaux nouvellement créée, a pour objet l'élaboration du SCG. Le secteur de la gestion de l'eau urbaine étant marqué par une forte complexité institutionnelle, cette recherche-intervention menée durant trois ans (2016-2018) constitue une opportunité pour pouvoir analyser à travers le SCG les stratégies de réponse à la complexité institutionnelle.

3.1 Le terrain : la Métropole de Montpellier et sa Régie des Eaux

La recherche-intervention est conduite de 2015 à 2018 dans les services de la Direction de l'Eau et de l'Assainissement (DEA) de la Métropole de Montpellier Méditerranée (M3M) et dans sa Régie des Eaux. M3M, créée en 2014 suite à la loi de Modernisation de l'action publique territoriale, prend la suite de la Communauté d'agglomération de Montpellier. En 2015, M3M regroupe 31 communes et 434 000 habitants sur une superficie de 423km². De son côté, la Régie des Eaux de M3M est chargée de l'exploitation et de la gestion des services d'eau pour 13 des 31 communes de la Métropole (soit 74% de la population de la métropole).

Au 1er janvier 2016, la Régie des Eaux est créée et prend la suite de l'opérateur privé qui gérait le service en DSP. La délégation devait initialement être renouvelée jusqu'en 2021, mais un changement de majorité à la tête de la métropole en 2014 a finalement conduit à opter pour le passage à la régie. La recherche menée s'inscrit dans la volonté de la Métropole d'approfondir ses réflexions sur la réorganisation et le suivi de la gestion de son service d'eau et la nécessité pour la nouvelle régie de développer son SCG. La double collaboration avec la Métropole et sa régie donne l'opportunité d'accompagner les grandes étapes de la mise en place de la régie et d'observer la négociation des dispositifs de pilotage entre ces deux entités. Cette opportunité est d'autant plus intéressante que le secteur de la gestion de l'eau urbaine est marqué par une forte complexité institutionnelle.

3.2 Un terrain marqué par une forte complexité institutionnelle

Depuis les années 1950, le secteur de l'eau urbaine est soumis à un nombre croissant de logiques institutionnelles (Camous, 2020 ; Guérin-Schneider, 2011). Dans les

années 50, il s'agit d'étendre les réseaux et les branchements d'eau, ce qui donne une dimension centrale aux problèmes techniques et fait dominer la logique ingénieur. Dans la même période, la gestion de l'eau, souvent en régie (organisation publique), est aussi soumise à de multiples règles et procédures administratives, un mode d'organisation garantissant le respect des principes de service public, et faisant dominer la logique bureaucratique. Dans les années 80, avec le principe de couverture des coûts par les factures d'eau, le prix de l'eau augmente de 50% en dix ans, et la culture du résultat et quête d'efficacité prennent de l'importance, ce qui caractérise la logique gestionnaire. En parallèle, les exigences sur la qualité de l'eau, les problématiques environnementales et de risques de pénurie d'eau à terme, font émerger la logique développement durable. Au cours des années 90, la remise en cause du modèle délégué de service public (DSP) impose de prendre en compte l'utilisateur-citoyen, et d'aller vers plus de transparence, en d'autres termes, développer la logique citoyenne. Enfin, la crise de confiance envers les DSP avec la révélation d'affaires de corruption (affaire Carignon à Grenoble) fait émerger la logique politique ; les élus sont appelés à prendre des décisions importantes quant au choix du mode de gestion de l'eau. Les débats animés entre les élus et les associations lors du vote pour le retour en régie de l'eau de la Métropole de Montpellier en 2012 illustrent tout à fait cette logique politique. En ce qui concerne la gestion de l'eau à Montpellier, la création de la régie génère des problématiques de protection du personnel, de dialogue, de climat social et cohésion des équipes de travail, en d'autres termes une logique de personnel. Ainsi, le terrain choisi est emblématique des multiples logiques institutionnelles, portées à des degrés variables par la régie des eaux (opérateur) et son autorité organisatrice (M3M, et notamment la DEA). Ce terrain est très porteur pour explorer les stratégies de réponses face à la complexité institutionnelle, notamment à travers le SCG (objet de la recherche-intervention).

