



Les systèmes de mesure de performance en collectivités territoriales : un éclairage à la lecture du processus d'institutionnalisation

Nizar Al-Sharif, Nazha Bourquia

► To cite this version:

Nizar Al-Sharif, Nazha Bourquia. Les systèmes de mesure de performance en collectivités territoriales : un éclairage à la lecture du processus d'institutionnalisation. Comptabilités, économie et société, May 2011, Montpellier, France. pp.cd-rom. <hal-00645365>

HAL Id: hal-00645365

<https://hal.science/hal-00645365v1>

Submitted on 28 Nov 2011

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.



HAL Authorization

LES SYSTEMES DE MESURE DE PERFORMANCE EN COLLECTIVITES TERRITORIALES : UN ECLAIRAGE A LA LECTURE DU PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION

Nizar Al-Sharif, ATER, Laboratoire Orléanais de Gestion, nizar.al-sharif@univ-orleans.fr

Nazha Bourquia, ATER, Laboratoire Orléanais de Gestion, nazha.bourquia@univ-orleans.fr

Résumé : Les développements récents en théories institutionnelles cherchent à dépasser les critiques portées au néo-institutionnalisme tel que développé par DiMaggio et Powell dans leur article fondateur de 1983. Nous nous inscrivons dans ce courant afin de proposer une lecture de l'institutionnalisation des mesures de performance au sein des collectivités territoriales en France. Les mesures de performance sont étudiées dans ce papier en tant qu'innovation managériale. Nous tentons dès lors d'identifier l'ensemble des tensions qui résultent de l'institutionnalisation de cette innovation managériale ainsi que le rôle central tenu par les acteurs impliqués. Tant individus qu'organisations, ces acteurs œuvrent à divers niveaux du champ organisationnel dans lequel ils gravitent pour inventer, réinventer et maintenir les institutions qui les animent.

Mots clés : Institutionnalisation - Innovation managériale - Acteurs / Action - Mesures de performance - Collectivités territoriales

Abstract: Recent developments in institutional theories attempt to overcome criticisms of neo-institutionalism as discussed by DiMaggio and Powell in their seminal paper in 1983. We follow that same stream to propose a framework for reading the institutionalization of managerial innovations. We try to apply this framework of analysis to the French local government – considering their will to establish performance measurements – to highlight the insights such a framework can provide. We then try to emphasize all the tensions that result from the institutionalization process by focusing on the central role held by the actors involved. Whether individual or organizational, these actors are working at various levels of the organizational field in which they gravitate so to invent, reinvent and maintain the institutions that drive them.

Key words: Institutionalization – Managerial innovation – Actors / Action – Performance measurements – Local governments

Introduction

L'entrée en vigueur progressive de la LOLF depuis 2002 représente la déclinaison en France des principes du New Public Management (NPM). Cela s'est principalement traduit par une transition vers des modes de gestion axés sur les résultats et notamment les mesures de performance (Hood, 1995 ; Olson et al., 1998 ; Pollitt et Bouckaert, 2000). La généralisation des principes du NPM au sein des pays de l'OCDE a été étudiée selon plusieurs perspectives ; bien que l'approche néo-institutionnelle soit le courant dominant de tels travaux (Modell, 2009, p. 277). En effet, la nature même des techniques de mesure de performance et de contrôle fait qu'elles dépassent leur aspect instrumental pour intégrer des aspects politiques et sociaux, portées par les acteurs impliqués. Les théories institutionnelles sont bien celles qui interrogent le comportement des acteurs au-delà des formes classiques de rationalité et questionnent le processus qui relie les institutions aux organisations ; selon quelle modalité et dans quel sens (Huault, 2004, p.1). Nous retenons également les propos de Giddens (1984/1987, p.36, traduit par Giordano et Groleau, 2004, p.153/154) : « Chacun se positionne à la fois dans le flot de la vie de tous les jours, dans la durée de son temps de vie et dans la durée du « temps institutionnel », de la structuration supra-individuelle des institutions sociales ». Le choix de l'adoption de mesures de performance au sein des collectivités territoriales n'est pas anodin. Il est la face apparente de mécanismes aux implications plus profondes, englobant tant un groupe d'organisations que des acteurs individuels.

Nous nous intéressons de fait dans ce papier à l'ensemble de ces éléments qui interviennent et interagissent pour rendre possible le processus d'institutionnalisation de ces mesures de performance au sein des collectivités territoriales. Notre objectif est de proposer une lecture d'un tel processus d'institutionnalisation.

Nous débutons pour cela par une rapide introduction au contexte étudié. Nous revenons ensuite dans une première partie sur l'évolution de la pensée institutionnelle qui nous permettra en seconde partie d'aborder les travaux qui se sont essayés à la modélisation de l'institutionnalisation de l'innovation. La troisième partie analyse le cas des mesures de performance dans les collectivités territoriales au travers des concepts théoriques mobilisés. Cela nous mène à la proposition d'une grille de lecture du processus d'institutionnalisation des mesures de performance dans les collectivités territoriales en France. Nous engageons ensuite une discussion sur les résultats auxquels nous aboutissons afin d'ouvrir la réflexion sur de nouvelles dimensions.

Introduction au contexte

La véhémence des débats entre les différentes parties prenantes sur la mise en place de mesures de performance nous a poussés à questionner les forces en action au sein du champ des collectivités territoriales en France. Nous nous sommes penchés sur ce constat en examinant deux principaux aspects : que mettent en place les collectivités territoriales et pourquoi ?

Le discours véhiculé autour des mesures de performance dans le secteur public nous semble le point de départ dans notre tentative d'identification des déterminants de la mise en œuvre de mesures de performance. Toutefois, au-delà de l'explication que peut apporter une lecture de la rationalité des acteurs, nous souhaitons nous pencher sur les raisons sous-jacentes à de tels

comportements. Nous faisons ainsi appel aux concepts mis en évidence par les théories institutionnelles pour encadrer notre réflexion sur le sujet. Nous retenons notamment les travaux de Modell (2009, p. 280) qui montre que la recherche institutionnelle sur la mesure de performance dans les établissements publics s'est principalement axée sur trois éléments distinctement identifiables mais pouvant exister simultanément :

- Mesure de performance (type LOLF) qui contient des techniques qui relèvent de la gestion par objectifs et de la gestion orientée vers les résultats ;
- Mesure de performance multidimensionnelle dans laquelle des indicateurs de performance financiers et non financiers sont combinés, dans le cadre d'une planification stratégique tel que le Balanced Score Card ;
- Évaluation des performances par approche comparative par utilisation des méthodes de rating et d'évaluation inter-organisationnelle.

Néanmoins, Modell préfère, dans l'état de l'art qu'il fait sur ce thème, de se référer à une notion plus large des mesures de performance et d'inclure dans la mesure de performance d'autres types d'outils tels que le VBM, les mesures de qualité, etc... Nous partageons la même idée, et nous considérons aussi l'évaluation des politiques publiques, la gestion de risque, et l'utilisation de Tableaux de Bord utilisés dans l'optique de planification stratégiques comme étant des mesures de performance.

Toutefois, les systèmes de mesure de performance dépassent le simple cadre d'outils, méthodes ou techniques. Ils sont plus globalement l'expression concrète du changement qui s'opère. Nous choisissons de fait d'assimiler la mise en place de mesures de performance à l'implantation d'une innovation managériale.

La littérature abonde de définitions quant au concept d'innovation. Toutefois, toutes ne font pas l'unanimité : chacune privilégiant un aspect plutôt que l'autre. Burgelman, Kosnik et Van de Poel (1988) accentuent l'idée de nouveauté : une innovation est toute chose de vraiment nouveau. Rogers et Shoemaker (1971) apporte plus de précision et insistent sur la dimension portée par les individus concernés : « une innovation est une idée, une méthode ou un produit perçu comme nouveau par les individus ». L'accent est dès lors mis sur la perception des acteurs (Godowski, 2003). Il s'agit au final de considérer l'innovation :

- en tant que nouveauté intrinsèque : l'innovation apporte et se justifie par son caractère nouveau ;
- en tant que nouveauté perçue : il suffit que les individus soient convaincus d'un apport original pour que l'on parle d'innovation ; bien que cette assertion soit réfutée du fait que la réceptivité ne permet pas de définir ce qu'est l'innovation (Kimberly, 1981, p. 86).

D'autres auteurs proposent des définitions de l'innovation managériale à plus large spectre. Van de Ven (1986, repris par Godowski 2001, p. 218) aborde ainsi ses multiples aspects : « l'innovation managériale est une idée nouvelle qui peut être soit (1) une recombinaison d'idées anciennes, soit (2) un schéma qui modifie l'ordre du présent, soit (3) une formule ou une approche unique perçue comme nouvelle par les individus concernés. Elle contribue à augmenter le stock de connaissances dont disposent les managers, qui prend la forme d'améliorations ou d'ajouts apportés à l'ensemble des techniques, pratiques et méthodes de gestion, et exerce donc un impact direct sur le mode de management ». La difficulté qu'il y a à proposer une définition unique ou du moins unanime de l'innovation managériale nous

conforte dans l'assomption de complexité quant au phénomène à l'étude dans ce papier. Une innovation managériale peut en effet être appréhendée selon différents angles. La recherche autour de l'innovation managériale a été effectuée principalement dans la séparation des trois types de questions : quel sont les critères précédents l'innovation et censés faciliter son adoption ? Comment l'innovation se met-elle en place ? Quelles sont les conséquences de sa mise en œuvre ?

Cette distinction entre l'avant, le pendant et l'après implantation de l'innovation managériale a masqué le débat sur ce qui lie tous ces aspects et enclenche tous les mécanismes qui y sont reliés : l'institutionnalisation de l'innovation managériale (Andon et al, 2007).

Notons par ailleurs que si les innovations managérielles impactent la performance de l'organisation, ce lien est difficilement quantifiable ; les innovations étant composée de plusieurs facteurs interconnectés (Kimberly, 1981). L'implantation d'une innovation managériale va donc bien au-delà d'une démonstration claire et quantifiable de son effet sur la performance.

L'approche rationnelle considère la diffusion des innovations au sein d'un champ organisationnel comme une communication linéaire à travers des canaux et qui se déroule à travers le temps. Un exemple en est le modèle de Rogers (1995, p5) où la diffusion d'une innovation se présente en tant que processus à deux variables : le temps et le nombre d'acteurs qui acceptent l'innovation. Une telle approche laisserait supposer que la diffusion s'explique d'elle-même (ou du moins au travers d'une lecture contingente) ; seul importe de trouver le meilleur moyen de la mesurer.

L'approche néo-institutionnelle a également été mobilisée dans la littérature scientifique pour expliquer le phénomène de la diffusion massive de certaines pratiques managérielles au sein des organisations (par exemple : le modèle de Kaplan et Norton, les cinq forces de Porter, l'externalisation...). Cependant, cette approche ne permet pas d'expliquer l'échec lié à d'autres innovations managérielles (à titre d'exemple : le ERP et le management panique..), ni la relative performance d'autres modèles managériaux (par exemple : le management de la qualité, le modèle financier d'analyse de portefeuille...). Remettre en question les théories néo-institutionnelle par rapport à leur rejet de la rationalité économique des acteurs et d'une acception de l'organisation en tant qu'espace de conflit d'intérêt entre les différentes parties prenantes (Bensebaa et Beji-Becheur, 2006) entre complètement dans notre choix d'une lecture de l'innovation managériale au travers des nouveaux développements en théories institutionnelles intégrant plusieurs niveaux d'analyse : des logiques institutionnelles à leur transcription en pratiques concrètes par le biais du travail des acteurs impliqués. La section qui suit tente de préciser l'ensemble de ces notions en s'appuyant sur les travaux les plus récents en théories institutionnelles et le tournant qu'ils insufflent à ce courant.

