

# QUATRE RÉACTIONS ORGANISATIONNELLES IDÉAL-TYPIQUES AUX RÉFORMES DU NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC ET QUELQUES CONSÉQUENCES

**Tor Hernes**

**I.I.S.A. | *Revue Internationale des Sciences Administratives***

**2005/1 - Vol. 71  
pages 5 à 18**

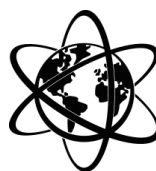
**ISSN 0303-965X**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2005-1-page-5.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Hernes Tor, « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005/1 Vol. 71, p. 5-18. DOI : 10.3917/risa.711.0005  
-----



## Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences

*Tor Hernes*

### Résumé

Avec la double priorité qu'il accorde au service et à la responsabilité, le nouveau management public (NMP) accentue la tension inhérente entre la logique du service et celle de la responsabilité dans l'administration publique locale. La présente communication analyse, du point de vue de la théorie de l'organisation, les réactions organisationnelles possibles aux tensions provoquées par l'introduction du NMP. Nous identifions quatre réactions organisationnelles idéal-typiques possibles au NMP. D'abord, le couplage souple entre les fonctions et les individus. Deuxièmement, la paralysie, par laquelle le conflit non résolu entraîne une dégradation générale des services. Troisièmement, le découplage ritualiste, dans le sens d'un découplage entre les pratiques épousées et celles mises en œuvre. Quatrièmement, l'adaptation organique, par laquelle la tension est traitée de façon constructive grâce à une différenciation structurelle et culturelle interne. Nous examinons les causes et les conséquences éventuelles de chacune de ces réactions à la gestion.

### Le dilemme organisationnel posé par le NMP

Le nouveau management public (NMP) peut être défini au sens large comme un ensemble d'idées et de méthodes qui visent à combiner responsabilité et efficacité dans l'administration publique. On cherche à atteindre l'efficacité par des méthodes telles que la décentralisation de l'autorité au profit des niveaux techniques tout en assurant l'obligation de rendre des comptes au public en général. Cela peut également passer par la création de mécanismes de marché dans le cadre de la prestation de services, en faisant appel à l'externalisation par exemple. Bien qu'il n'existe pas de véritable définition unifiée de ce que sont ces idées et ces méthodes, nous retiendrons, dans cet article, que le NMP représente une double

---

**Tor Hernes** est professeur à l'école norvégienne de gestion, Oslo. Traduit de l'article paru en anglais sous le titre : « Four ideal-type organizational responses to New Public Management reforms and some consequences »

Copyright © 2005 IISA - Vol 71(1): 5-18

priorité accordée au service envers le public et à l'obligation de rendre des comptes à la société en général.

Le double rôle traditionnel de l'administration publique consiste d'une part à être au service de la collectivité locale et, d'autre part, à faire appliquer la législation et les principes stipulés par le système politique selon les désirs de la société dans son ensemble. Le service implique une proximité avec la population locale. Il passe par la communication et la volonté de servir cette population locale en tant que clients. Le service passe par une attention accordée aux différents besoins. Il requiert de la souplesse et une application de l'expertise dans des questions techniques et sociales. En d'autres termes, il exige que les agents des autorités locales considèrent le citoyen comme un individu, et pas seulement comme un membre de la collectivité. Au niveau organisationnel, cela implique un transfert de responsabilités aux professionnels, ce qui renforce encore une fois leur possibilité d'influencer les processus décisionnels institutionnels ainsi que la répartition des ressources organisationnelles.

L'obligation de rendre des comptes, en revanche, implique de la distance. Elle passe, dans l'esprit de la bureaucratie de Weber, par un traitement basé sur des critères objectifs et communs afin de parvenir à un traitement équitable : « Il est décisif, pour la loyauté moderne envers une fonction que, dans sa forme pure, elle n'établisse pas de relation vis-à-vis d'une personne » (Weber, 1968:959). Tandis que les agents, dans une logique de service, sont censés pratiquer une expertise professionnelle, dans une logique d'imputabilité, ils sont censés pratiquer une expertise administrative. Dans la première logique, les citoyens sont servis, dans la seconde, les relations entre les citoyens et les agents sont administrées. Au niveau organisationnel, le service a tendance à reposer sur le contact (approche ascendante), tandis que l'imputabilité a tendance à reposer sur la surveillance (approche descendante).

Les études de l'administration publique attirent l'attention sur les tensions inhérentes provoquées par l'introduction des logiques du NMP (ex. Lynn, 1998 ; Aucoin et Heintzmann, 2000). Aucoin et Heintzmann (2000), par exemple, mettent en avant des tensions manifestes entre l'obligation de rendre des comptes et le rendement. Leur étude les amène à conclure que l'obligation de rendre des comptes n'est en rien une garantie de résultats, tandis que des résultats peuvent, avec difficulté cependant, apparaître en l'absence d'obligation de rendre des comptes. Une étude classique des tensions inhérentes est celle de Kaufman (1967) sur des gardes forestiers US. Kaufman fait observer la façon dont le service des forêts a encouragé une forte cohésion interne afin d'aider les gardes forestiers agissant seuls dans les collectivités locales à résister aux « forces centrifuges » provenant de la communauté locale. La solution proposée par Kaufman est l'encouragement de la culture. Cependant, la culture est un moyen incertain et imprévisible d'obtenir les résultats attendus à l'échelle des nombreuses agences de l'administration publique. Le NMP est d'abord et avant tout une intervention structurelle s'accompagnant d'un système de critères et de mécanismes formels et tangibles visant à améliorer l'efficacité et l'imputabilité. Bien qu'il existe relativement peu d'études pour l'instant se concentrant de manière explicite sur les tensions organisationnelles apparues à la suite de l'introduction du NMP, tout donne à penser que le NMP a tendance