3.3 Objet de la recherche-intervention : élaboration du SCG

Selon David (2012), la recherche-intervention consiste à aider, sur le terrain, à mettre en place des procédures et/ou outils de gestion avec l'objectif de produire à la fois des connaissances utiles pour l'action et des théories en sciences de gestion. Pour Parker (2012), l'engagement rapproché du chercheur sur le terrain permet d'embrasser la complexité de la situation et de répondre aux préoccupations des praticiens. La collecte de données est multiple. L'un des auteurs (en immersion pendant trois ans à la régie) est chargé de participer à la préparation de la convention d'objectifs négociée entre la régie et M3M, puis de développer les principaux outils (rapport trimestriels et tableaux de bord) à partir des demandes et attentes des principaux interlocuteurs (Direction de la régie, DEA, directeurs de services, etc.) et de la convention d'objectifs. La collecte de données s'appuie sur cette contribution directe de l'un des auteurs, l'observation participante dans différentes réunions, 32 entretiens semi-directifs et 31 entretiens directifs, et également les différents documents internes et externes (conventions, rapport, articles de presse).

Le processus d'analyse des multiples données se fait en deux temps : identification des logiques institutionnelles, puis repérage des stratégies de réponse à la complexité institutionnelle dans les différents outils de gestion composant le SCG. L'identification des logiques institutionnelles repose sur un double processus d'analyse : repérer les éléments matériels ou substrat technique (indicateurs) dans les outils de gestion et la philosophie gestionnaire dans les verbatim (entretiens et réunions pour l'élaboration des outils de gestion). Le substrat technique et la philosophie gestionnaire renseignent sur les valeurs représentatives de telle ou telle logique institutionnelle. Cette identification des logiques permet dans un second temps de caractériser dans chaque outil de gestion le type de stratégie de réponse à la complexité institutionnelle : équilibre des logiques, compartimentation, évitement ou résistance.

L'analyse qualitative des multiples données est menée de façon manuelle, c'est un processus évolutif, combiné et interactif. Il s'enrichit perpétuellement avec les données du terrain au fur et à mesure de l'avancement de la recherche. Ce matériau riche permet un travail de triangulation au sens de Yin (2011). Une telle approche, préconisée par de nombreux auteurs pour approfondir la recherche en contrôle de gestion (Roberts, Scapens 1985), permet d'identifier dans les différents outils de gestion les stratégies de réponses à la complexité institutionnelle. Pour réduire les risques de biais liés à l'immersion du chercheur (un des auteurs), plusieurs stratégies sont déployées : multiples itérations entre la théorie et les données empiriques ; triangulation entre les discours (réunions et entretiens), les outils de gestion et les documents de la régie et DEA ; analyse comparative entre les agents des différents services de la régie et ceux de la DEA ; échanges avec les chercheurs non impliqués dans le terrain ; restitutions intermédiaires auprès de cadres de direction à la régie et DEA.

4. SCG : ANALYSE DES STRATÉGIES DE RÉPONSE

Les résultats montrent un premier bloc constitutif (convention d'objectifs, rapports trimestriels et tableau de bord transversal) qui s'inscrit dans une recherche d'équilibre entre les différentes logiques institutionnelles. Si les tableaux de bord spécifiques à certains services s'inscrivent de façon attendue dans une stratégie de compartimentation, de façon plus surprenante, l'accord d'intéressement montre une stratégie d'évitement de la logique gestionnaire.

4.1 Un bloc constitutif : recherche d'équilibre entre les logiques

Le SCG est d'abord construit à partir d'une convention d'objectifs (CO), signée entre la métropole et la régie, qui définit les missions et objectifs des deux parties. Elle inclut une liste d'engagements et d'indicateurs de performance. Elle est ensuite déclinée sous la forme de rapports trimestriels à destination à la Direction de l'Eau (DEA) de la Métropole, rapports qui rendent compte de la réalisation des objectifs, et d'un tableau de bord (TDB) transversal destiné surtout à un usage interne pour la

régie. L'analyse de la structure des objectifs de performance et des discours des acteurs lors des processus de création permet l'identification des logiques au sein des différents outils de gestion. Chaque outil porte les 7 logiques propres au secteur de la gestion de l'eau. Ce premier bloc constitutif du SCG (CO, rapport trimestriel, TDB transversal) témoigne d'une première stratégie face à la complexité : la recherche d'un équilibre entre les différentes logiques.

Les valeurs emblématiques des principes de service public, qui sont la source de légitimité de la logique bureaucratique se trouvent dans les deux premiers objectifs de performance : « répondre aux besoins des abonnés et des usagers », et « garantir l'accès à l'eau ». Ces objectifs font référence à la continuité et à l'accessibilité du service. Les valeurs de service public se retrouvent aussi dans les discours des agents interrogés (7 sur les 9 entretiens) lors de la sélection des indicateurs de performance pour le TDB transversal : « L'indicateur qui sera défini après l'étude sur le tarif social est important, car tout le monde doit avoir le droit à un accès à l'eau potable ; c'est important que les gens en difficulté puissent avoir accès à l'eau » (Entretien 2017 : Service réseau de la régie).