1. Un état des lieux sur l'évolution de la théorie institutionnelle : vers un dépassement de l'adolescence

Davis et Marquis (2005) rappellent que les théories institutionnelles sont parmi les plus mobilisées pour l'étude des organisations. Plus de trente ans après l'apparition de ce courant, beaucoup de changements ont été introduits à la théorie néo-institutionnelle afin de répondre aux critiques soulevées à l'égard des premiers travaux menés dans ce courant (Scott, 2008). Comme Scott le souligne, nous ne devrions jamais sous-estimer la puissance des premiers travaux scientifiques sur le développement d'un courant théorique et l'élaboration de son espace d'influence (Scott, 2008). Il semble donc intéressant de commencer par un historique du développement du courant néo-institutionnel.

1.1 Les principaux arguments de la théorie néo-institutionnelle

En 1977, John Meyer et ses collègues ont formulé les premiers fondements du courant néo-institutionnel (Meyer et Rowan, 1977; Meyer et al., 1978; Meyer et al., 1981; Zucker, 1977). L'argument général avancé est que la structure organisationnelle formelle ne reflète pas simplement des impératifs technologiques (Lawrence et Lorsch, 1967, Sewell, 1992) et la dépendance envers les ressources (Pfeffer et Salancik, 1978), mais surtout des forces « institutionnelles » qui relèvent de notions vaguement définies telles que « les règles », « les mythes rationnels¹ » et « les connaissances légitimées par les systèmes éducatifs, par le prestige social, et par les lois... » (Meyer et Rowan, 1977, pp. 34-43).

Dans cette approche sociocognitive des théories institutionnelles, DiMaggio et Powell (1983) introduisent la notion de champ organisationnel comme étant « la totalité des acteurs pertinents structurant [le] système, dont la logique de fonctionnement est propre : les fournisseurs clés, les ressources et les consommateurs, les organisations de réglementation et d'autres organisations qui produisent des services ou des produits similaires (p.148) ». Pourtant, selon Hoffman (1999), le champ organisationnel « ne se forme pas autour de technologies ou industries communes ... mais se forme autour de préoccupations qui prennent de l'importance quant aux intérêts et objectifs d'un ensemble spécifique d'organisations (p. 352) ».

Dans l'approche néo-institutionnelle, les champs organisationnels ont été pris comme point de départ pour expliquer l'émergence de nouvelles structures et de pratiques organisationnelles, ainsi que les processus d'homogénéisation au sein des groupes d'organisations (DiMaggio, 1991; DiMaggio et Powell, 1991; Greenwood et al., 2002). Le champ organisationnel est autant à considérer du point de vue de ce qui le compose que du point de vue des forces qui l'animent. Ce qui renvoie à la notion d'isomorphisme², point central dans le postulat néo-

¹ Meyer et Rowan (1977) identifient les mythes rationnels comme étant les contextes primaires qui se créent et dans lesquels les organisations exercent le contrôle social. Ces mythes sont les conditions qui confèrent la légitimité et par lesquelles les acteurs interprètent et adoptent les pratiques, à leurs yeux institutionnellement légitimes.

² L'isomorphisme selon DiMaggio et Powell (1983) revêt trois formes : Coercitif, mimétique et normatif : L'isomorphisme coercitif résulte des pressions subies par l'organisation et exercées par les organisations dont elle dépend ; L'isomorphisme normatif découle principalement de la professionnalisation ; Quand l'environnement est empreint d'incertitude, que les objectifs sont ambigus, les organisations auront tendance à se façonner à l'image d'autres organisations, l'isomorphisme est dit mimétique.

institutionnel (Desreumaux, 2005). La préoccupation initiale du néo-institutionnalisme était d'expliquer l'isomorphisme structurel, quel que soit son origine, quand il ne peut pas être expliqué par des pressions concurrentielles sur le marché ou par des soucis d'efficience (DiMaggio et Powell, 1983; Meyer et Rowan, 1977; Tolbert et Zucker, 1983). Par conséquent, les recherches institutionnelles étaient centrées sur la manière dont les institutions façonnent le comportement des acteurs organisationnels.

Le critère de légitimité dépend de la capacité d'adaptation à l'environnement institutionnel et de la conformité aux règles aux normes et aux standards en vigueur : plus l'organisation est conforme à son environnement institutionnel plus elle augmente sa légitimité et accroît ainsi son accès aux ressources essentielles et, par conséquent ses chances de survie (Meyer et Rowan, 1977; DiMaggio et Powell, 1983; Meyer et Scott, 1983; Zucker, 1987 ; DiMaggio, 1988). Meyer et Rowan (1977) pronostiquent que « les organisations échouent quand elles s'écartent des prescriptions de mythes institutionnalisés : en dehors de l'efficacité technique, les organisations qui innove dans une manière structurellement importante subissent des coûts considérables liés à la légitimité (p. 353)».

1.2 Les limites des premiers travaux en théorie néo-institutionnelle

Deux catégories de limites ont été mises en avant par rapport aux recherches qui ont opté pour l'approche néo-institutionnelle : celles concernant les postulats et celles portant sur la méthodologie découlant de cette approche.

Les premiers travaux mobilisant la théorie néo-institutionnelle ont adopté une vision stable de la réalité institutionnelle, une vision répétitive et incarnée par des pratiques dominantes et perpétuelles accompagnées du comportement irrationnel (*a-rational*) d'organisations mues par le seul souci d'imitation au détriment de tout autre impératif (Desreumaux, 2005). Le postulat d'isomorphisme et de conformité structurelle – découlant des idées admises (*taken-for-granted*) et du mythe rationnel – présenté à la fois comme un résultat et une explication a suscité la réflexion d'autres chercheurs qui auront notamment introduit les notions de découplage (*loose coupling*) (Powell, 1991), d'institutionnalisation non-achevée (*incomplete institutionalization*) (DiMaggio, 1988), de systèmes emboîtés (*nested systems*) (Holm, 1995) et de mutabilité (*mutability*) (Clemens et Cook, 1999).

Un autre point critique dans la pensée institutionnelle a concerné la notion de champ organisationnel. Jusqu'au milieu des années 1990, les définitions qui en étaient proposées se limitaient aux aspects évoqués par DiMaggio et Powell (1983) (Scott et Meyer, 1994, p. 56). Cependant, les chercheurs utilisent depuis une conception plus large du champ organisationnel qui comprend «deux éléments distinctifs: d'une part, un ensemble d'institutions, y compris les pratiques, les ententes et les règles, et d'autre part un réseau d'organisations » (Lawrence et Phillips 2004, p. 692). Cette vision semblant figée, il faut dès lors questionner l'origine des règles et étudier leur évolution pour explorer la tension entre les institutions et les organisations qui composent le champ.

Du point de vue méthodologique, le néo-institutionnalisme semble étudier un processus d'institutionnalisation linéaire et inéluctable (Dambrin et al., 2005). Hasselbladh et Kallinikos (2000) déplorent le manque de programmes empiriques étudiant le champ organisationnel jusqu'alors vu comme une boîte noire. Ils insistent sur le fait qu'« en tant que produit d'une

construction sociale, l'institutionnalisation doit en finir avec une vision trop éloignée du terrain (*the bird's eye view of the field*) et se pencher de plus près sur les moyens sociaux et cognitifs et les procédures qui sous-tendent des croyances et des modèles d'action rationalisés » (p. 700).

1.3 L'évolution de la pensée institutionnelle

Scott (2008) témoigne de l'évolution de l'approche néo-institutionnelle. Le résultat d'une revue de la littérature sur les travaux qui adoptent l'approche néo-institutionnelle montre que la théorie gagne en maturité. Hirsch et Lounsbury (1997) ont tenté de réconcilier institutionnalisme traditionnel et néo-institutionnalisme, cherchant à clore la « querelle de famille ». L'objectif est alors de retrouver la complémentarité entre néo-institutionnalisme (New) et institutionnalisme traditionnel (Old), et ce au travers de nouvelles approches visant à dépasser la vision déterministe liée à la théorie néo-institutionnelle. En remontant aux travaux de Meyer et Rowan (1977) et en tenant compte des revues de littérature les plus récentes (Lounsbury, 2007,2008 ; Scott, 2008), nous attirerons l'attention tant sur les tentatives de dépassements que sur les propositions de réconciliation entre ancien et nouvel institutionnalisme. Dans la suite de ce paragraphe nous tenterons d'exposer quelques pistes d'évolution que nous utiliserons dans notre analyse, et nous finissons par un tableau qui résume notre compréhension de Scott (2008).

1.3.1 Les réponses aux pressions institutionnelles

L'argument de la théorie institutionnelle adoptait une logique descendante (top-down) ; la plupart des premiers travaux sur l'environnement institutionnel le voient comme un contexte qui impose des exigences et/ou des contraintes sur les organisations. Les organisations sont composées de nombreux éléments institutionnels, de règles, normes ou de convictions qui se forgent par l'interaction ou qui sont empruntés à l'environnement. Bien que les éléments institutionnels eux-mêmes soient symboliques, ils n'ont d'intérêt que dans la mesure où ils fournissent des schémas cognitifs, des orientations normatives, et des règles qui contraignent et influencent les comportements sociaux. Nous assistons à une modification de la pensée institutionnelle pour dépasser les limites de la vision déterministe. Cette évolution donne un rôle précis aux acteurs institutionnels ou individuels, vers une théorie de l'action où les règles, les normes et les significations apparaissent par l'interaction et sont conservés et modifiés par le comportement des acteurs sociaux (Giddens, 1979, Sewell, 1992).

Les travaux d'Oliver (1991) marquent un tournant significatif en essayant de combiner l'approche institutionnelle et la dépendance envers les ressources de Pfeffer et Salancik (1978) pour montrer comment des organisations choisissent de répondre stratégiquement aux pressions institutionnelles. Lounsbury (2007) attire l'attention sur la richesse empirique que les travaux récents explorent en s'intéressant non seulement au niveau de recherche méso – dominant jusque là les approches néo-institutionnelles – mais également au niveau de recherche acteurs-individuels ; offrant ainsi de nouvelles opportunités aux développements théoriques.