à exacerber les tensions entre la logique du service et celle de l'imputabilité. Une étude de Højlund et la Cour (2003) sur la réforme des services aux personnes âgées dans le gouvernement local danois indique que lorsque l'obligation de rendre des comptes a été introduite au moyen de procédures standardisées et centralisées, des tensions et des ambiguïtés sont apparues, ce qui a entraîné un conflit déstabilisant. Dans ce cas particulier, la logique est passée d'un système de soins aux personnes âgées typique, reposant sur le contact personnel et la confiance entre le client et l'agent, à un système dans lequel le contact était régi par des contrats contrôlés par l'administration. Ce qui a suscité la frustration des agents, confrontés à l'incompatibilité entre les principes institutionnels traditionnels propres aux soins d'une part et les exigences réglementaires d'autre part (Højlund et la Cour, 2003:286). En l'occurrence, les frustrations ont dépassé le contexte organisationnel local avec des répercussions dans les médias, ce qui a donné lieu, en définitive, à une audience au conseil municipal de Copenhague. Hovdal (2004), à partir d'une étude de la réforme locale en Norvège, relève un phénomène similaire. Suite à l'introduction du NMP, de vives tensions sont apparues entre les professionnels et les administrateurs. L'étude de Hovdal laisse entendre que l'organisation locale n'a pas su trouver un moyen de mettre fin aux tensions. Elle s'est ainsi retrouvée dans l'impasse et partiellement paralysée.

Il n'est guère étonnant que l'introduction du NMP entraîne des perturbations qui se traduisent par une aggravation des tensions entre la logique du service et celle de l'imputabilité. Vabo (2000) indique, par exemple, que les méthodes managériales peuvent entraîner la réticence des politiciens, car le leadership stratégique suppose un abandon du style proximal de gestion. Les études ne permettent toutefois pas pour l'instant de tirer des conclusions en ce qui concerne les types de réactions organisationnelles adoptées pour répondre à l'introduction du NMP. Les études mentionnées plus haut s'intéressent davantage aux réactions du personnel et aux conséquences organisationnelles correspondantes.

À un niveau d'analyse plus agrégé, il est possible de conceptualiser les réactions organisationnelles à l'introduction du NMP. Ces travaux existent depuis longtemps dans la théorie de l'organisation, où beaucoup d'études ont été menées pour comprendre les réactions organisationnelles aux changements dans l'environnement. Les études portant sur la tension entre les besoins de légitimité et d'efficacité sont particulièrement intéressantes pour les organisations publiques. L'on trouve, dans cette tradition, des travaux de Meyer et Rowan (1977), qui montrent la façon dont les organisations publiques ont en fait découplé leurs structures afin d'apparaître légitimes aux yeux de l'environnement extérieur tout en résolvant leurs problèmes d'efficacité. Cela se fait en conservant une façade reflétant les mythes rationalisés dominants de la bonne organisation. Au sein des organisations, cependant, la situation réelle a tendance à être différente et davantage axée sur les tâches considérées.

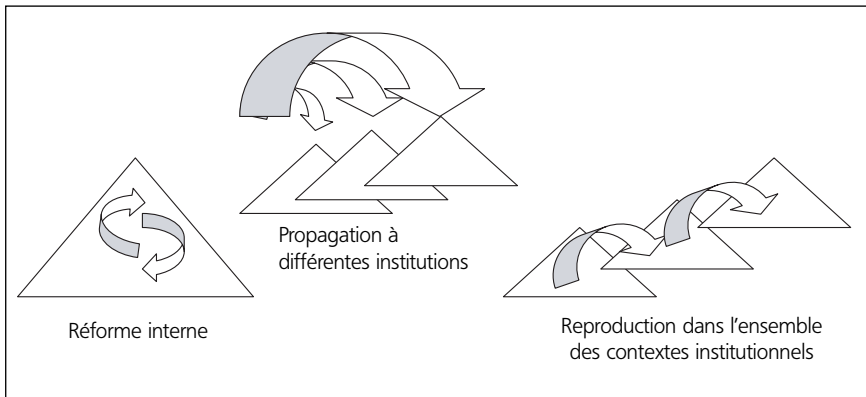
Des travaux comme ceux de Meyer et Rowan ont eu une grande influence, en particulier dans l'étude de la réforme publique. Il s'agit d'un ensemble généralisé d'explications, appliquées à une série de structures. Pour étudier les effets d'une approche cohérente telle que le NMP, il est possible, voire souhaitable, de considérer plusieurs types de réactions organisationnelles possibles, parmi lesquelles le découplage.

Dans la présente communication, nous examinons quatre réactions différentes, dont l'une est le découplage ritualiste observé par Meyer et Rowan (1977). Les trois autres réactions sont appelées paralysie, couplage souple et adaptation organique. Ces réactions sont considérées comme des réactions « idéal-typiques », ce qui signifie qu'elles sont conceptualisées comme étant distinctes les unes des autres. Il va de soi que dans la pratique, les réactions organisationnelle auront tendance à être des hybrides de ces idéal-types.