La préservation de la ressource qui renvoie directement aux valeurs environnementales de la logique de développement durable se trouve dans le troisième objectif de performance : « la transparence et l'éducation populaire ». Il est précisé que la régie a la charge de « sensibiliser la population et l'ensemble des acteurs et usagers de l'eau à la valeur de cette ressource et à la nécessité de participer à sa préservation » (CO, article 3.1.3, p.15). Cette logique est aussi largement présente dans le discours des agents (7/9), faisant référence à la logique de développement durable et à ses valeurs de promotion des enjeux écologiques et de préservation de l'environnement : « La protection des ressources en eau et le respect des normes de qualité les plus exigeantes sont les premières priorités, car ce sont les thèmes les plus importants par rapport à la santé, à la durabilité et à l'avenir » (Entretien 2017 : Service de gestion administratif et financier de la régie).

Le troisième objectif de performance est aussi porteur des valeurs de transparence associées à la logique citoyenne. En effet, les démarches de communication et de sensibilisation doivent permettre aux usagers de « consulter les informations relatives à la politique de l'eau sur le site internet de la Régie » (CO, article 3.1.3, p.15). La logique citoyenne et ses valeurs de transparence et de la prise en compte du point de vue des usagers se retrouvent dans les discussions qui accompagnent le choix des indicateurs : « Les usagers représentent le cœur du service » (Entretien 2017 : Contrôle de gestion à la DEA).

La logique ingénieur et ses valeurs centrées sur les problématiques techniques se trouvent dans le quatrième objectif de performance : « l'assurance de la performance du réseau et des installations » avec une régie devant prendre « en charge la réalisation de tous les études et travaux nécessaires au maintien en bon état de son réseau » (CO, article 3.2.2, p.16). Les valeurs de cette logique sont aussi exprimées par la quasi-totalité des agents interrogés au moment de la construction du TBD transversal (8/9) :

« La performance du réseau et des installations est indispensable pour répondre aux priorités numéro un et deux [la protection des ressources et la relation à l'utilisateur] » (Entretien 2017 : Service Maîtrise du service public de la DEA).

Le cinquième objectif de la CO intitulé « garantir une gestion sobre et durable » associe les valeurs de développement durable (durabilité) avec celles de la logique gestionnaire (sobriété), qui évoque la culture du résultat et de l'accroissement de l'efficacité de l'organisation. Il est ainsi précisé que la régie doit « maîtriser ses charges de fonctionnement pour permettre d'assurer un niveau d'autofinancement satisfaisant des investissements » (CO, article 3.3.1, p.17). La logique gestionnaire se retrouve aussi dans la plupart des discours des acteurs (7/9) : « Le volet pour une gestion sobre et durable fait partie des priorités. L'idée est de disposer d'une gestion à court terme raisonnable, mais qui s'inscrit dans la durée » (Entretien 2017 : Service de gestion intégrée de l'eau à la DEA).

La logique de personnel et ses valeurs de protection des travailleurs et du bien-être au travail se trouvent dans le sixième objectif de performance : un « service public fondé sur un modèle d'entreprise responsable », chargé d'assurer « la qualité du dialogue social, lequel doit refléter le bon niveau de concertation et d'implication des partenaires sociaux » (CO, article 3.3.2, p.18). Bien que moins présente que les autres logiques, l'analyse des négociations autour du TDB transversal permet tout de même d'identifier la logique de personnel dans les discours des acteurs (4/9) : « Le taux de gravité des accidents de travail et leur fréquence sont importants. On ne peut pas tout maîtriser, mais on peut au moins faire de la prévention et de la formation » (Entretien 2017 : Service de gestion administratif et financier de la régie).

Si la logique politique ne transparait pas dans les indicateurs, elle est présente à travers la décision de retour en régie, et surtout le processus de négociation de la convention d'objectifs qui illustre une certaine collégialité de la décision et le rôle moteur d'un élu, Vice-président à l'eau. En effet, les différentes versions conduisent à prendre en compte les recommandations formulées par les citoyens durant la conférence de consensus (1^{ère} version), la volonté de la M3M d'exercer un contrôle sur la régie (3^{ème} version) avec une évolution vers une forme de co-gestion entre la régie et M3M (5^{ème} et 6^{ème} version) et au final une définition des responsabilités réciproques (7^{ème} version), s'inscrivant dans un principe de symétrie et de contrôle mutuel entre la régie et M3M.

L'analyse qualitative du discours des agents converge avec l'analyse du processus et de la structure matérielle des outils. La CO, le rapport trimestriel et le TDB transversal sont des outils intégrateurs de multiples logiques et portent une stratégie de recherche d'équilibre et de cohabitation entre les multiples logiques.