Dans l'approche classique, et comme réponse au déterminisme et à la logique unilatérale (*top-down*), Meyer et Rowan (1977) ont été les premiers à parler d'une « conformité rituelle » ; les organisations se sentent obligées d'adopter des changements structurels en réponse aux

demandes institutionnelles, mais ensuite procèdent à «un découplage» des pratiques réelles, qui doit tenir compte des circonstances locales et de la réalité des pratiques (Scott, 2008). Cette explication de la conformité rituelle a été examinée pour montrer qu'une explication plus profonde existe. Lawrence et Suddaby (2008) reviennent ainsi sur l'apport de Leblebici et al (1991) pour mettre en évidence que le travail institutionnel (*institutional work*) renverse la logique et envisage l'interaction, avec un argument « *bottom-up* » retraçant les réponses des acteurs aux pressions institutionnelles

1.3.2 Le travail institutionnel « *institutional work* »

Le travail institutionnel désigne le travail mené par des acteurs individuels ou organisationnels dans leurs interactions avec les institutions du champ organisationnel. Cette définition est celle proposée par Lawrence et Suddaby (2008) qui distinguent ainsi trois aspects :

- **création des institutions** : socle des actions menées par les entrepreneurs institutionnels exprimant leur volonté politique, redéfinissant les systèmes de croyances ou les systèmes de création de sens ;
- **maintien des institutions** : ensemble des actions assurant l'adhésion aux systèmes de règles, et de croyances existant ; ensemble d'actions assurant une « persistance institutionnelle » (Scott, 2001, p. 110) ;
- **dissolution des institutions** : toute action visant au « rejet » d'une institution (Oliver, 1992, p. 567), actions aux implications différentes de celles caractérisant la création de nouvelles institutions.

Selon Leblebici et al (1991), le travail institutionnel requiert un large panel d'acteurs, autant ceux disposant des ressources et compétences nécessaires pour agir (les entrepreneurs) que ceux dont le rôle est de les soutenir ou de leur faciliter ce travail. Child et al. (2007) proposent une vision similaire et distinguent quant à eux entre *field makers* et *field takers*.

L'idée est de proposer une lecture processuelle du rôle des acteurs et de l'évolution des institutions. Cela montre que l'institutionnalisation comme processus dépasse la recherche centrée sur la conformité et la stabilité. En effet, Meyer et Rowan (1977) évoquent autant la notion d'homogénéité que celle d'hétérogénéité. Ce sont bien les travaux de DiMaggio et Powell (1983), focalisant sur les trois types d'isomorphisme, qui ont fait dévier ce courant théorique vers l'étude quasi-exclusive de l'homogénéité (Lounsbury, 2007). Or, le type et l'étendue de la conformité varient d'une organisation à l'autre. La réponse qu'une organisation choisit d'opposer aux pressions institutionnelles devient de fait un sujet d'étude à part entière, à même de mettre en exergue ce niveau de divergences entre organisations (Scott, 2008). Le travail institutionnel amène à un changement méthodologique dans les travaux sur l'institutionnalisation.

1.3.3 Une évolution méthodologique (l'objet, la nature, et le programme)

La notion d'institution évoque clairement la stabilité et l'ordre mais cela ne signifie pas que les institutions ne subissent pas de changement. Les systèmes institutionnels subissent des changements pour des raisons à la fois internes et externes. Le changement exogène peut-être causé par des perturbations qui se produisent dans un contexte plus large tel que les logiques politiques, économiques, ou sociales qui déstabilisent les règles existantes ou leur

interprétation (Thornton, 2004). Les sources endogènes de changement comprennent les lacunes ou les discordances entre les macro-systèmes par rapport aux micro-activités en réponse aux circonstances locales, comme les incohérences qui existent entre les éléments institutionnels ou les cadres concurrents et la persistance de niveaux de performances médiocres par rapport aux attentes (Sewell, 1992 ; Scott, 2008; Dacin et al., 2002).

Les premiers travaux examinant la structure organisationnelle, y compris la théorie de la contingence (Lawrence et Lorsch, 1967; Thompson, 1967/2003) et la théorie de la dépendance envers les ressources (Pfeffer et Salancik 1978), se sont concentrés sur l'examen des variations entre les caractéristiques structurelles des organisations individuelles. Toutefois, l'argument néo-institutionnel a souvent été appliqué à une organisation (par exemple, Powell, 1988) et à une population (par exemple, Baum et Oliver, 1992), mais beaucoup de travaux ont eu lieu au niveau du champ organisationnel. Ces recherches ne se concentrent pas sur les organisations dans leur environnement, mais sur les organisations qui forment leur environnement ; avec l'organisation comme unité d'analyse.

Les premières formulations (par exemple, DiMaggio et Powell, 1983; Scott et Meyer, 1983) ont accordé trop d'attention aux caractéristiques structurelles et relationnelles dans le champ, en négligeant les éléments culturels ou symboliques. Des initiatives plus récentes (par exemple, Haveman et Rao, 1997; Rao et al., 2003; Scott et al., 2000) soulignent la coproduction de systèmes relationnels et de significations comme les éléments clés du champ (Scott, 2008).

De plus en plus, les recherches en théories institutionnelles essaient de rendre compte du changement au niveau du champ organisationnel à travers une analyse interactive qui met l'acteur (organisationnel ou individuel) au cœur du processus de travail sur les institutions. En effet, les premiers travaux sur la théorie institutionnelle se contentaient de faire référence aux pressions institutionnelles. La méthodologie consistait à assembler des données illustrant les régularités observées pour ensuite montrer qu'elles sont dues aux effets des processus institutionnels. Meyer et Scott (1988) retracent par exemple comment les organisations de l'éducation nationale aux États-Unis sont devenues homogènes sur une étude de 40 ans. L'expansion et l'imposition de modèles standards ont été avancées comme explication de cette homogénéisation. Scott (2008) se montre critique à l'égard de son propre travail en déplorant le manque de données appuyant les constats de ses recherches.

Cette situation, cependant, a commencé à changer avec de nombreuses recherches qui utilisent des mesures spécifiques pour saisir les changements au niveau des règles, des normes et des systèmes de croyances. Parmi les indicateurs qui ont été utilisés pour apporter des preuves de changement figure : la fréquence et le contenu de la diffusion des médias, les types de programmes de formation, les types de logiques sociales, l'enregistrement, la certification et l'accréditation, l'étendue et le type des lois et de la jurisprudence ainsi que le suivi d'application par les organisations réglementaires (Deephouse, 1996; Hoffman, 1997; Ruef et Scott, 1998; Scott et al., 2000; Thornton, 2004).

Le tableau (1) résume les différents points d'évolution dans la théorie néo-institutionnelle. Adapté de Scott (2008), il montre les points de remise en cause, puis les pistes qui permettent alors d'enrichir la recherche dans ce courant de pensée.

Tableau 1 : Les zones d'évolution de la théorie institutionnelle et les pistes à exploiter

<i>Élément d'évolution</i>	Conceptualisation plus précise	Argument interactif	Changement substantiel	Nouvelle méthodologie basée sur des études empiriques	Clarification de la relation (organisation – champ organisationnel)	Instauration de la rationalité	Le changement organisationnel
<i>Argument derrière cette évolution</i>	<p>À travers la réconciliation entre <i>New</i> et <i>Old</i> institutionnalisme</p> <p>Recentrer la recherche sur l'origine des idées institutionnalisées, et le rôle des acteurs impliqués</p>	<p>Compléter l'argument « <i>top-down</i> » dominant avec un argument « <i>bottom-up</i> » en cherchant les réponses des acteurs aux pressions institutionnelles</p>	<p>Loin de l'argument de « <i>loose-coupling</i> », chercher à expliquer les motifs de changement pour les acteurs et par les acteurs</p>	<p>Montrer par des études empiriques et mesurer par des indicateurs le changement et les interactions dans le champ organisationnel</p>	<p>Chercher les limites et sources de changement pour pouvoir recentrer la recherche institutionnelle sur les champs organisationnels et leurs composants</p>	<p>Chercher à réintroduire la question d'<i>agency</i> au sein de la théorie institutionnelle et admettre la rationalité limitée des acteurs</p>	<p>Contester la stabilité en développant un cadre du changement organisationnel basé sur l'action et un rôle primordial des acteurs</p>
<i>Les pistes à exploiter</i>	<ul style="list-style-type: none"> - clarifier la notion d'institutions. - prendre en compte les communautés de pratique. - exploiter la théorie de structuration. 	<ul style="list-style-type: none"> - introduire la question d'<i>agency</i>. - clarifier les types d'acteurs. 	<ul style="list-style-type: none"> - institutionnalisation comme mode de changement. - hiérarchiser les composantes du champ organisationnel. 	<ul style="list-style-type: none"> - questionner les motivations des acteurs. - prendre en compte l'« <i>institutional work</i> ». 	<ul style="list-style-type: none"> - intégrer la théorie de la structuration. - comprendre le changement organisationnel 		

Dans notre recherche, nous choisissons une approche qui met en exergue le travail institutionnel des acteurs, aborde la hiérarchisation du champ organisationnel, repositionne la notion d'institution dans la lecture institutionnelle et s'inspire de la théorie de la structuration pour offrir une lecture processuelle du processus d'institutionnalisation.

L'institutionnalisation perçue en tant que processus a fait l'objet de plusieurs efforts de modélisation. Il nous semble important de revenir sur ces différents travaux avant d'élaborer une méthodologie adaptée à notre cas d'étude.

2. Réflexion sur la modélisation du processus d'institutionnalisation :

DiMaggio (1988) définit l'institutionnalisation comme produit des efforts menés par des acteurs afin de réaliser leurs buts. L'institutionnalisation – résultat de constructions sociales (Hasselbadh et Kallinikos, 2000) – est un phénomène complexe fait d'interactions et mû par une dynamique propre. Toutefois, ainsi que le rappellent Hasselbadh et Kallinikos (2000), les travaux empiriques en courant institutionnel ne rendaient pas forcément compte de facettes importantes du processus d'institutionnalisation. C'est d'ailleurs le point de départ que ces deux auteurs prennent pour proposer un cadre de lecture de l'institutionnalisation ; à l'instar de Barley & Tolbert (1997) et de Burns & Scapens (2000).

Chacun de ces trois travaux s'attèle à proposer un cadre d'analyse, un modèle d'interprétation qui tente de donner sens au processus d'institutionnalisation mais aussi de préciser l'utilisation à faire d'un tel modèle.

Comme précisé ci-avant, nous tenterons de nous inscrire dans cette même mouvance avec comme objectif la construction d'une grille de lecture de l'institutionnalisation des innovations managériales.

La revue de littérature du courant institutionnel ayant fait ressortir les trois modèles évoqués ci-dessus, nous commencerons par retracer les apports de chacune de ces propositions afin de mettre en exergue les questionnements que ces travaux ont soulevés dans la construction de notre réflexion par rapport aux innovations managériales.

Dans un premier point, nous aborderons les interactions mises en évidence par ces cadres d'analyse. Nous reviendrons en second point sur des réflexions que nous nommerons d'orientation méthodologique en cela qu'elles concernent l'utilisation à faire du modèle proposé. Le troisième point retrace l'approche empirique que nous avons mise en œuvre et qui intègre les éléments de réflexion tirés de la revue des trois modèles exposés.

2.1 Points de réflexion sur la logique de modélisation de l'institutionnalisation

Les modèles de Barley & Tolbert (1997), Burns & Scapens (2000) puis Hasselbadh et Kallinikos (2000) jouent sur la notion de continuité à travers le temps. Ils adoptent soit une logique descendante (*top-down*), soit une logique dualiste (*top-down, bottom-up*) qui met l'accent sur la tension entre le domaine des institutions et celui de l'action.