### Trois façons de conceptualiser la réforme du secteur public

On peut conceptualiser la réforme organisationnelle comme une réforme ayant lieu de trois manières différentes : la réforme interne, l'adoption d'une nouvelle approche ou la reproduction d'une logique organisationnelle particulière s'étendant à l'ensemble des contextes institutionnels. Une représentation schématique simple est présentée dans l'illustration 1. Chacune de ces manières implique une façon différente de conceptualiser le lien entre l'organisation et la réforme, entre les tentatives de réforme et les résultats, entre les acteurs et les tentatives. Chaque manière implique en particulier une façon différente de conceptualiser la façon dont les tentatives de réforme se rattachent à la structure organisationnelle.

Illustration 1. Trois façons de conceptualiser la réforme organisationnelle



Lorsque le changement organisationnel est considéré comme une réforme interne, la priorité est accordée à la façon dont la direction prévoit et met en œuvre les programmes de changement. Des exemples sont donnés par Brunsson et Olsen (1990), par exemple, dans le cas de la réforme de la compagnie de chemin de fer suédois. Brunsson et Olsen illustrent l'échec des tentatives d'introduction d'idées issues du secteur privé pour rendre la compagnie de chemin de fer plus efficace et conviviale, à cause surtout du refus de la part de la direction de comprendre la capacité des mécanismes culturels existants de déjouer les tentatives de réforme. Brunsson et Olsen font également valoir que la réforme était difficile parce que les dirigeants étaient impatients d'introduire les réformes. Ils relèvent un paradoxe intéressant : tandis que les réformes proprement dites trouvaient leurs origines dans une vision rationaliste du changement organisationnel, les tentatives de réforme pour

leur part contiennent une bonne dose d'irrationalité, notamment dans la perception du temps et des ressources nécessaires pour changer la culture institutionnelle dominante. Leur conclusion correspond à l'argument de Moe (1994) dans le cas du NMP, selon lequel l'introduction efficace du NMP est déterminée par un changement de culture et de comportement correspondant (Moe 1994), étant donné surtout le fait que le NMP représente non seulement un ensemble de techniques, mais aussi une forme particulière de philosophie de gestion. La perspective de la réforme interne se concentre généralement sur des facteurs propres à l'organisation en question, comme ses antécédents, sa direction, sa culture et la balance du pouvoir. Les résultats des analyses ont tendance à se concentrer sur la question de savoir si la réforme a suscité ou non les résultats souhaités, et la mesure dans laquelle elle y est ou non parvenue s'explique par l'interaction entre la réforme, la direction et l'institution, représentée par les groupes d'influence ou leurs pratiques ancrées.

Une deuxième façon de voir la conceptualisation de la réforme organisationnelle repose sur l'idée selon laquelle les notions d'organisation et de direction se propagent d'un contexte institutionnel à l'autre pour être adoptées en tout ou en partie. Une première étude de la diffusion de méthodes données est l'étude de Fligstein (1985) sur la diffusion de la « M-form » dans les entreprises entre 1919 et 1979, dans laquelle il laisse entendre que la diffusion de la forme M s'explique en partie par la stratégie, mais aussi par l'imitation. Tandis que l'étude de Fligstein portait sur les entreprises du secteur privé, de nombreuses études portent sur le secteur public d'un point de vue de l'adoption. Rieder et Lehmann (2002), par exemple, décrivent les niveaux auxquels les réformes NMP ont été établies en Suisse. Ils montrent comment certains éléments du NMP, contrairement à d'autres, ont pénétré certaines fonctions et certains niveaux. Ces travaux sont utiles car ils proposent une topographie expliquant la façon dont les méthodes d'organisation et de gestion sont reçues dans le temps et dans l'espace. Les études centrées sur l'adoption présentent deux caractéristiques analytiques qui les distinguent des études de la réforme interne examinées plus haut. D'abord, l'importance des caractéristiques institutionnelles est moindre. En effet, les caractéristiques du principe de réforme bénéficient ici d'un plus grand pouvoir explicatif que les caractéristiques institutionnelles. Røvik (1996, 2002), par exemple, propose une conceptualisation de ce qui permet à certains modèles d'être adoptés dans un grand nombre d'institutions dans un laps de temps relativement court. La question de savoir comment et pourquoi les concepts d'organisation et de gestion se diffusent s'explique davan-

sont censés exercer l'autorité pour décider au nom de l'organisation. Ces études n'accordent pas beaucoup d'importance à l'institution concernée, à son histoire, à son leadership, à sa culture et aux équilibres des pouvoirs.

Une troisième façon de conceptualiser la réforme du secteur public consiste à étudier la dynamique par laquelle les pratiques se reproduisent concrètement dans les institutions. Les concepts ne se propagent pas simplement de façon linéaire ; ils se reproduisent aussi continuellement. Un exemple typique dans la théorie de l'organisation est l'énorme propagation de la bureaucratie au vingtième siècle. La bureaucratie, au sens de Weber, implique l'élaboration de l'activité dans le temps et dans l'espace et au moyen de règles formelles. Le fait de lier les ressources de la sorte permet une certaine stabilité et la prévisibilité d'une façon qui intéresse la direction comme les membres de l'organisation. L'argument invoqué par Weber en faveur de la bureaucratie, et aussi sa crainte de la bureaucratie, était sa popularité et son intérêt fonctionnel. Il s'agit incontestablement d'une explication importante à son adoption. Plus les entreprises et les organismes publics sont soumis à des normes allant de la comptabilité à la qualité, à la sécurité et à l'égalité (Brunsson et Jacobsson, 2000), plus ces mécanismes deviennent semblables et répandus. Tandis que des mécanismes sont parfois dominants, ils se reproduisent à l'intérieur des frontières organisationnelles sous forme de structures qui fonctionnent selon la logique de la bureaucratie. En conséquence, pour qu'un concept se propage, il doit être capable de se reproduire, autrement dit de se développer de façon récursive dans le temps et l'espace. C'est, par exemple, l'idée de l'étude bien connue de Bourdieu et Passeron (1977) sur le système scolaire français, dans laquelle ils montrent la façon dont les structures et les rapports entre les classes se reproduisent socialement dans l'ensemble des institutions de la société.