4.2 TDB spécifiques et accord d'intéressement : une stratégie de compartimentation ou d'évitement

Outre la CO, les rapports trimestriels et le TDB transversal, le SCG de la régie des Eaux de Montpellier comporte des tableaux de bord spécifiques, à usage interne d'un seul service (Direction de l'exploitation, Direction Ressources Humaines - RH). Il

comprend également un accord d'intéressement du personnel à la performance. Contrairement aux rapports trimestriels et au TDB transversal, ces trois outils s'écartent du bloc constitutif et sont porteurs d'autres stratégies.

Tout d'abord, les TDB spécifiques à l'exploitation et à la gestion du personnel s'inscrivent dans une stratégie de compartimentation des multiples logiques. En effet, chaque tableau de bord destiné à l'usage d'une direction n'aborde qu'une partie des logiques : celle qui correspond aux objectifs opérationnels du service. De manière assez logique, l'analyse des verbatim des agents (entretiens) qui ont trait à la création du TDB exploitation souligne l'importance des problématiques techniques, du suivi des pertes en eaux et donc de la logique ingénieur alors que ceux autour de la création du TDB de la direction des RH renvoient surtout à la logique de personnel mais aussi la logique gestionnaire : « Sur la CO, je serai tenu de rendre des comptes et de faire un TDB. Pour ça, je dois renforcer le suivi de l'évolution de la masse salariale et tout particulièrement de son évolution de mois en mois » (Entretien 2016 : Direction des Ressources Humaines de la régie) ; « Sur la partie santé au travail et prévention des risques à long terme, on devra intégrer les éléments du GEFLUC [groupe de travail pour lutter contre le cancer au travail] » (Entretien 2016 : Direction des Ressources Humaines de la régie). Ainsi, les entretiens montrent la volonté du directeur des ressources humaines de prioriser au centre de l'outil des indicateurs qui permettent de suivre l'évolution de la masse salariale, la sécurité et la santé des travailleurs, mais aussi la mise en place d'un dialogue social. À travers les objectifs propres, ces deux tableaux de bord incluent aussi la logique de développement durable. Cette stratégie de compartimentation par le biais de TDB spécifiques et ne portant qu'un nombre limité de logiques est en accord avec les travaux de Bullinger et *al.* (2015) ou Greenwood et *al.* (2011) sur la stratégie de compartimentation des logiques au sein de l'organisation au travers de sous-unités.

Enfin, l'accord d'intéressement, dispositif d'incitation très présent dans le secteur privé, illustre une autre stratégie alternative : l'évitement. En apparence, il est conforme aux principes d'incitation aux résultats qui renvoie à la logique gestionnaire. Pour autant, l'analyse détaillée des entretiens et du contenu de l'accord montre une volonté délibérée de rejeter cette logique en évitant tout indicateur de résultat économique. « Dans la définition des indicateurs, on voulait des indicateurs qui représentent l'activité de la régie, donc pas d'indicateurs financiers. C'était pour changer de leur logique [celle des opérateurs privés] de "faire du chiffre" et arriver à impliquer tous les services. » (Entretien 2017 : Direction de la Régie) ; « On n'a pas retenu d'indicateurs de performance financière au sein de l'accord pour coller aux objectifs de démocratie au sein de la régie et représenter l'esprit de la régie. » (Entretien 2017 : Direction de la Régie). Cet évitement de la logique gestionnaire offre à la régie la possibilité, d'une part de se distinguer des accords d'intéressement « classiques » qui existent dans d'autres régies ou délégations de service public, et d'autre part de privilégier le principe d'équité en octroyant une prime identique pour tous : « Du directeur au nouvel entrant en bas de l'échelle, tout le monde a la même prime : cela est spécifique à la régie et c'est très satisfaisant et équitable pour le

personnel. » (Entretien 2017 : représentant syndical de la Régie). L'égalité de traitement de l'ensemble des agents face à la prime développe l'identité de la régie. L'outil fait primer les valeurs démocratiques et le sentiment d'appartenance, et chemin faisant il contribue à la réduction des tensions entre les agents issus d'horizons ou de statuts différents.

Ainsi, les résultats montrent dans la construction du SCG trois stratégies différentes : une stratégie de recherche d'équilibre entre les multiples logiques initialement portées dans la CO, puis remobilisées par le rapport trimestriel et le TDB transversal, une stratégie de compartimentation des logiques au sein des TDB spécifiques et une stratégie d'évitement dans l'accord d'intéressement de la régie.