La vision que Hasselbadh et Kallinikos (2000) ont de l'institutionnalisation se base sur une logique uni-sens où les idéals se déclinent en pratiques en passant par un discours qui se codifie pour amener à des règles précises de contrôle et de conduite. Les deux auteurs

proposent de lire le processus d'institutionnalisation des pratiques au travers du triptyque : Idéals, Discours, Techniques de contrôle. Les idéals expriment (oralement) les objectifs et intentions sociales attendus par l'organisation. Le processus de transformation des idéals en discours (par écrit) délimite clairement le domaine de l'action. Les idéals deviennent plus spécifiques : un système de « savoir » se crée qui distingue les objectifs les plus pertinents et les rôles à jouer par les acteurs impliqués, qui désignent les schémas d'action et l'interprétation qui doit en être faite. Les codifications formelles – que regroupent et induisent les techniques de contrôle – mettent en marche ces relations.

Dans leur argumentation pour souligner l'absence d'approche constructiviste dans les travaux en nouvelles théories institutionnelles, Hasselbadh et Kallinikos (2000) évoquent les travaux de Barley & Tolbert (1997). Ces derniers ont recours à la théorie de la structuration de Giddens pour tenter d'éclairer la dynamique du processus d'institutionnalisation considéré comme étant le passage de l'institution au domaine de l'action.

Barley & Tolbert (1997) s'appuient sur la distinction que fait Giddens entre domaine institutionnel (supérieur) et domaine de l'action. A la notion de modalités de Giddens (identifiant les interactions entre institutions et action), ils substituent celle de scripts. L'institutionnalisation se fait alors par évolution des scripts dans le temps. Le passage du script au moment T1 au script au moment T2 traduit ainsi les allers-retours entre institution et Action. Leur modèle pourrait être résumé par les quatre étapes suivantes :

a - Institutions à Script / b - Script à Action / c - Action à Script / d - Script à Institution

Ces mêmes étapes pouvant être exprimées ainsi :

a - Création du script / b - Mise en œuvre du script / c - Modification ou application du script / d - Externalisation

En introduisant la notion de scripts, Barley & Tolbert (1997) suggèrent que la logique du structurel (l'interaction entre structure et action) passe forcément par ces scripts. Dans le même sens, le modèle de Burns et Scapens (2000) se construit autour de cette interaction, sauf qu'ils remplacent la notion de script par une autre dualité : Règles-Routines.

Appliquer ces modèles aux innovations managériales soulève certaines interrogations ; particulièrement en ce qui concerne le rôle des acteurs et les types d'acteurs impliqués. Depuis longtemps les recherches en la matière tentent d'intégrer le rôle des acteurs notamment à travers la théorie de la structuration (Ranson et al., 1980; Pettigrew, 1987; Willmott, 1987). Néanmoins, le rôle des acteurs (ou managers) reste indéfini, et lorsque nous le rapprochons du point de vue institutionnel, nous risquons de retomber dans la vision héroïque des entrepreneurs institutionnels.

Une autre interrogation à l'étude de ces trois modèles concerne le passage de l'institution à une modalité ou de l'institution aux routines qui semble se faire de façon systématique, immuable; Or plusieurs institutions peuvent cohabiter, ou encore entrer en conflit. Elles peuvent évoluer de manière différente. Burns et Scapens (2000, p. 13) limitent le rôle des managers créatifs au changement des routines existantes. Nous nous demandons si ce n'est pas plutôt au niveau des institutions et du choix des institutions existantes que ce rôle pourrait prendre toute son importance.

Un autre questionnement concerne la particularité de l'innovation managériale et son institutionnalisation lue à travers ces modèles ; Si nous pouvons l'aborder en tant

qu'ensemble d'institutions, script, ensemble de règles et de routines ou bien en tant que ce qu'elle permet de faire dans le domaine de l'action ?

2.2 Points de réflexion au niveau méthodologique

Sur un plan méthodologique, les trois modèles cités fournissent des éclairages sur leur utilité. Hasselbadh et Kallinikos (2000) essayent de proposer une méthodologie pour tracer les étapes de transformation des institutions en pratiques par des recommandations qui visent à étudier le discours et les codifications de ce discours. Barley & Tolbert (1997) quant à eux recommandent de se concentrer sur l'observation de l'évolution des scripts et sur le recensement de la perception des acteurs. Ils considèrent moins utiles les données rétrospectives et historiques. Burns et Scapens (2000) illustrent leur modèle par des exemples. Toutefois, la relation Règles-Routines semble difficile à comprendre ; principalement lorsque les auteurs exposent les cas du changement organisationnel informel ou quand ils évoquent le changement révolutionnaire où les institutions et les routines changent de manière radicale.

Burns et Scapens (2000) ne semblent pas préciser les éléments méthodologiques pour faire face à ces situations. En effet, étudier le cas de l'institutionnalisation de l'innovation managériale soulève des problèmes méthodologiques. Vouloir construire une typologie des acteurs impliqués dans le processus suppose de clarifier une méthode d'étude pour comprendre le rôle de chaque type d'acteurs dans l'institutionnalisation. Quant à l'étude de l'innovation managériale, il faut pouvoir clarifier l'objet de la recherche par rapport au rôle des acteurs (émergence, diffusion, appropriation....).

En ce qui concerne le modèle de Barley et Tolbert (1997), l'étude des institutions et des pratiques se fait sous l'hypothèse que l'évolution de l'une entraîne forcément l'évolution de l'autre. Une telle hypothèse suppose de mettre en place une méthodologie précise pour la vérifier. La même remarque pourrait être formulée par rapport au modèle de Burns et Scapens (2000). Par ailleurs, relier les institutions simultanément aux règles et aux routines ne permet pas d'identifier la relation entre ces deux dernières notions. Cela a laissé l'interprétation aux chercheurs. Lukka (2007) a questionné par exemple cette relation pour expliquer le découplage (*loose coupling*).

Ce modèle qui explique l'institutionnalisation dans une organisation individuelle pose aussi le problème d'une cohérence entre un mécanisme d'appropriation et la notion d'institution qui se construit à un niveau plus large, celui du champ organisationnel.

Notre objectif est de proposer une lecture de l'innovation managériale, au niveau du champ organisationnel. En nous imprégnant des modèles déjà présentés en littérature institutionnelle et suite aux questionnements qu'a soulevés la revue de ces modèles, nous nous sommes attelés à appréhender le terrain selon l'approche méthodologique présentée au paragraphe suivant.

2.3 Méthodologie de recherche mise en œuvre

À travers une triangulation des données, nous avons voulu approcher plusieurs aspects :

- Les institutions qui dominent le champ des collectivités et leurs évolutions chronologiques. Une revue de littérature dans les journaux académiques et professionnels, ainsi qu'une étude historique retraçant la réforme des secteurs publics en France. L'objectif en est de présenter l'évolution historique de l'introduction des mesures de performance ;
- La variété des acteurs présents à plusieurs niveaux hiérarchiques. Seize entretiens dans différents types de collectivités et autres types d'organisations qui travaillent avec celles-ci ont été réalisés. Le discours des acteurs révélant leur perception des institutions ainsi que les problèmes techniques sur le terrain.
- L'innovation managériale en tant que script. Cela requiert d'observer son évolution réelle. Pour ce faire, une observation dans le cadre d'une participation aux ateliers sur des thèmes qui relèvent de la mesure de performance et de l'évaluation des politiques publiques à l'AFIGESE³ (durant un an et demi), ainsi que d'autres forums qui regroupent des collectivités selon leur catégorie (les conseils généraux par exemple). L'objectif est d'observer et de comprendre les motivations des acteurs et leurs préoccupations ainsi que d'observer l'outil et l'appropriation de celui-ci au niveau opérationnel.

3. Proposition d'une grille d'analyse de l'institutionnalisation des mesures de performance en collectivités territoriales

Nous nous proposons dans ce qui suit de faire le lien entre les données recueillies auprès des collectivités territoriales et les différents repères théoriques retenus en proposant une lecture de la mise en place d'innovations managériales au sein de ces collectivités.

En retraçant le travail engagé par les acteurs impliqués – d'abord les politiques puis les opérationnels – nous tenterons de préciser les niveaux d'analyse retenus pour l'analyse du processus d'institutionnalisation ainsi que les interactions entre ces différents niveaux. Nous enchaînerons ensuite par une discussion des résultats et une réflexion sur la pertinence de la lecture de l'institutionnalisation que nous retenons.

3.1 Travail des acteurs politiques : entre abstraction et idéalisation

Le concept de logique institutionnelle apporte une explication aux divergences de pratiques au sein d'un champ organisationnel (Lounsbury, 2007). En effet, la coexistence de plusieurs logiques institutionnelles permet de comprendre l'hétérogénéité des pratiques au sein des organisations du champ. Thornton (2004) définit les logiques institutionnelles comme étant « un système de pratiques concrètes, des suppositions, des valeurs, croyances ou règles historiquement et socialement construites, par lesquelles les individus inventent ou réinventent leur réalité, organisent leur temps et leur espace et procurent du sens à leur réalité sociale (p.69) ». Nous différencions logique institutionnelle et institution en cela que les logiques institutionnelles ne constituent pas une règle admise (*taken-for-granted*) : elles

³ AFIGESE - Association FInances GEStion Evaluation des collectivités territoriales.

peuvent faire l'objet de controverses et sont généralement nombreuses à co-exister. Elles se situent à un niveau supérieur, influençant l'ensemble des acteurs du champ organisationnel, y compris ceux qui ne s'en revendiquent pas. Ces mêmes acteurs tendent à utiliser ces logiques institutionnelles en les interprétant et en les modifiant selon leurs besoins. Lounsbury (2007) cite Meyer et Rowan suggérant que « les environnements institutionnels sont souvent pluriels et [que] les sociétés tendent à promouvoir des mythes hautement incohérents (p.356) ». Lounsbury fait dès lors correspondre ces logiques multiples aux multiples formes de rationalité institutionnellement ancrée. Ce qui offre un cadre de lecture à la variation de pratiques ainsi qu'aux dynamiques soutenant ces pratiques.

L'histoire de la réforme des administrations publiques montre la montée d'idées nouvelles, mises en avant afin de répondre aux impératifs de la bureaucratie, au sens de Weber. Dans notre réflexion, nous considérons la bureaucratie en tant que logique institutionnelle qui finit par inspirer un mouvement de controverse⁴ laissant la place à une logique de réforme, importée du secteur privé quand en 1965 aux États-Unis le président Johnson ordonne l'introduction du *Planning-Programing-Budgeting System* (PPBS). Au moment où le PPBS est de plus en plus délaissé aux États-Unis, il fait son entrée en France en 1970 sous le nom de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). La logique institutionnelle de **bureaucratie** – préalablement considérée comme inhérente à la complexité des structures publiques – se retrouve contestée. La RCB met fin à l'époque de l'État-patron et à la vision keynésienne du rôle de l'État pour aborder la réforme au niveau administratif (Guenoun, 2008). Ce que Bezes (2002) appelle le « souci de soi de l'État ».