Lorsque les concepts de l'organisation se reproduisent dans une institution, l'on observe un ensemble de pratiques idéalisées qui rencontrent un ensemble existant de modalités. Certaines modalités seront bousculées ou menacées par l'arrivée de ces nouveaux principes, ce qui entraînera un certain niveau de distorsion. Dans le cas de la réforme NMP, par exemple, l'on peut tabler sur de telles réactions au niveau des praticiens, qui ont tendance à considérer leur travail comme orienté en fonction des besoins locaux et comme ne devant pas être perturbé par des administrateurs. D'autres modalités existantes sont plus proches des principes du NMP, comme le contrôle, l'évaluation et la planification financière. Pour des modalités telles que celles-ci, l'on considère que la résistance et la distorsion se produisent dans une mesure bien moindre.

Les réactions horizontales peuvent également être liées aux cultures des administrations publiques nationales. Karkatsoulis (2000) laisse entendre, par exemple, que l'introduction du benchmarking a plus de chances de réussir dans l'administration publique des pays anglo-saxons, qui connaissent une plus grande tradition de la concurrence et où l'État a un caractère plus auxiliaire. Pour étudier la réforme du point de vue de la reproduction entre les institutions, l'on étudie la rencontre entre un concept général de l'organisation et un environnement institutionnel existant avec ses antécédents, ses acteurs, ses croyances et ses pratiques. Une telle perspective ne peut se permettre de faire abstraction ni des principes de la réforme, ni des particularités des institutions concernées, parce que la dynamique de l'adoption a lieu lorsque des concepts se reproduisent au-delà des frontières institutionnelles.

Dans le reste de cet article, nous nous concentrerons sur une perspective de production de concepts entre institutions. Nous nous intéresserons aux réactions institutionnelles éventuelles que le NMP peut susciter lorsqu'il se reproduit au-delà des frontières institutionnelles. Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques sont envisagées : la paralysie, le découplage ritualiste, le couplage souple et l'adaptation organique. Ces quatre catégories de réactions organisationnelles tiennent compte des degrés d'adaptation aux réformes NMP.

## La paralysie

Smith (1995) mentionne huit conséquences inattendues pouvant résulter de l'introduction de systèmes de contrôle. L'une d'entre elles est l'ossification, ou la paralysie. La paralysie désigne essentiellement une incapacité à prendre des mesures ou à mettre en œuvre de nouvelles procédures. La paralysie n'est pas une qualité propre à toutes les organisations, mais bien une condition éventuelle. Cela signifie que face à certains changements, la paralysie peut se produire tandis que dans d'autres circonstances, l'adaptation peut se produire. La paralysie est alors une réaction plutôt qu'une qualité en soi. La paralysie peut être provoquée par une série de facteurs différents. Des études du changement organisationnel montrent, par exemple, que lorsque différentes tentatives de réforme se produisent trop souvent, l'institution finit par se fatiguer et se paralyser. Dans le cas du NPM, la paralysie dépend sans doute aussi de la mesure dans laquelle :

1. il menace les modes organisationnels existants et
2. ceux qui risquent d'être affectés négativement par la réforme en sont conscients et
3. ceux qui sont menacés sont capables d'arrêter ou d'entraver d'une autre manière les pratiques et les fonctions organisationnelles de sorte à rendre la réforme extrêmement difficile.

Karkatsoulis (2000) cite le premier de ces facteurs comme étant une cause éventuelle de paralysie. Son idée est qu'une incompatibilité entre les anciennes et les nouvelles valeurs peut provoquer de la confusion et une paralysie organisationnelle. Tandis que Karkatsoulis base ses observations sur l'introduction de la réforme dans le secteur public grec, un argument similaire est exprimé dans une étude des organismes publics néerlandais. Van Thiel et Leeuw (2002) laissent entendre que la paralysie est l'une des nombreuses conséquences inattendues de l'introduction des mesures du rendement dans l'administration publique. Van Thiel et Leeuw s'intéressent davantage aux paradoxes du contrôle ainsi qu'au fait que celui-ci provoque des conséquences inattendues, qu'aux mécanismes internes à l'origine de la paralysie. Aucune des deux études ne s'intéressent toutefois aux mécanismes comportementaux internes de la paralysie.

Dans une étude de l'introduction du NMP dans une petite administration locale en Norvège, Hovdal (2004) décrit les aspects comportementaux de la paralysie organisationnelle. Au départ, l'équipe de direction voulait réformer l'administration de deux façons. D'abord, elle souhaitait introduire les pratiques issues du NMP que sont le contrôle et le contrôle de gestion. Ensuite, elle voulait favoriser une



culture basées sur la communication et la confiance entre les gestionnaires et les administrateurs. Après deux ans, l'administration s'est retrouvée dans une impasse et dans un état de paralysie. Un phénomène étrange s'est produit : les tentatives de renforcer la confiance ont en réalité suscité la méfiance. En conséquence, dans ce vide caractérisé par l'absence de communication et de collaboration, les autres mesures sont devenues difficiles à introduire. Cet exemple illustre l'importance de la confiance. L'étude d'Hovdal révèle également qu'il est important de savoir qui va à l'encontre de la réforme. Dans son étude, les cadres intermédiaires se sentaient menacés par la réforme, s'y sont opposés et ont rallié d'autres personnes à leur cause, ce qui a abouti à une impasse.