5. DISCUSSION : VERS UN SCG HYBRIDE ?

Les résultats de cette recherche sont à mettre en perspective avec les récents travaux qui portent sur une combinaison de stratégies comme réponse à la complexité institutionnelle (Carlsson-Wall et al., 2016 ; Qiu et al., 2019 ; Matinheikki et al., 2019). La multiplicité des parties prenantes (usagers-clients-citoyens, services de la régie, autorité organisatrice, politiques) et la diversité d'origine ou de culture des acteurs expliquent l'hybridation du SCG, résultat des différents compromis.

5.1 Une multiplicité de parties prenantes : vecteur d'hybridation

Le SCG, particulièrement la CO (premier outil de gestion mis en œuvre), doit réussir à faire consensus entre une multiplicité d'acteurs et d'organisations. En effet, il s'agit de concilier les logiques portées par les usagers qui sont à la fois consommateurs, clients et citoyens, par les politiques, par la régie et ses différentes catégories d'acteurs (techniciens, ingénieurs, services supports dont la DRH, les services gestionnaires et la direction), mais aussi les logiques portées par l'autorité organisatrice (M3M dont la DEA). Ces différentes parties prenantes ont des objectifs, des attentes, des cultures et des pratiques très différenciées, voire divergentes. Ces multiples acteurs jouent un rôle important dans les réponses apportées à la complexité (Bertels, Lawrence, 2016), une place centrale par la réalisation de compromis (Amans et al., 2020). Dès lors que les acteurs mobilisent des compromis pour répondre à la complexité, ils se muent en « acteurs compétents », lesquels sont « loin de subir passivement la complexité institutionnelle, ils s'y engagent de façon proactive » (Amans et al., 2020 p. 44). Ces auteurs concluent leurs travaux en rappelant que la mise en place par les acteurs de compromis pour mieux répondre à la complexité, n'est possible que « s'ils ont à leur disposition une variété d'outils ». Nos résultats prolongent leurs travaux ; ils montrent que ces multiples outils de gestion combinent différents types de stratégies en réponse à la complexité. Si certains (CO, rapport trimestriel et TDB transversal) sont plus dans une recherche d'équilibre entre les différentes logiques, d'autres (TDB DRH, TDB Exploitation) sont plus dans une logique de compartimentation, c'est-à-dire n'intégrant qu'une partie des logiques en fonction des besoins prioritaires des futurs utilisateurs.

Si la multiplicité des parties prenantes et acteurs se positionne comme un élément à l'origine du processus de combinaison des stratégies, il n'est pas le seul. En effet, la diversité d'origine des acteurs est aussi une variable qui favorise une multiplicité de stratégies. Le personnel de la régie comprend des acteurs issus du seul secteur public, d'autres du seul secteur privé, ou encore d'autres ayant une double expérience du public et du privé. Ce recrutement mixte est une volonté de la direction de la régie : « On a effectué des recrutements externes pour certains postes d'encadrement intermédiaire qui ont travaillé chez des délégataires dans d'autres régions. (...) La grande majorité des personnes qui compose notre organe administratif vient du public. » (Entretien 2015 : Direction de la régie). Outre cette dualité entre des agents issus du privé et du public, certains agents ont connu les deux types de fonctionnement, en ayant des expériences à la fois dans le secteur privé et public : « En 2000, j'ai commencé par travailler en service d'eau potable pour une DSP. Puis, j'ai décidé de retourner au sein d'une régie dans la Vienne » (Entretien 2015 : Direction administrative et financière de la régie). L'accord d'intéressement en évitant la logique gestionnaire, permet de construire un compromis, une sorte de socle commun aux différentes cultures publique, privée ou mixte (public/privé). Combiner les logiques citoyenne, bureaucratique, développement durable et personnel contribue à faire sens pour l'ensemble des acteurs, quelles que soient leur organisation d'origine et leur culture. Tous adhèrent à ces quatre logiques. S'il était impensable d'y adjoindre la logique ingénieur, y intégrer la logique gestionnaire était une piste possible. Cependant, le faire générerait un risque de clivage entre les différentes cultures : une adhésion des personnels issus du secteur privé (ou ayant la double culture public/privé) et un rejet par les personnels issus du secteur public. De surcroît, l'intégrer, c'était aussi prendre le risque que cette logique domine les autres logiques notamment citoyenne, développement durable et personnel. En quelque sorte, l'accord d'intéressement n'aurait pas fait consensus, bien au contraire il aurait mis sur le devant de la scène les personnels issus du secteur privé au détriment des autres. La participation d'une multitude d'agents issus du secteur privé et public peut donc être appréhendée comme un facteur qui vient renforcer la combinaison des stratégies de réponses à la complexité au sein du SCG.