Toutefois, la RCB finit par être abandonnée en 1984. La Rationalisation des Choix Budgétaires et la logique d'évaluation ex-ante (soit le fait de privilégier des indicateurs pour contrôler) avaient dominé pendant une quinzaine d'années environ ; jusqu'à intégrer le socle des logiques institutionnelles préexistantes. Cette logique ne se sera cependant pas traduite en pratiques opérationnelles concrètes sur le terrain⁵. Elle aura cependant légitimé et rendu irréversible une réflexion sur la rationalité de l'État (Bezes, 2002, p. 10) à travers l'émergence d'une logique d'évaluation.

Au moment d'abandonner la RCB, la haute administration s'oriente vers l'évaluation ex-post des politiques publiques (Nioche et Poinsard, 1984). Il s'agit alors de « comparer les résultats attribuables à la politique aux objectifs qu'on lui a assignés, repérer les effets que celle-ci a pu produire par ailleurs dans la société, identifier les objectifs que les auteurs de la politique auraient omis – volontairement ou non – d'explicitier » (Gibert, 2003, p. 262). L'évaluation ex-ante n'est pas conforme avec la logique de l'époque : la décentralisation, où l'État n'intervient auprès de l'administration que dans le cadre d'évaluations périodiques, comme le montre la circulaire de Michel Rocard (1989) qui met l'accent sur une politique de développement des responsabilités et sur la nécessité d'une évaluation ex-post des politiques publiques.

Depuis les années 1989, comme le montre Bezes (2005, p.440), la DGAFP⁶ s'oppose aux solutions néo-managériales importées (du secteur privé ou d'autres pays). Au cours de l'année 2000, le Conseil national d'évaluation (CNE) affirme que l'introduction de la mesure de performance a été retardée de quelques années par rapport aux autres pays membres de l'OCDE. Manifestement, la culture de l'évaluation en France a été marquée par l'adoption de

⁴ Remise en cause des structures bureaucratiques.

⁵ En effet, lors de notre participation aux ateliers sur l'histoire des finances publiques organisés par L'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique, nous avons constaté l'absence d'applications concrètes sur le terrain d'un véritable système d'indicateurs cohérents avec le principe de RCB ; à l'exception du ministère de l'éducation.

⁶ Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ouvrant le champ à une nouvelle logique institutionnelle : le New Public Management. Dans la même perspective, est lancée, le 10 juillet 2007, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) avec pour objectif de confirmer cette volonté d'évaluation des politiques publiques.

Dans le tableau 2, nous reprenons les différentes logiques institutionnelles précitées ainsi que les caractéristiques de chacune.

Tableau 2 : Evolution des logiques institutionnelles des administrations publiques françaises

Période	Caractéristiques	Logique institutionnelle	Remarques
1945/1960	Le rôle de l'état dans une vision Keynésienne	L'Etat-patron	Vers la fin, un changement de logique. L'Etat devient Etat-providence.
1960/1970	Remise en question des structures bureaucratiques	Dysfonctionnements bureaucratiques	Recours au secteur privé et à l'expérience américaine
1970/1984	Managérialisme, RCB en place	Evaluation ex-ante (Indicateurs pour contrôler)	Peu d'expériences réussies en termes de pratique
1984/2000	Evaluation ex-post (Audits, Vérifications...)	Décentralisation	Les réformes portent sur un renforcement interne des structures publiques
Depuis 2000	Evaluation ex-ante, LOLF-RGPP en place	NPM	Combiné avec des réformes qui touchent à la simplification des structures ; Plus d'autonomie ; Remonté des indicateurs ; Gestion interministérielle

Les éléments ainsi mis en évidence concernent l'administration publique en général et nous devons de préciser que le champ d'application de la LOLF ne couvre pas les collectivités territoriales. Or, la logique d'évaluation n'est guère étrangère aux collectivités, bien au contraire ; en témoigne la circulaire Rocard de 1989 (Zampiccoli, 2009) mais surtout les témoignages recueillis sur le terrain :

« La LOLF régulièrement, juridiquement, ne s'applique qu'à l'État. Donc formellement elle ne concerne pas les collectivités locales..... J'oserai dire, les collectivités n'ont pas attendu l'État pour se doter de leur propres outils de pilotage qui répond parfaitement aux objectifs de la LOLF » (Directeur général d'une mairie de taille moyenne) ;

« Les maires ont une libre administration, mais si on attendait l'État pour qu'elle nous impose la LOLF on ne gérerait pas comme on gère aujourd'hui, ça fait longtemps qu'on fait nous la LOLF » (Contrôleur de gestion d'un Conseil général).

D'autant plus que ceux qui ont pensé la LOLF ne sont autres que les responsables de ces collectivités territoriales. Ce qui nous semble loin d'être anodin.

L'ancrage d'une logique de NPM au sein des collectivités ne semble plus faire de doute. Néanmoins, nous nous intéressons au processus qui a conduit à une telle acceptation. Si les

logiques institutionnelles sont à un niveau supérieur au champ organisationnel et les pratiques sont l'expression primaire des comportements des organisations de ce champ, comment s'opère l'interaction entre ces deux niveaux ? Que se passe-t-il entre les deux ?

Musselin (2005) suggère que pour comprendre comment les idées arrivent aux acteurs et façonnent leurs comportements, il s'agit d'être « plus attentif aux mécanismes précis qui produisent et construisent les référentiels ou les croyances et aux modalités par lesquelles se produit l'adhésion des acteurs » (p. 57). Les réformes de l'Etat et les innovations sont toujours idéalisées comme étant bénéfiques (Guenoun, 2008, p. 100). Selon Pollitt et Bouckaert (2004, p. 8), la réforme managériale publique consiste « en des changements délibérés apportés aux structures et processus des organisations du secteur public avec l'objectif d'obtenir d'elles qu'elles fonctionnent mieux ».

Nous identifions ainsi un niveau d'analyse intermédiaire qui justifie l'idéalisation des logiques institutionnelles et le rôle des acteurs dans leur adoption puis leur ancrage : les idéals. Ainsi, au contraire des logiques institutionnelles, qui émergent sur une période plus longue, et dont les moments de rupture concrétisent une évolution permanente et des phases de coexistences de plusieurs logiques, une analyse précise du rôle des acteurs est nécessaire pour rattacher une réforme ou une innovation aux idéals correspondants.

Dans cette perspective, le PPBS peut être rattaché à deux idéals : la nécessité d'une planification stratégique et son intégration au système budgétaire du secteur privé ; l'importance d'élargir aux indicateurs sociaux l'évaluation des administrations publiques, l'utilisation des indicateurs économiques étant déjà en application depuis les années trente aux États-Unis (Mosher, 1969). L'idéal recherché à travers la RCB est de restaurer la confiance dans l'administration publique au moment où celle-ci était sur le point de s'engager dans des grands projets, résultat de la signature du traité de Rome en 1957 et de l'ouverture de l'économie française à la compétition internationale et ainsi répondre au souci de soi de l'État avéré par Bezes (2002). La rationalisation devient donc un idéal, qui vient confronter la logique institutionnelle de bureaucratie préalablement considérée comme inhérente à la complexité des structures publiques. De même, les idéals d'autonomie et de contrôle ponctuel ont été choisis pour justifier de l'abandon de la RCB.

La LOLF s'appuie sur une logique de NPM relevant d'une gestion orientée résultats, du découpage des stratégies en programmes et actions ou encore du suivi de ceux-ci par des indicateurs respectant l'idéal des trois E : « Économie, Efficacité, Efficience ». L'appellation même de NPM (New) joue sur la rhétorique de la nouveauté ; Or nous pensons que la distinction entre logiques institutionnelles et idéals permet de cerner un autre aspect de cette rhétorique, auxquelles les analyses historiques dans une perspective institutionnelle ont recours. Cette distinction est en outre utile en cela qu'elle introduit une dynamique centrée sur le rôle des acteurs et dépassant la dimension statique des institutions.

Cette précision nous semble d'autant plus importante qu'elle permet de comprendre comment les idées voyagent d'un champ organisationnel à un autre et comment ces champs sont inter-reliés. En conséquence, les collectivités territoriales – pourtant non soumises au champ d'application de la LOLF – sont quand même influencées par la logique institutionnelle du NPM et par les idéals qui en découlent.

Étant ce point, l'élargissement du champ d'application de la LOLF aux collectivités a été un sujet de discussion au niveau politique. Il a même fait l'objet de plusieurs commissions parlementaires. Les recommandations de ces différentes commissions mettaient en garde contre les difficultés qu'induirait une obligation légale. A titre d'exemple, nous citerons le

Rapport Lambert⁷ (2005) qui insiste sur le volontariat tout en rappelant l'apport des collectivités territoriales à l'idéal abordé : « *une amélioration des outils budgétaires des collectivités territoriales pourrait donc être envisagée, et contribuer tant à la transparence de l'action qu'à la performance de la gestion locale. Une fois les outils forgés, elle pourrait faire l'objet d'une expérimentation, sur la base du volontariat, dans les collectivités* » (p.80). Le Rapport Richard⁸ (2006) modère ces propositions précisant que : « *L'objectif ne doit donc pas être d'imposer la LOLF aux collectivités mais plutôt de s'inspirer de ses principes : lisibilité et transparence des informations budgétaires et comptables, logique de performance appliquée à l'action publique, contrôle démocratique (par les assemblées élues comme les citoyens) renforcé via l'enrichissement des débats budgétaires et le développement de l'évaluation* » (p.7) ; Ce que Lambert et Migaud⁹ (2006) rejoignent en jugeant inopportune l'idée de « *LOLF locale* ».

L'analyse se faisant jusque là au niveau global politique, il serait intéressant de voir ce qui se passe au sein des collectivités elles-mêmes ; intégrant ainsi le niveau opérationnel des mesures de performance et leur ancrage.

3.2 Le travail des praticiens : entre appropriation et standardisation

S'intéresser à ce qui caractérise les collectivités du champ considéré, rejoint le souci d'identification des critères intrinsèques aux outils de mesure de performance et qui leur attribuent leur statut d'innovation managériale. En renforçant notre conception des innovations par l'idée de scripts telle qu'avancée par Barley & Tolbert (1997), nous pouvons rejoindre la remarque de Tolbert & Zucker (1996) insistant sur le fait qu'institutionnalisation des pratiques et institutionnalisation des comportements se déroulent selon différents critères.

Le script représente dans cette perspective le niveau intermédiaire entre idéals et pratiques.

Le script, dans la conception que nous en avons, représente l'ombre résultant d'une projection de lumière sur l'outil, définissant sa forme et ses grandes lignes, mais laissant une grande liberté aux acteurs de se l'approprier à leur façon. Le script se clarifie suite à l'action des porteurs de l'innovation managériale au sein du champ organisationnel ; par rapport à ce qu'il permet de faire (le ou les idéals correspondants) et au fur et à mesure de sa mise en place dans la pratique.

Le Script des mesures de performance semble s'être construit sur la base d'indicateurs financiers et non-financiers qui reflètent une planification sur le long terme déclinée en plan annuel et accompagnée d'indicateurs pour la gestion opérationnelle, avec une orientation des indicateurs vers les résultats (indicateurs d'impact) plutôt que vers les moyens. Toutefois, les rapports de commissions parlementaires précédemment cités témoignent de l'absence de scripts clairs applicables (le script de la LOLF étant jugé non approprié). Ils préconisent de former les cadres territoriaux et de proposer un script à essayer au sein de quelques collectivités.

⁷ Rapport au gouvernement intitulé « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace » présenté par Alain Lambert et Didier Migaud (septembre 2005).