En conséquence, la paralysie est due, outre à l'absence de volonté de résoudre les tensions, à l'incapacité de résoudre ces tensions. Il s'agit d'une situation comportementale particulière, dans laquelle les tentatives de résolution des tensions ne font en réalité que les aggraver au lieu de les soulager. Il s'agit inévitablement d'un problème interpersonnel, où les principaux acteurs de l'institution ne bénéficient pas d'une confiance mutuelle suffisante pour résoudre les questions épineuses.

### **Le découplage ritualiste**

Une grande partie de la théorie institutionnelle s'intéresse, depuis trois décennies, de plus en plus au caractère rituel des institutions publiques. L'article de Meyer et Rowan (1977) contribue fortement à comprendre la façon dont une structure formelle est à la fois un moyen de contribuer à l'efficacité et un acte rituel consistant à adopter des prescriptions légitimées sur le plan social pour des structures organisationnelles formelles. Leur idée est, en substance, que la société moderne se compose d'un certain nombre de structures formelles qui sont socialement et institutionnellement légitimées, comme les procédures de recrutement du personnel, la planification financière et beaucoup d'autres. Ces structures étant progressivement jugées évidentes, en raison de leur légitimité plus que de leur efficacité, elles peuvent être considérées comme des « mythes rationalisés ». La distinction établie par Meyer et Rowan entre légitimité et efficacité n'est pas claire. Ils avancent en revanche que les solutions qui fonctionnent sont celles qui sont considérées comme « justes » par les acteurs à différents niveaux des institutions. Néanmoins, bien qu'il s'agisse de mythes, elles contribuent à l'efficacité générale parce qu'elles ont tendance à stabiliser les transactions entre les institutions.

Cela se traduit notamment par une tendance progressive à l'isomorphisme dans les institutions, en ce sens qu'elles finissent par présenter des structures de plus en plus similaires. Les institutions pratiquent l'isomorphisme avec des institutions environnementales importantes, c'est-à-dire qu'elles reproduisent des structures qui sont considérées comme « justes ». Le fait de ne pas intégrer les éléments pertinents de structures légitimées est considéré comme négligent et irrationnel. Il ne fait aucun doute qu'à ce jour et à cette époque, le NMP est considéré comme une structure légitimée de ce type : la non-adaptation à la logique du NMP peut être considérée plus contestable que l'adaptation à celui-ci. Dans la société contemporaine, les institutions publiques ne jouissent plus de la garantie d'une existence éternelle, puisque les services peuvent tout aussi bien être confiés à des sociétés externes, voire supprimés. Elles se battent dès lors de plus en plus pour la survie

institutionnelle. D'après Meyer et Rowan, les institutions publiques en particulier augmentent leurs chances de survie à long terme en adoptant des éléments des structures légitimées.

L'acte d'adoption est en soi un acte ritualiste ; il décrit une intention d'être à la page. Cependant, étant donné que les institutions doivent encore faire face à des exigences en matière d'efficacité, elles ont quelquefois du mal à concilier l'efficacité dans leurs transactions avec les groupes concernés d'une part et l'intégration totale de structures légitimées d'autre part. Selon les propres termes de Meyer et Rowan : « Les activités techniques et les exigences en matière d'efficacité engendrent des conflits et des incohérences dans les mesures prises par une organisation institutionnalisée en vue de se conformer aux règles protocolaires de la production » (p 354, sans italiques dans l'original). La façon dont ils font face à ce dilemme consiste à découpler les deux éléments. En effet, ce qui a conduit Meyer et Rowan à réaliser cette étude était des observations faites dans des écoles publiques laissant entrevoir un écart entre la structure formelle et ce qui était effectivement pratiqué par les enseignants.

Confirmant l'idée du découplage de Meyer et Rowan, Tooley et Guthrie (2003) ont découvert, dans une étude sur l'introduction de la comptabilité dans le cadre de la réforme NMP en Nouvelle-Zélande, qu'il existait une différence entre ce qu'ils appellent le « mode normatif et le mode opérationnel du NMP dans l'utilisation des technologies comptables et les processus sur le site scolaire ». Leur idée est que l'introduction de la réforme concernait moins l'efficacité intrinsèque que le fait de se conformer au mythe rationalisé de la réforme.

Un découplage entre le ritualisé et le rationalisé donne l'impression que les institutions publiques mènent une sorte de double vie, une existence similaire à celle de Dr Jekyll et M. Hyde, où seule l'apparence compte au détriment de la substance. Bien que Meyer et Rowan indiquent qu'ils sont capables de faire observer le découplage en introduisant des règles, des techniques et des critères de rendement ambigus, il est peu probable que les institutions puissent faire respecter un découplage strict entre le rituel et la pratique sur de longues périodes de temps. La tension deviendra, à un moment ou à un autre, intenable, tant au niveau interne que sur le plan externe. L'institutionnalisation contient inévitablement des processus imbriqués (Holm 1995) dans lesquels les technologies, les programmes et les acteurs humains s'influencent mutuellement et réorganisent ainsi la réalité, le plus souvent à la suite de conséquences inattendues. Les choses ne peuvent donc rester séparées indéfiniment.