Partant de ce constat, cette discussion mobilise les travaux Skelcher et Smith (2015), ainsi que ceux de Flachère et Habran (2019) pour défendre le fait que la pluralité d'acteurs et d'identités conduit à l'assemblage de stratégies « préalablement séparées » et *in fine* à un SCG hybride.

5.2 Un SCG hybride pour répondre à la complexité

Pour Mériade (2019, p.16), « le concept d'hybridation fait référence à la coexistence d'éléments contradictoires. L'hybridité constitue le résultat de l'ensemble de ces choix et non choix qui s'exprime sous diverses formes (intégration, suppression, cohabitation des éléments contradictoires). Un panel de plus en plus large de recherches appréhende l'hybridation organisationnelle et plus particulièrement l'hybridation des organisations publiques (Emery et Giauque, 2014 ; Kletz et *al.*

2014). Toutefois, les travaux qui portent sur l'hybridation des pratiques et des outils managériaux sont beaucoup plus rares (Marchand et Brunet, 2019). À l'heure actuelle, les seuls travaux qui étudient des instruments hybrides se focalisent sur « les modalités d'utilisation » des outils de gestion et sont basés sur quelques outils de gestion pris de manière isolée, tels que les budgets (Mériade, 2019). Dans le prolongement de ces travaux, cette discussion propose une vision du SCG de la régie comme un élément hybride. Elle trouve racine dans l'application de la définition du phénomène d'hybridation (Flachère et Habran, 2019) à l'analyse du SCG de la régie. En effet, la combinaison des stratégies de gestion des logiques dans le SCG de la régie peut être appréhendée comme un assemblage d'éléments préalablement séparés, lesquelles finissent par se combiner pour tenir compte « des préoccupations nouvelles » (Flachère et Habran, 2019, p.125). Le SCG de la régie peut être appréhendé comme un SCG hybride qui combine des stratégies de gestion des logiques (pour certaines en tensions les unes avec les autres) pour mieux répondre à la complexité (et diminuer les tensions). Les travaux de Mériade (2019) renforcent cette vision de la combinaison des stratégies comme une cause au caractère hybride du SCG. Notre recherche portant sur le SCG vise à dépasser les limites des travaux sur l'hybridation des outils de gestion isolés, en s'intéressant au SCG composé d'un « portefeuille » d'outils (Amans *et al.*, 2020). Pour approfondir cette question, nos résultats mettent en évidence les différentes causes de l'hybridation : la multiplication des logiques institutionnelles dans le secteur de la gestion de l'eau, les multiples parties prenantes avec des objectifs très différents, la diversité d'objectifs des différents outils, mais aussi la diversité des organisations participant au processus d'élaboration des outils de gestion et la diversité de cultures.

En premier lieu, la multiplication des logiques institutionnelles dans le SCG de la régie explique le caractère hybride du SCG. Les travaux de Charue-Duboc et Raulet-Croset (2014, p. 42) envisagent la multiplication des logiques institutionnelles comme un élément déclencheur aux développements de routines organisationnelles et managériales hybrides : « Les opérateurs, face à des tensions récurrentes, sont amenés à faire évoluer les routines prescrites et à développer des routines nouvelles que nous avons qualifiées d'hybrides, au sens où elles mêlent des connaissances et des valeurs qui correspondent aux différentes logiques ». De son côté, Leclère (1995) envisage la complexité de situations et la multiplicité des logiques en contradiction comme des éléments capables d'induire une forme organisationnelle hybride, mais aussi un SCG hybride : « La complexité des situations concrètes se retrouve dans le caractère hétérogène de la configuration structurelle de la plupart des entreprises. Le système de contrôle ne peut donc être lui aussi qu'un ensemble disparate, articulant des procédures relevant de logiques distinctes, voire contradictoires » (Leclère 1995, p.1103). Une telle relation entre la multiplicité des logiques et la forme hybride des systèmes et instruments de gestion se confirme pour la régie de Montpellier. En effet, comme le montrent les résultats, le processus de création du SCG de la régie intègre l'ensemble des sept logiques institutionnelles caractéristiques de la gestion française des services de l'eau (Camous 2020), tout en ne retenant que certaines dans les TDB spécifiques ou encore en évitant une logique dans l'accord d'intéressement. Cette

combinaison de stratégies de réponse à la complexité institutionnelle dans le processus de création du SCG explique un SCG hybride.