⁸ Rapport au gouvernement intitulé « Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » présenté par Pierre Richard (2006).

⁹ Rapport au gouvernement intitulé « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme », présenté par Alain Lambert et Didier Migaud (novembre 2006)

Les éléments de discours politique ainsi mis en exergue trouvent échos dans les propos des professionnels en charge au sein des collectivités. Ce deuxième type de discours que nous désignerons en tant que discours de praticiens transparaît tant au niveau de la presse professionnelle qu'à travers les entretiens menés auprès de ces acteurs que par le biais de leur observation lors des groupes de travail évoqués ci-avant.

L'aspect politique doit être respecté pour que l'innovation managériale s'institutionnalise. La gazette des communes, éditée en parallèle avec la mise en application de la LOLF dans les administrations de l'Etat, consacre ainsi son numéro du 26 septembre 2005 à la Loi organique et à son implication pour les collectivités. Le discours véhiculé par ce biais insiste sur le changement de logique rattaché à la LOLF : « La LOLF introduit la notion d'évaluation et de résultat ; c'est un changement de culture ».

Néanmoins, si l'innovation managériale doit correspondre aux besoins de l'organisation, elle doit également correspondre à ses moyens. Le processus d'institutionnalisation nécessite du temps pour que l'innovation managériale soit intégrée sous forme de routines pratiquées de manière perpétuelle. Dans le cas de la mesure de performance dans les collectivités, un outil de mesure de performance doit surmonter les difficultés liées au choix des indicateurs, que ceux-ci soient pertinents, communicables au sein de la structure des collectivités et justifiés par rapport aux idéals de transparence, de suivis et de contrôle...

La majorité de nos interlocuteurs sur le terrain nous confortent dans l'idée du changement par rapport à la culture d'évaluation pour des raisons qui se corrélient avec les idéals du NPM (transparence, transversalité, communication avec l'utilisateur,...) :

« Aujourd'hui, l'évaluation est de plus en plus prégnante parce qu'on a un contexte qui accélère. On ne maîtrise pas tout et puis les moyens sont de plus en plus rares. Du coup, on regarde à la loupe l'activité pour voir si elle correspond bien à notre besoin et à partir de là on commence à mettre en place des indicateurs qui nous permettent de voir si bon, si marron, s'il faut changer... » (Directeur général Collectivité de taille moyenne).

Un autre responsable (Contrôleur de gestion d'une structure intercommunale) ajoute *« Pour moi quand même c'est indispensable (la mesure de performance), parce qu'on travaille quand même sous une raréfaction des ressources donc on a un tassement de recette fiscale et une indépendance de plus en plus forte, du fait de mécanismes d'exonération et d'abattements de base du financement de l'Etat. Vous savez dans quelle situation se trouve l'Etat français?!? Donc, on a des ressources de plus en plus contraignantes... »*.

L'évaluation présente certes un effet de mode : *« l'évaluation c'est aujourd'hui à la mode : tout le monde fait de l'évaluation »* (Responsable de l'évaluation des politiques publiques - Collectivité de grande taille en région parisienne). Toutefois, il nous paraît évident que des raisons économiques sont souvent corrélées avec le développement du système : *« Non, ce n'est pas un effet de mode, c'est un effet où on a besoin de se renseigner beaucoup plus sur nos pratiques et on a besoin de communiquer en interne »* (Responsable Conseil général région parisienne). Un autre responsable justifie de l'absence d'un système développé au sein d'une grande collectivité de la région parisienne *« ici ils (les élus) n'en voient pas l'utilité. Elle reste quand même une ville riche... »* (Responsable en mairie - Ville de grande taille en région parisienne). L'étendue (démarche globale) et l'utilité (place dans le processus de prise de décision) du système relèvent à nos yeux de besoins réels attachés à des idéals (transparence, transversalité, maîtrise, communication avec l'utilisateur,...) qui conditionnent les motivations des acteurs au niveau opérationnel.

L'observation des groupes de travail regroupant les collectivités nous ont permis d'approcher ces acteurs et leurs motivations. Deux remarques majeures ont attiré notre attention à notre

participation à ces ateliers de travail qui s'organisent autour d'échange et de présentation d'expériences. Une première remarque concerne le fait que ces présentations se limitent aux seuls exemples de réussites (*success stories*). Cela laisse peu d'opportunités aux autres collectivités, généralement moins dotées, de trouver leur chemin vers l'appropriation. Le second point concerne la non-homogénéité de la population des collectivités et par conséquent de leurs besoins. Toutefois, la participation à ces groupes dénote en premier lieu de la difficulté de ces acteurs à mettre en place des scripts clairs à implications opérationnelles concrètes. Notre intervention auprès des groupes de travail montre que les mesures de performance dans les collectivités demeurent un concept général que la majorité des acteurs associent aux scripts de la LOLF. Ils partent alors du principe qu'il faut adapter l'esprit de la LOLF à leurs collectivités. L'opérationnalisation de cette transcription n'est pas sans difficultés. Le savoir-faire et la clarté des scripts constitue un facteur déterminant dans le développement du système ; surtout que dans plusieurs collectivités cela donne lieu à des confrontations et à des blocages : *« je pense que là c'est la direction générale qui bloque parce qu'ils ne connaissent pas. Ce n'est pas méchant, mais c'est une direction qui ne regarde pas ailleurs, donc ils ne connaissent pas la méthode et ils ne sont pas familiers avec les démarches de la performance et de pilotage et de management, c'est une mairie un peu à l'ancienne quoi ! Allez leur demander, ils vous feront un beau discours sur la LOLF »* (Responsable en Mairie – Ville de grande taille). Dans la même mouvance, un contrôleur de gestion (Ville de taille moyenne en région centre) nous confie qu' *«...en gros la direction générale qu'on a ils vont partir, là, à la prochaine élection ils vont partir. Hah ! À partir de l'année donc ; Ils seront en tout cas remplacés par des jeunes ; des certainement plus jeunes. Peut-être avec plus de compréhension de ce que peut leur apporter le contrôle de Gestion »*. Cela montre bien que la difficulté au niveau du script ne se limite pas à des problèmes d'ordre technique mais également à des soucis d'ordre politique au sein des collectivités. C'est ainsi qu'un de nos interlocuteurs insiste sur le fait que faire intervenir des cabinets externes semble plus convenable politiquement parlant bien que ces interventions ne donnent pas lieu à une réelle valeur ajoutée : *« c'est frustrant pour nous déjà quand régulièrement ils font travailler les cabinets sur des choses qu'on sait faire nous pour des raisons politiques ou des raisons de fonctionnement, c'est plus pratique de faire intervenir un cabinet parce qu'au niveau politique c'est plus facile »* (Responsable de l'évaluation des politiques publiques - Collectivité de grande taille en région parisienne).

Toutefois, les directions générales restent vigilantes et comprennent bien que de telles mesures peuvent provoquer des résistances. Ce que confirme le directeur général de la mairie d'une ville de taille moyenne : *« faire appel à des organismes extérieurs, pour le personnel ça crée de l'émotion : vous voulez savoir combien ça coûte, mais pourquoi faire !? Vous voulez privatiser ? Ah oui, c'est normal on peut se poser ce genre de questions, quand on commence par combien ça coûte ça fait peur »*. Cette même collectivité s'est alors proposée de coopérer avec une université : *« on s'est dit si on prenait l'université ça rassurera la collectivité, ses personnels et en même temps il y aura une démarche publique, partenariat public-public et ils ne vont pas nous soupçonner de vouloir privatiser, donc c'est pour cela qu'on se rapprochait de l'université »* (Directeur général de la mairie d'une ville de taille moyenne).

De telles mesures ne garantissent toutefois pas l'acceptation des scripts ni même leur transcription au niveau pratique. Ainsi, les scripts peuvent exister sans que les acteurs ne se les approprient ou ne veuillent se les approprier. De tels blocages transparaissent parfois dans les entretiens menés auprès du personnel des collectivités qui se refusent souvent à utiliser la batterie de tableaux de bord mis à leur disposition, peu ou pas convaincus du tout de leur pertinence (Responsable Secteur social en mairie d'une ville de taille moyenne).

Il nous semble que l'insistance du discours politique sur les scripts de la LOLF peut expliquer de telles résistances au niveau pratique, laissant peu de place à des processus d'apprentissage et d'appropriation. Néanmoins, nous constatons que les ateliers de travail se structurent dorénavant de manière différente. De plus en plus d'ateliers sont consacrés à la discussion d'outils et techniques spécifiques (système d'information, indicateurs de GRH...), accompagnés de forums sur intranet favorisant l'interactivité et les échanges d'expériences et se structurant par type de collectivités (Petites, Conseils Généraux...). Des formations sont également organisées pour le personnel des collectivités dans une démarche volontaire de familiarisation avec les outils de mesure de la performance.

Au vue des éléments précités, discours politique et discours de praticiens agissent tout autant sur la mise en place de systèmes de mesure de la performance au sein des collectivités et mettent en évidence l'articulation entre le niveau des scripts et le domaine de l'action ainsi que les blocages qui peuvent survenir dans l'interaction entre scripts et pratiques. Les rapports des commissions parlementaires sur la question précédemment mentionnés mettaient déjà le doigt sur cette articulation et ce qui pourrait y faire entrave. Ces rapports proposaient certes des recommandations au niveau technique (formations des cadres territoriaux, essais de modèles de scripts...) mais aussi des recommandations au niveau politique au travers de la consolidation des compétences par l'intercommunalité et de la fusion des collectivités.

3.3 Discussion et proposition d'une grille de lecture du processus d'institutionnalisation de l'innovation managériale mesures de performance :

Généraliser ces constats aux autres types d'innovations managériales et la proposition d'une grille d'analyse pour celles-ci se fera par rapport au travail institutionnel réalisé par les acteurs : comprendre comment émerge une innovation managériale, sur quel niveau elle s'institutionnalise, et comment s'opère son ancrage au niveau opérationnel.

L'institutionnalisation d'une innovation managériale suppose des actions pouvant tout aussi bien relever :

- **de logiques institutionnelles** : le socle des logiques institutionnelles comprendrait des logiques dominantes que les acteurs institutionnels ou individuels introduisent et portent dans le but de servir leurs besoins notamment en faisant émerger des innovations managériales. A ce niveau, que nous reconnaissons gouverner le champ organisationnel, s'opèrent les confrontations entre les multiples logiques ou encore l'abandon d'une logique institutionnelle au profit d'autres, dans ce cas-là suite à la désinstitutionnalisation de pratiques antérieures. Le socle des logiques institutionnelles évolue ainsi dans le temps suite au travail institutionnel mené par les acteurs porteurs ; soient ceux qui décident quelle logique domine à quel moment, pour quelles raisons et pour quelle durée. Le cas de la logique d'évaluation cité précédemment témoigne de telles forces en action. Le travail institutionnel mené par les acteurs revêt dès lors deux aspects, les deux faces d'une même pièce. Les acteurs institutionnels ou individuels peuvent tout mettre en œuvre afin de rattacher les logiques institutionnelles qu'ils défendent aux idéals correspondant, aux idéals à même de faire accepter de telles logiques. Ils peuvent, au contraire, saper le lien entre idéals et logiques afin de se défaire de logiques qui ne serviraient plus leurs intérêts. Nous pouvons à ce niveau citer l'exemple de la RCB que les acteurs institutionnels en France s'ingénient à introduire, oblitérant totalement la controverse que la RCB soulève outre-Atlantique et réussissant à idéaliser la RCB qu'aux États-Unis on abandonne.