Si l'on suppose qu'il existe une part de rapprochement entre le rituel et la réalité, une question déterminante concerne la façon dont cela influence la réaction organisationnelle au NMP au fil du temps. Le fait que l'adaptation soit ritualisée dans ce cas implique un engagement formel. Ce qui augmente la probabilité que des tentatives seront faites pour s'assurer que les structures opérationnelles et ritualistes agissent l'une sur l'autre et s'influencent mutuellement au fil du temps. En conséquence, en ce qui concerne le découplage ritualisé, il est possible qu'une adaptation pragmatique au NMP ait lieu au fil du temps. Cependant, la mesure dans laquelle cela est rendu possible sera vraisemblablement déterminée par la proximité relative entre les actuelles modalités et les éléments du NMP qui sont introduits. Un écart trop grand entre ces deux éléments, et le découplage ritualisé peut entraîner la

paralysie. Le même résultat peut se produire lorsque l'on tente d'introduire trop de mesures dans court un laps de temps, en faisant peser un fardeau trop lourd sur les ressources disponibles.

### **Le couplage souple**

Dans une étude sur les établissements d'enseignement, Karl Weick (1976) observe que l'interaction entre les unités organisationnelles est caractérisée par une coordination plus souple que l'on ne le suppose généralement. Depuis cette étude, le couplage souple (« loose coupling ») est considéré, dans beaucoup d'études, plus comme la règle que comme l'exception. Un problème majeur, selon Weick, est que les membres de l'organisation ne comprennent pas le caractère souple du couplage, ce qui les induit en erreur dans leurs prévisions concernant les résultats organisationnels, comme dans les processus de planification (p. 4). Weick se concentre sur le couplage structurel souple, vu que le couplage souple peut également être présumé entre des acteurs et des intentions de même que la participation, comme Cohen March et Olsen (1972) avec leur métaphore des processus décisionnels organisationnels, qu'ils ont qualifiés de « poubelles ». Les processus décisionnels poubelles s'observent généralement dans ce qu'ils appellent les « anarchies organisées », comme les établissements d'enseignement. Le couplage souple dans les processus décisionnels, selon Cohen, March et Olsen, est marqué par des préférences problématiques, une technologie peu claire et une participation fluide.

Des travaux tels que ceux de Weick et Cohen, March et Olsen visent à découvrir les caractéristiques de base des institutions qui avaient échappé à l'attention des analyses au moment où elles ont été écrites. Mais il est également possible de considérer le couplage souple comme une réaction organisationnelle à une tentative de réforme. Le couplage souple peut voir le jour comme une stratégie d'évitement, dans laquelle les unités manifestent un attachement de pure forme aux mécanismes de coordination tout en poursuivant essentiellement leurs propres objectifs. Cohen, March et Olsen, dans une analyse de la prise de décision, indiquent également que beaucoup de décisions sont en réalité « prises » en évitant en fait de les prendre. Dans le même ordre d'idées, il est possible que les organisations évitent le changement en s'assouplissant structurellement. La souplesse du couplage ne peut pas être illimitée, mais elle peut probablement aller jusqu'à une attention suffisante de la part des unités aux mécanismes de coordination pour éviter l'effondrement du système.

En conséquence, le rendement organisationnel global peut être sous-optimal mais suffisant pour maintenir un niveau minimum de service. Cela peut se faire de diverses manières. L'une d'entre elles, selon Thiel et Leeuw (2002), est que les organismes finissent par utiliser des indicateurs de ressources et de production uniquement, évitant dès lors les indicateurs de productivité, de qualité et de coût. Cela signifie que l'institution est gérée au moyen d'indicateurs qui sont trop grossiers pour produire des informations sur l'efficacité réelle des différentes unités. En d'autres termes, les indicateurs sont suffisamment grossiers pour que l'organisation puisse travailler à des niveaux sous-optimaux, mais pas trop pour éviter de provoquer de graves problèmes dans son efficacité globale. Dans ce cas, le couplage souple réside dans une faible corrélation entre les indicateurs de rendement et le rendement lui-même. Un certain nombre de stratégies existent. Par exemple, les

cadres peuvent se confiner à faire état du rendement de certaines parties de l'organisation, de préférence celles qui sont le plus efficaces (sous-optimisation), ou des objectifs à court terme (myopie) (Thiel et Leeuw, 2002). Quelle que soit la stratégie choisie, l'évitement est produit pour faire respecter le couplage souple.

Une fois que la souplesse du couplage est déclenchée en guise de réaction, il peut s'avérer difficile de faire retrouver à l'organisation un meilleur niveau de rendement. La principale raison est qu'une résolution de conflit efficace est nécessaire pour modifier la logique de l'organisation. Cependant, la souplesse du couplage, comme dans les « anarchies organisées », fonctionne selon une « quasi-résolution » du conflit (Cohen, March et Olsen 1972). Des ressources propres sont donc nécessaires pour que les unités organisationnelles ou les différents acteurs s'engagent avec compétence dans les processus de résolution des conflits, ce qui a peu de chances de résoudre le conflit sans l'intervention d'une aide extérieure.