Outre la multiplicité des logiques, la forme hybride du SCG de la régie s'explique aussi par les multiples parties prenantes, représentées par les différents acteurs participant au processus de création du SCG. Les travaux de Skelcher et Smith (2015, p.445) soulignent que « l'identité des acteurs » est une des variables centrales à l'origine de l'hybridation. Bien que leurs travaux portent sur l'hybridation organisationnelle, les résultats montrent qu'ils peuvent aussi s'appliquer à l'étude du SCG de la régie. La pluralité d'agents provenant à la fois de la régie, de la DEA et de sources externes peut donc être appréhendée comme un facteur contribuant au caractère hybride du SCG de la régie. Enfin, la multiplicité des objectifs portés par les différents outils qui composent le SCG est une autre variable qui explique le caractère hybride de ce dernier. Même dans le bloc constitutif, chaque outil vise à atteindre un objectif en termes de pilotage et de suivi de l'activité de la régie qui lui est propre : la CO, vise à définir les grandes orientations stratégiques de la régie ; les rapports trimestriels ont pour objectifs de condenser les informations et le suivi des indicateurs de la CO pour améliorer le reporting de la performance vis-à-vis de la DEA ; le TDB transversal vise à retranscrire de manière synthétique les grands objectifs stratégiques de la régie exprimés dans la CO. Alors que les TDB spécifiques cherchent à renforcer l'expertise technique de la régie et de ses services pour répondre à des problématiques opérationnelles, l'accord d'intéressement se positionne comme un outil de cohésion et de motivation du personnel. Une telle intégration dans le SCG d'une multitude d'outils porteurs de différentes stratégies et de différents objectifs, explique le caractère hybride du SCG de la régie.

Ce constat de la présence d'un SCG hybride au sein d'une régie marquée par une forte complexité institutionnelle fait écho aux travaux qui intègrent à leurs analyses le rôle central joué par les instruments de gestion hybrides pour répondre à la complexité (Dai et al., 2017 ; Marchand et Brunet, 2019 ; Pedras et al., 2019). Ces recherches mettent l'accent sur le fait que l'adoption de pratiques hybrides aide « les décideurs à augmenter la compréhension des enjeux et de la complexité » qui accompagnent l'organisation (Marchand et Brunet, 2019, p.342). En ce sens, Matinheikki et al. (2019, p.313) appuient sur le fait que « l'adoption d'un métissage créatif d'une sélection de pratiques permet de faire face aux demandes de logiques divergentes ». Pedras et al. (2019, p.1) montrent que la Fédération nationale de triathlon australienne répond à « la complexité de leur environnement » par l'adoption de « réponses hybrides ». Parmi ces réponses, les auteurs mentionnent la mobilisation de structures, de processus et d'un management de la performance hybride. En ce sens, la nature hybride du SCG de la régie peut être considérée comme une réponse à la complexité institutionnelle. Un des éléments qui permet à la forme hybride du SCG d'apporter des réponses à la complexité porte sur sa capacité à renforcer la coopération entre la DEA et la régie. Ainsi, différents outils à l'intérieur du SCG de la régie favorisent le travail commun entre les deux organisations et renforcent la coopération entre la DEA et la régie. Ces outils sont notamment caractérisés par la CO, le rapport trimestriel et

le TDB transversal. Les trois outils soutiennent une stratégie de recherche d'équilibre entre les multiples logiques, ce qui permet de renforcer les réponses à la complexité par plus de compromis et de coopération entre les agents de la DEA et ceux de la Régie.

De telles relations marquées par des échanges réciproques et de la coopération ouvrent des pistes de recherches pour les futurs travaux qui souhaitent appréhender les réponses à la complexité. En ce sens, Qiu et *al.* (2019, p.437) soulignent que « les systèmes de décisions qui encouragent la coopération rapprochée entre les acteurs » permettent aux acteurs « d'implémenter des réponses viables à la complexité institutionnelle ». Outre leurs intérêts pour les réponses à la complexité, les spécificités du contrôle inter organisationnel entre des organisations du secteur public ouvrent de futures voies de recherche : recherches sur d'autres passages en régie ou dans d'autres contextes afin de confirmer ou infirmer ou enrichir ces premiers résultats. De même, l'observation des échanges entre la Métropole et sa Régie sur plusieurs années peut être riche d'enseignements.