- **d'idéals** : Les logiques institutionnelles précédemment citées restent à un niveau assez abstrait et n'empêche pas systématiquement l'adhésion de tous. Le recours aux idéals permet alors de leur offrir une assise plus importante. La logique institutionnelle se justifie alors par les idéals qu'elle véhicule et les innovations managériales qui s'y rattachent s'inscrivent dès lors dans une tentative d'amélioration; L'idéal étant ce qu'un acteur se représente comme modèle d'une perfection absolue de l'ordre pratique, moral, intellectuel, esthétique¹⁰.
- **de scripts** : le script pose trois questions de natures différentes : 1) comment conceptualiser le script pour mettre en évidence les idéals qu'il permet d'atteindre ; 2) comment proposer un script facile à comprendre et qui représente un enchaînement logique qui peut être adapté de manières diverses selon le besoin ; 3) comment prouver que les pratiques sur le terrain relèvent d'un script donné et donc permettent d'atteindre l'idéal correspondant.
- d'outils, techniques, méthodes : assurant la transcription des idées véhiculées aux trois niveaux précédents en **pratiques**.

Bien que nous nous refusions à hiérarchiser les niveaux d'analyse en terme d'importance ou d'impact dans le processus d'institutionnalisation, force est de nous arrêter au cas particulier des scripts. En effet, l'institutionnalisation d'innovations managériales semble tributaire de l'existence de scripts clairs mais pas uniquement. Qu'ils découlent de logiques et d'idéals ou qu'ils se construisent au fur et à mesure de la mise en œuvre de pratiques, préexistantes ou qu'il faille les construire complètement, les scripts sont à la charnière de toute interaction.

Nous distinguons entre deux groupes d'acteurs, sachant que ces derniers peuvent être autant des acteurs individuels que des acteurs institutionnels. Ces scripts sont le meilleur argument de ces acteurs. Acceptés ou rejetés, transmis ou diffusés, ils constituent le point concret de discussion entre acteurs politiques et praticiens. Le script appartient à chacun de ces deux groupes, de façons diverses certes mais en créant la passerelle. Les acteurs intervenant aux trois premiers niveaux d'analyse – que nous nommerons acteurs du **groupe 1** – ne voient le script, ou l'innovation sous forme de script, que par le sens qu'ils veulent lui attribuer et sont normalement en interaction constante avec les idéals et les logiques institutionnelles. Les scripts sont peut-être ce qui pose le plus de problème aux acteurs politiques. Les recherches menées sur le sujet témoignent de la difficulté à faire le lien entre scripts et idéals. L'offre d'innovation managériale, la proposition de scripts rencontre des formes de résistance bien particulières. Zelinschi (2009) montre cette idée d'offre en retraçant les efforts qui ont été faits pour idéaliser la méthode ABC et qui ont suivi l'élaboration du script. Quand le script est difficilement relié avec l'idéal qu'il permet d'atteindre (travail d'idéalisation), les acteurs peuvent avoir recours à un jeu de rhétorique (Bourguignon, 2004)

Nous voudrions également noter dans le même sens que si le lien *Top-Down* des Scripts vers la mise en pratique semble naturel, cela n'est certainement pas l'unique sens à l'interaction entre ces deux niveaux. Un second groupe d'acteurs, ceux que nous appellerons acteurs du **groupe 2**, se positionne d'emblée dans l'intervalle entre scripts et pratiques. Il leur revient de faire correspondre pratiques en application et scripts accompagnateurs. Si des innovations managériales apparaissent d'abord sous forme de scripts, d'autres naissent de la pratique et un travail se met alors en place pour en générer des scripts. Il serait peut-être même plus adéquat

¹⁰ Adapté des définitions du petit Larousse grand format, et du nouveau petit Robert de la langue française 2007.

de supposer que l'ancrage d'une innovation managériale se fait au terme des allers-retours entre scripts et pratiques. Cela nous conforte dans l'identification du groupe 2 d'acteurs. Cependant, il faut savoir que cette distinction entre acteurs est pensée en termes de rôle et non d'appartenance physique. Un cabinet conseil par exemple pourrait appartenir aux groupes 1 et 2 à la fois, en jouant à la fois un rôle dans la propagation de l'innovation et un rôle d'aide à la mise en place en pratique de cette innovation.

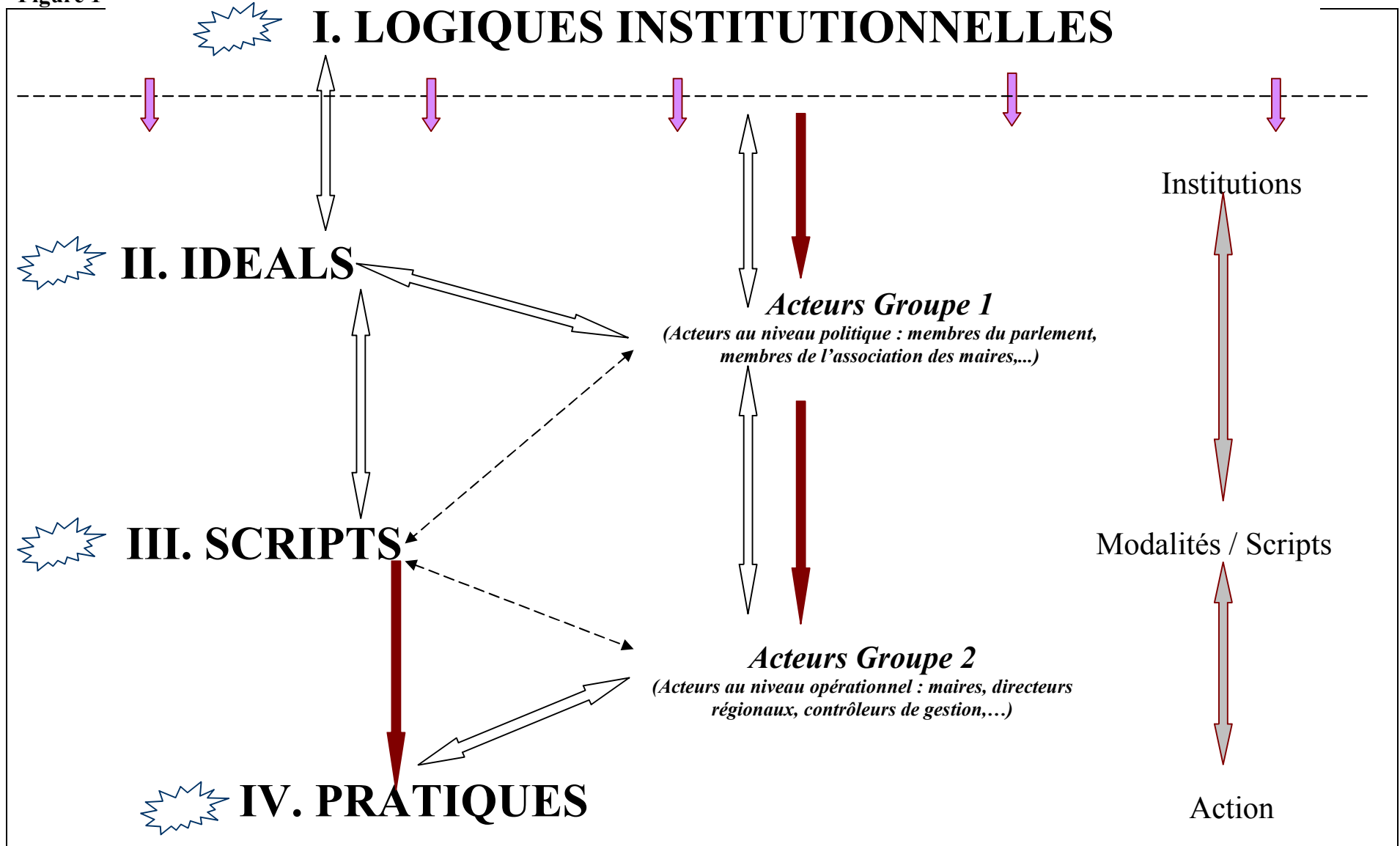
En somme, l'influence mutuelle entre les différents niveaux d'analyse retenus se fait par le biais des actions de chacun des groupes 1 et 2. Le travail institutionnel que ces acteurs portent institutionnalise, maintient ou desinstitutionnalise une innovation managériale. Cette dernière peut naître à n'importe lequel de ces niveaux mais son institutionnalisation ne se fait qu'une fois que les interactions englobent les quatre niveaux : des logiques institutionnelles aux pratiques et des pratiques aux logiques institutionnelles au travers des acteurs.

Nous n'avons pas pour ambition de proposer un modèle. Nous avons simplement tenté de retracer les interactions entre plusieurs niveaux d'analyse du champ organisationnel observé et de faire le recoupement avec les notions mises en exergue par les nouveaux développements en théories institutionnelles (Figure 1). La grille de lecture proposée a ainsi des ambitions nouvelles en cela qu'elle ouvre le champ à des explorations à entamer, notamment en invitant à étudier plus en détail les différentes interactions et particulièrement celle entre scripts et pratiques. Cette grille de lecture permettrait alors de revenir sur l'idée de découplage en identifiant puis en mesurant la distance entre pratiques affichées et pratiques réelles.

Loin de se vouloir normatifs, nous remarquons que la méthodologie adoptée s'est finalement imposée d'elle-même. Emprunter une démarche historique semblait le moyen le plus adéquat pour repérer les logiques institutionnelles et leur évolution dans le temps. Une analyse des discours s'imposait pour rendre compte des attentes et des besoins des acteurs. L'identification de deux types de discours a d'ailleurs mené à la distinction entre deux groupes différents d'acteurs. Une étude plus approfondie sur le terrain devient alors nécessaire afin d'aller plus avant dans l'analyse des informations recueillies et explorer au mieux les processus d'appropriation puis d'ancrage de l'innovation managériale.

Nous sommes bien conscients que telle sera l'étape à entamer maintenant : explorer au mieux les mécanismes d'apprentissage, de retour d'expérience et d'appropriation qui se mettent en place, ou ne se mettent pas en place, pour que soit complété le processus d'institutionnalisation des innovations managériales au sein des organisations.

Figure 1



Conclusion :

La lecture que nous avons tenté d'exposer dans ce papier s'appuie finalement sur une acception double de l'innovation managériale : l'innovation managériale à son niveau le plus abstrait (logiques suprêmes, valeurs, idéals,...) d'un côté et l'innovation managériales à son niveau le plus concret (pratiques, outils, techniques,...) de l'autre. Comprendre l'institutionnalisation des innovations managériales suppose de fait l'analyse du travail opéré à ces deux niveaux.

Si les efforts préalables de modélisation du processus d'institutionnalisation ont adopté une démarche assez mécanique, où le rôle des acteurs engagés dans le processus n'est pas forcément explicité, nous avons cherché justement à mettre plus en évidence le rôle de ces acteurs en insistant sur la place centrale qu'ils occupent.