### L'adaptation organique

Le NMP s'accompagne d'une série de mesures qui correspondent à une logique mécaniste de l'organisation, qui est quelquefois imposée à un système existant de pouvoir professionnel possédant des éléments d'organisation organique sous forme de communautés professionnelles. La distinction entre les modes d'organisation organique et mécaniste existe depuis longtemps dans la théorie de l'organisation, au moins depuis l'ouvrage précurseur de Burns et Stalker (1961). L'observation de Burns et Stalker était que tandis que les modes d'organisation mécanistes passent par des règles formelles, une hiérarchie, une routine et une stabilité, le mode organique implique une coordination informelle, un pouvoir de discrétion, de l'improvisation et du changement. Ces deux modes sont des idéal-types de tendances qui sont plus ou moins présentes dans toute organisation. Tout dépend de la mesure dans laquelle les modes organique et mécaniste sont capables de coexister dans une même organisation. Bien que les deux ne soient *a priori* pas forcément incompatibles, l'expérience montre que leur coexistence est généralement problématique.

Lorsque la coexistence s'avère positive, des processus informels existent pour rapprocher les modes d'organisation mécaniste et organique. Nyland et Pettersen (2004) ont étudié l'introduction du NMP dans un grand hôpital norvégien. Le scénario était caractérisé par une opposition classique entre les cliniciens d'une part et les administrateurs de l'autre. En l'occurrence, les cliniciens ressentaient une forte obligation morale envers les patients et ne considéraient pas l'utilisation des informations budgétaires et comptables comme importante. Nyland et Pettersen concluent dès lors à une incohérence dans les normes et les valeurs entre les mondes clinique et managérial de l'hôpital. Cependant, bien qu'il puisse exister une certaine cohérence entre les deux mondes, il semble que dans ce cas, ils pouvaient coexister et rester mutuellement complémentaires dans la gestion globale de l'hôpital. L'adaptation au système budgétaire et comptable sans perturber la communauté professionnelle a pu se faire grâce à une communication fréquente et informelle qui a fait efficacement fonction de *tampon* en offrant des possibilités de négociation et d'adaptation. Cette idée correspond en partie à l'accent mis par Burns et Stalker sur les mécanismes informels d'organisation organique. Nyland et Pettersen laissent entendre que cette coordination prend la forme d'une organisation basée sur des

réseaux qui, selon eux, peut être favorable dans la gestion des interdépendances organisationnelles. En d'autres termes, pour que les logiques mécaniste et organique puissent coexister de façon complémentaire, des mécanismes (informels) organiques ont été déclenchés pour faciliter l'harmonie entre celles-ci.

En conséquence, dans ce cas, la coexistence des deux modes organisationnels a été rendue possible par une forme essentiellement organique d'adaptation. L'adaptation organique étant culturelle et interactive au lieu d'être structurelle et formelle, cet exemple donne des indications concernant les conditions dans lesquelles les réformes du NMP peuvent être appliquées pour coexister de façon fructueuse avec les communautés professionnelles existantes. Un élément important est que les mécanismes informels reposent essentiellement sur la confiance. Lorsqu'ils fonctionnent comme des mécanismes de réseau, comme le prétendent Nyland et Pettersen, ils ne fonctionnent que tant que les acteurs centraux bénéficient de niveaux suffisants de confiance mutuelle. Un élément déterminant dans le fonctionnement des réseaux est la confiance, comme l'ont découvert Kreiner et Schulz (1993) dans leur étude de professionnels de R&D. La confiance rend probable la possibilité que les espoirs de réciprocité soient satisfaits. Il importe également de savoir quels acteurs bénéficient de confiance mutuelle dans l'institution. Pour jouer le rôle d'intermédiaires efficaces entre deux modes d'organisation, ils ne doivent pas forcément occuper des fonctions formelles centrales. Il est probable que l'adaptation organique efficace dépende davantage de la *capacité* des personnes occupant un poste central dans les cultures managériale et professionnelle à combler les incompatibilités.

Il semblerait donc que la présence de confiance mutuelle entre les acteurs clés soit un facteur qui contribue à favoriser la coexistence de deux modes d'organisation apparemment incompatibles. L'exemple brièvement décrit ici est un cas où le pouvoir professionnel prévalait avant la réforme. Une situation différente apparaît lorsque le professionnalisme et le managérialisme coexistent avant l'introduction du NMP. L'on peut prévoir que l'adaptation organique est possible lorsque les modalités existantes contiennent déjà des mécanismes similaires à ceux du NMP et que ces mécanismes ont déjà une influence sur la communauté professionnelle. Dans ces cas, l'on peut supposer que l'adaptation est plus une question de traduction des modalités existantes (Latour, 1987) en logique propre au NMP.

## Récapitulation

Tableau 1. Les réactions organisationnelles et la capacité à s'adapter

Capacité d'adaptation :	Incapacité à s'adapter	Adaptation modeste au fil du temps	Capacité à s'adapter
Réaction organisationnelle	Paralyse	Couplage souple	Adaptation organique
		Découplage rituel	

Le tableau 1 contient une présentation schématique simple des quatre réactions organisationnelles idéal-typiques examinées plus haut. La paralysie laisse peu d'espoir à l'adaptation, parce que dans un système paralysé, le manque de confiance interpersonnelle devient un obstacle majeur à la collaboration. Dans un système

paralysé, les tentatives d'instaurer la confiance peuvent aussi bien produire le résultat contraire. Dans le cas des deux autres réactions (le couplage souple et le découplage rituel), l'introduction du NPM peut ne pas aggraver la situation, mais il est probable que, dans un premier temps du moins, le rendement reste sous-optimal et que les opérations profondes de l'institution n'évoluent pas beaucoup suite à l'introduction du NPM. L'une des explications à cela est que ces deux réactions sont des réactions d'évitement typiques. Au fil du temps, cependant, en particulier dans le cas du découplage rituel, il est possible qu'une adaptation pragmatique au NPM ait lieu. Dans le cas de l'adaptation organique, les relations informelles font en sorte de combler l'écart entre le NPM et les modalités existantes de sorte que, bien que reposant sur des logiques différentes, ils puissent agir de façon complémentaire dans l'organisation de l'institution.