BIBLIOGRAPHIE

- Amans, P., Mazars-Chapelon, A., et Villesèque-Dubus, F. (2015). Budgeting in institutional complexity : The case of performing arts organizations. *Management Accounting Research*, 27, 47-66.
- Amans, P., Mazars-chapelon, A., et Villesèque-Dubus, F. (2020). Le portefeuille d'outils de gestion porteur de compromis dans les organisations à la croisée des mondes : le cas des Scènes nationales. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 1-51.
- Bertels, S., et Lawrence, T. B. (2016). Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics: The role of individuals. *Strategic Organization*, 14(4), 336-372.
- Bullinger, B., Kieser, A., et Schiller-Merkens, S. (2015). Coping with institutional complexity: Responses of management scholars to competing logics in the field of management studies. *Scandinavian Journal of Management*, 31(3), 437-450.
- Camous, B. (2020). La mise en place de systèmes de contrôle de gestion en réponse à la complexité institutionnelle : le cas de la régie des eaux de la Métropole de Montpellier. SupAgro Montpellier.
- Carlsson-Wall, M., Kraus, K., et Messner, M. (2016). Performance measurement systems and the enactment of different institutional logics: insights from football organization. *Management Accounting Research*, 32, 45-61.
- Charue-Duboc, F., et Raullet-Croset, N. (2014). Confrontation de logiques institutionnelles et dynamique des routines organisationnelles. *Revue française de gestion*, 40(240), 29-44.
- Chenhall, R. H., Hall, M., et Smith, D. (2017). The expensive role of performance measurement systems: A field study of mental health development project. *Accounting, Organizations and Society*, 63, 60-75.
- Clark, B. R. (1972). The Organizational Saga in Higher Education. *Administrative*

Science Quarterly, 17(2), 178.

Dai, N. L., Tan, Z. S., Tang, G., et Xiao, J. Z. (2017). IPOs, institutional complexity, and management accounting in hybrid organisations: A field study in a state-owned enterprise in China. *Management Accounting Research*, 36, 2-23.

David, A. (2012). La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management. *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. Paris : Vuibert-Fnege, 193-213.

Emery, G., et Giauque, D. (2014). L'univers hybride de l'administration au XXIe siècle. Introduction. *Revue internationale des sciences administratives*, 1(80), 25-34.

Flachère, I., et Habran, Y. (2019). Outils financiers et hybridation des expertises et des pratiques. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 25(1), 107-131.

Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., et Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317-371.

Guérin-Schneider, L. (2011). *Histoires des services publics d'eau potable et d'assainissement : entre stabilité et reconfiguration*. Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France. G. Bouleau and L. Guérin-Schneider : 23-47.

Guérin-Schneider, L., et Nakhla, M. (2003). Les indicateurs de performance : une évolution clef dans la gestion et la régulation des services d'eau et d'assainissement. *Flux*, 52-53(2), 55.

Kletz, F., Hénault, L., et Sardas, J. C. (2014). Nouvelle gestion publique et enjeux de métier dans les organisations culturelles : une hybridation peut en cacher une autre. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80(1), 91-111.

Kraatz, M. S., et Block, E. S. (2008). Organizational Implications of Institutional Pluralism. *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, 840, 243-275.

Leclère, D. (1995). *Configurations structurelles hybrides et hétérogénéités du contrôle de gestion*. Modèles d'organisation et modèles comptables. France. pp.cd-rom. hal-00818598

Marchand, J. S., et Brunet, M. (2019). L'émergence des initiatives post-NMP: l'évaluation d'impact intégrée comme un outil hybride d'aide à la prise de décision. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 85(2), 331-347.

Matinheikki, J., Aaltonen, K., et Walker, D. (2019). Politics, public servants, and profits: Institutional complexity and temporary hybridation in a public infrastructure alliance project. *International Journal of Project Management*, 37, 298-317.

Mériade, L. (2019). L'hybridation des instruments de gestion. L'exemple du pilotage de la performance universitaire en France. *Management et Avenir*, 108(2), 13-42.

Meyer, J. W., et Scott, W. R. (1983). *Organizational environments : ritual and rationality*. Sage.

Oliver, C. (1991). Strategic Responses To Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.

Pache, A. C., et Santos, F. (2010). When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of Management Review*, 35(3), 455-476.

Parker, L. D. (2012). Qualitative management accounting research: Assessing

- deliverables and relevance. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(1), 54-70.
- Pedras, L., Taylor, T., et Frawley, S. (2019). Responses to multi-level institutional complexity in a national sport federation. *Sport Management Review*, 1-16.
- Pratt, M. G., et Foreman, P. O. (2000). Classifying Managerial Responses to Multiple Organizational Identities. *Academy of Management Review*, 25(1), 18-42.
- Qiu, Y., Chen, H., Sheng, Z., et Cheng, S. (2019). Governance of institutional complexity in megaproject organizations. *International Journal of Project Management*, 39, 425-443.
- Roberts, J., et Scapens, R. (1985). Accounting systems and systems of accountability-understanding practices in their organisational contexts. *Accounting, Organizations and Society*, 10(4), 443-456.
- Selznick, P. (1953). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*, Univ of California Press.
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- Skelcher, C., et Smith, S.R. (2015). Theorizing hybridity : Institutional logics, complex organizations, and actor identities : the case of nonprofits. *Public Administration*, 93(2), 433-448.
- Yin, R. K. (2011). *Applications of case study research*. SAGE, Paris.