En somme, deux ingrédients majeurs rendent possible et lancent le processus d'institutionnalisation de l'innovation managériale : l'existence de plusieurs niveaux structurant le contexte d'émergence ou d'implantation de l'innovation et l'intervention des différents acteurs, institutionnels et individuels, pour porter ces niveaux et les interactions qui les animent.

Une telle lecture offre, en identifiant les éléments en action, la possibilité de repérer les raisons à l'inachèvement d'une institutionnalisation ou encore les mécanismes de desinstitutionnalisation qui peuvent être mis en œuvre. Rappelons que dans notre analyse, nous considérons finalement l'institution en tant que résultat des forces en action et ensuite seulement en tant que niveau intermédiaire d'analyse (entre logiques institutionnelles et idéals).

Le processus d'institutionnalisation est bien complexe et nous avons choisi d'embrasser cette complexité en nous focalisant sur l'action multiple et simultanée qui cristallise les interactions entre plusieurs niveaux. L'action est institutionnelle et individuelle et ses répercussions se propagent à tous les composants du champ. Elle est le moteur des organisations du champ et le vecteur du changement.

Toutes les conclusions auxquelles nous aboutissons découlent avant tout de l'observation des collectivités territoriales dans leur choix d'implantation de mesures de performance. Confronter la grille de lecture retenue à d'autres champs empiriques permettra d'en étendre la compréhension mais aussi d'en tester les limites.

Bibliographie

- Andon, P., Baxter, J., Chua, W.F. (2007). Accounting change as relational drifting: A field study of experiments with performance measurement. *Management Accounting Research* 18 : 273–308.
- Barley, S. R. and Tolbert, P. S., (1997). Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. *Organization Studies* 18 (1): 93-117.
- Baum, J.A.C. , C. Oliver (1992). Institutional Embeddedness and the Dynamics of Organizational Populations. *American Sociological Review* 57: 540-559.
- Beji Becheur, A., Bensebaa, F. (2006). Responsabilité sociale de l'entreprise : de la contrainte à l'opportunité. *Gestion 2000* 1, janvier-février.
- Bezes, Ph. (2002). Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du « souci de soi de l'Etat. *Revue française d'administration publique* 102 :307-325.
- Bourguignon, A., Malleret, V., Nørreklit, H. (2004). The American balanced scorecard versus the French tableau de bord: the ideological dimension. *Management Accounting Research* 15: 107–134
- Burgelman, A., Kosnik J., Van Den Poel M. (1988). *Toward an Innovative Capabilities Audit Framework, Strategic Management of Technology and Innovation*, Burgelman R.A. et Maidique M.A., Irwin, Homewood, Illinois, 30-43.
- Burns J. and Scapens, R.W. (2000). Conceptualizing management accounting change : an institutional framework. *Management Accounting Research* 11(1): 23.
- Child, J., Lu, Y., Tsai, T. (2007). Institutional Entrepreneurship in Building an Environmental collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147-160.
- Clemens, E. S., Cook, J. M. (1999). Politics and institutionalism: Explaining durability and change. *Annual Review of Sociology* 25: 441-466.
- Dacin, M. T., Goodstein, J., & Scott, W.R. (2002). Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal* 45: 45-56.
- Dambrin, C., Lambert, C., Sponem, S. (2005), Contrôle et changement, une perspective néo-institutionnelle. 26ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Lille : France.
- Davis, G.F., Marquis, C. (2005). Prospects for Organization Theory in the Early Twenty-First Century: Institutional Fields and Mechanisms. *Organization Science* 16 (4): 332–43.
- Deephouse, D. (1996). Does isomorphism legitimate?. *Academy of Management Journal* 39 (14): 1024-1039.
- Desreumaux, A. (2005). *Théorie des organisations*. Collection « Les essentiels de la gestion », Paris, Editions EMS.
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L.G. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*. 3-22. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- DiMaggio, P. J. (1991). Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press. 1920–1940.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147-160.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1991). Introduction. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- GIBERT, P. (2003). L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ?. *Revue Française de Gestion* 6 (147) : 259-273.
- Giddens, Anthony. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure, and contradiction in social analysis*. Berkeley: University of California Press.

- Giordano, Y., Groleau, C. (2004). La théorie de la structuration appliquée aux organisations : un regard sur l'institutionnalisation. Dans *Institutions et gestion* i. Huault (Coord.) FNEGE Vuibert.
- Godowski, C. (2001). La dynamique d'assimilation des innovations managériales, Thèse de doctorat ès sciences de gestion, Université de droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille.
- Godowski, C. (2003). Essai sur la dynamique d'assimilation des innovations managériales : le cas des approches par activités. *Comptabilité Contrôle Audit* mai 2003.
- Greenwood, R., Suddaby, R. Hinings, C. R. (2002). Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal* 45: 58-80.
- Guenoun, M. (2009). Le management de la performance publique locale étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales. Doctorat en sciences de gestion, Aix Marseille : Université Paul Cezanne
- Hasselbladh, H., Kallinikos, J. (2000). The project of rationalization: a critique and reappraisal of neo-institutionalism in organization studies. *Organization Studies* 21: 697-720.
- Haveman, H.A., Rao, H. (1997). Structuring a theory of moral sentiments: Institutional and organizational coevolution in the early thrift industry. *American Journal of Sociology* 102: 1606-1651.
- Hirsch, P., Lounsbury, M. (1997). Ending the family quarrel: Toward a reconciliation of "old" and "new" institutionalisms. *American Behavioral Scientist* 40: 406-418.
- Hoffman, A. J. (1999). Institutional evolution and change: Environmentalism and the US chemical industry. *Academy of Management Journal* 42: 351-371.
- Holm, P. (1995). The dynamics of institutionalization: Transformation processes in Norwegian fisheries. *Administrative Science Quarterly* 40: 398-422.
- Hood, (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?. *Public Policy and Administration* 10 (2): 104-17.
- Huault, I. (2004) Institutions et organisations : quels points de rencontre? Dans *Institutions et gestion* i. Huault (Coord.) FNEGE Vuibert
- Kimberly, J. (1981). Managerial innovation , in NYSTROM P.C et STARBUCK W.H (Eds), *Handbook of organizational design*, London : Oxford University Press, 85-104.
- Lawrence, P. R., Lorsch, J. W. (1967), *Organization and Environment. Managing differentiation and integration*, Irwin
- Lawrence, T. B., Phillips, N. (2004). From Moby Dick to Free Willy: Macro-cultural discourse and institutional entrepreneurship in emerging institutional fields. *Organization* 11(5): 689-711.
- Lawrence, T.B., Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional Work. Clegg, S.R., Hardy, C. Lawrence, T.B., Nord, W. R., *The Sage Handbook of Organization Studies* (2ème ed., Sage, Thousand Oaks).
- Leblebici, H., Salancik, G. R., Copay, A., King, T. (1991). Institutional change and the transformation of interorganizational fields: An organizational history of the U.S. radio broadcasting industry. *Administrative Science Quarterly* 36: 333-363.
- Lounsbury, M. (2007). A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds. *Academy of Management Journal* 50 (2): 289-307.
- Lounsbury, M. (2008). Institutional Rationality and Practice Variation: New Directions in the Institutional Analysis of Practice. *Accounting, Organizations and Society* 33(3-4): 349-361.
- Lukka K. (2007). Management accounting change and stability: loosely coupled rules and routines in action. *Management Accounting Research* 18(1): 76-101.

- Meyer, J.W., Rowan B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–63.
- Meyer, J.W., Scott, W.R. (1988). Environmental Linkages and Organizational Complexity: Public and Private Schools. IN H. Levin & T. James (eds). *Comparing Public and Private Schools*, Falmer, 1988, 128-60.
- Meyer, M., Freeman, J., Hannan, M., Ouchi, W., Pfeffer, J., Scott, W. R. (1978). *Environments and Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Meyer, J.W., Boli, J., Thomas, G. (1981). Rationalization and Ontology in the Expanding World System. annual meetings of the Pacific Sociological Association.
- Modell, S. (2009), Institutional Research on Performance Measurement and Management in the Public Sector Accounting Literature: A Review and Assessment, *Financial Accountability & Management* 25 (3): 277-303.
- Mosher, F. C. (1969). Limitations and Problems of PPBS in the States. *Public Administration Review* 29: 160-167.
- Musselin, C. (2005). Sociologie de l'action organisée et analyses des politiques publiques : deux approches pour un même objet ?. *Revue Française de Science Politique* 55 (1) : 51-71.
- Nioche J.-P. , Poinard R. (1984). *L'évaluation des politiques publiques*. Economica, Paris.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review* 16: 145–179.
- Olsen, J. P. (2003). Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations. The 17th Annual John Gaus Lecture, American Political Science Association, Philadelphie, 29 août
- Pettigrew, A. (1987). Context and action in the transformation of the firm. *Journal of Management studies* 24 : 649 - 670.
- Pfeffer J., Salancik G.R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York, NY, Harper and Row.
- Pollitt C. , Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, 314.
- Powell, W. W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- Protection System for the People's Republic of China. *Organization studies* 28(07): 1013 1034.
- Ranson, S., Robert, H., Greenwood, R. (1980). The structuring of organizational structures. *Administrative Science Quarterly* 28 : 314 – 337.
- Rao, H., Zald, M., Morrill, C. (2003). Covert Political Conflict in Organizations: The View From Below. *Annual Review of Sociology*. 29: 391-415.
- Rogers E. M., Shoemaker, E.E. (1971). *Communication of Innovations*. 2ème Ed., Free Press, New York.
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*. 4ème éd., The Free Press, New York, NY.
- Ruef, M., Scott, W.R. (1998). A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. *Administrative Science Quarterly* 43 (4): 877-904.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*, 2nd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Scott, W. R., Ruef, M., Mendel, P., & Caronna, C. (2000). *Institutional change and healthcare organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, W.R. (2008). Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. *Theory and Society* 37 (3): 427–42.
- Scott, W.R., Meyer, J.W. (1994). *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sewell, W. (1992). A theory of structure: Duality, agency and transformation. *American Journal of Sociology* 98 : 1- 29.
- Thompson, J. D. (2003) [1967]. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory* (With a new preface by Mayer N. Zald and a new introduction by W. Richard Scott ed.). New Brunswick, New Jersey
- Thornton, P. H. (2004). *Markets from culture: institutional logics and organizational decisions*. Higher education publishing. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Tolbert P., Zucker L. (1996). Institutionalization of institutional theory, *Handbook of organizational studies*, Hardy C, Nord W., London, Sage.
- Van De Ven, A.H. (1986). Central Problem in The Management of Innovation. *Management Sciences* 32 (5): 590-607.
- Willmott, H. (1987). Studying managerial work: a critique and a proposal. *Journal of management studies* 24: 249 -270.
- Zampiccoli, L. (2009). Le Développement des Pratiques de Contrôle de Gestion au Sein des Collectivités Territoriales. Revue du RECEMAP, téléchargeable sur www.unice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_GMP17_Zampiccoli.pdf.
- Zelinschi, D. (2009). Les multiples enjeux d'une technique de gestion : discours et pratiques dans la répartition des frais généraux. Doctorat en sciences de gestion, Orléans: Université d'Orléans.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology* 13: 443-464.