Certes, la systématisation en différents types des réactions réalisée dans cet article représente une simplification de ces réactions. Nous les avons appelées réactions « idéal-typiques » parce qu'elles représentent essentiellement un moyen de différenciation conceptuelle. Concrètement, bien sûr, les réformes, de même que les réactions aux réformes, existent sous la forme de processus. Bien que les processus de réforme, de même que les processus de réaction, puissent être considérés par les artisans des réformes comme étant cohérents et logiques, il en va autrement dans la pratique. La pratique des réformes et des réactions est une réalité confuse, comme l'indiquent de nombreux auteurs, dont les processus évoluent et s'emboîtent au fil du temps et dans laquelle les causes et les effets se fondent l'un dans l'autre. Les processus, cependant, sont difficiles à représenter et il est difficile d'en tirer des généralités. En conséquence, les types que nous utilisons constituent bien des approximations, ou des instantanés idéalisés, de processus complexes, même avec toutes leurs imperfections.

## Références bibliographiques

- Aucoin, Peter et Ralph Heintzmann (2000) 'The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform', *International Review of Administrative Sciences* 66:45-55.
- Bourdieu, Pierre et Jean-Claude Passeron (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*. London: Sage.
- Brunsson, Nils et Bengt Jacobsson (2000). *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, Nils et Johan P. Olsen (1990). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Burns, Tom and Jeremy M. Stalker (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Cohen, Michael D. James G. March et Johan P. Olsen (1972) 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly* 17(1):1-25.
- Fligstein, Neil (1985). 'The spread of the multidivisional form among large firms', 1919-1979', *American Sociological Review* 50:377-391.
- Hernes, Tor (2000) 'Beslutningstakeres Eksterne Bindinger. Betrakninger rundt Fenomenet og en Skisse for Videre Forskning', *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 17(3):134-151.
- Holm, Petter (1995). 'The Dynamics of Institutionalization: Transformation Processes in Norwegian Fisheries', *Administrative Science Quarterly* 40(3), pp. 398-422.
- Hovdal, Knut Arne (2004) 'De Profesjonelle i Endring'. Unpublished Doctoral thesis, Copenhagen Business School.
- Højlund, Holger et Anders la Cour (2003) 'Standards for Care and Statutory Flexibility', in Tore Bakken and Tor Hernes (eds.), *Autopoietic Organization Theory*, pp. 272-295. Oslo: Abstrakt, Liber, Copenhagen Business School Press.

## 18 Revue Internationale des Sciences Administratives 71(1)

- Karkatsoulis, Panagiotis (2000) 'The social context of a 'value for money' based administrative reform', *International Review of Administrative Sciences* 66(3):463-478
- Kaufman, Herbert (1967) *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behaviour*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Kreiner, Kristian et Majken Schulz (1993). 'Informal Collaboration in R&D. The Formation of Networks across Organizations', *Organization Studies* 14(2):189-209.
- Lane, Jan-Erik (2000) *New Public Management*. London: Routledge.
- Latour, Bruno (1987) *Science in Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lynn, Laurence E. (1996) 'The NPM as an International Phenomenon: A Skeptical View', Paper presented at the Conference on The NPM in International Perspective, St. Gallen, Switzerland, 11-13 July 1996.
- Lynn, Laurence E. (1998) 'A Critical Analysis of the New Public Management', *International Public Management Journal* 1(1):107-123.
- Meyer, John W. et Brian B. Rowan (1977) "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83:340-363.
- Moe, Ronald (1994) 'The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences', *Public Administration Review* 52(2):111-122.
- Nyland, Kari et Inger Johanne Pettersen (2004) 'The Control Gap: The Role of Budgets, Accounting Information and (Non-) Decisions in Hospital Settings', *Financial Accountability & Management* 20(1):77-98.
- Rieder, Stefan et Luzia Lehmann (2002) 'Evaluation of NPM Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology', *International Public Management Review* 3(2).
- Røvik, Kjell Arne (2002) 'The Secrets of the Winners'. In Kerstin Sahlin-Andersson and Lars Engwall (eds.) *The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Flows, and Sources*, pp113-144. Stanford: Stanford University Press.
- Røvik, Kjell Arne (1996) 'Deinstitutionalization and the Logic of Fashion', in Barbara Czarniawska and Guje Sevón (eds.) *Translating Organizational Change*, pp. 139-172. Berlin: De Gruyter.
- Smith, Peter (1995) 'On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector', *International Journal of Public Administration* 18: 277-310.
- Tooley, S. et J. Guthrie (2003) 'Devolved School-based Financial Management in New Zealand: Observations on the Conformity Patterns of School Organizations to Change'. Discussion paper series of the School of Accountancy, Messey University, Working Paper no. 216
- Vabo, Signy Irene (2000) 'New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians?', *Scandinavian Political Studies* 23(4):343-372.
- Van Thiel, Sandra et Frans L. Leeuw (2002) 'The Performance Paradox in the Public Sector', *Public Performance & Management Review* (25)3:267-281
- Weber, Max (1968) *Economy and Society - an Outline of Interpretive Sociology*. Guenther Roth and Claus Wittich (eds.). Berkeley: University of California Press.
- Weick, Karl E. (1976) 'Educational Organizations as Loosely Coupled Systems', *Administrative Science Quarterly* 21(1):1-19.