

Chapitre 5 / LE NEW PUBLIC MANAGEMENT : ENTRE RATIONALISATION ET MARCHANDISATION ?

Philippe Bezes et Christine Musselin

Depuis une trentaine d'années, les travaux sur le nouveau management public (NPM) se sont multipliés. Peut-être faudrait-il d'ailleurs parler « des nouveaux managements publics » : les définitions et les analyses de ce qui constitue avant tout un puzzle doctrinal s'étoffant et évoluant au fil de sa mise en œuvre se sont, elles aussi, enrichies et adaptées au fur et à mesure que le NPM se diffusait d'un secteur à un autre, d'un pays à un autre, faisait l'objet de nouvelles traductions, appropriations et déclinaisons.

Sans être totalement exhaustive, la manière dont Philippe Bezes et Didier Demazière (2011, p. 295), à partir de Hood (1991), caractérisent le NPM a le mérite de synthétiser toutes les définitions existantes, car ils mettent en avant les principes d'organisation que le NPM promeut. Or ceux-ci sont restés globalement stables, au-delà de la variété des mesures ou des réformes auxquelles ils ont donné lieu, et peuvent se résumer en cinq points : « la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles [...] ; la fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes [...] ; le recours systématique aux mécanismes de marché [...] ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État ; la mise en place d'une gestion par les résultats ».

Ces cinq principes d'organisation ont été déclinés en divers instruments et dispositifs cherchant à transformer les relations entre les entités administratives (notamment en les contractualisant), à mieux mesurer leurs effets, mais aussi leur efficacité et leur performance. Ils ont donné lieu à la création de nouvelles formes

organisationnelles. Dans un premier temps, c'est le modèle de l'agence qui a largement prévalu et s'est diffusé. La multiplication de ces entités administratives opérationnelles va cependant créer des problèmes de coopération et de coordination, si bien que, dans un deuxième temps, et sans renoncer aux cinq principes énoncés plus haut, un mouvement de regroupements et de fusions va s'engager.

Ces diverses instrumentations sont souvent analysées comme l'introduction de principes marchands au sein des administrations publiques : les conventions remplaçant les relations hiérarchiques, les modalités d'attribution des moyens devenant indexées aux résultats (nombre d'actes réalisés par exemple) plutôt qu'aux données contextuelles (nombre d'agents réalisant des actes), ou bien s'effectuant de manière sélective par mise en concurrence entre les services. Du coup, les processus liés au NPM ont souvent été associés à des formes de privatisation, d'économisation ou de marchandisation de la sphère publique.

Notre objectif dans ce chapitre est de discuter cette thèse de la domination de ce que Pierre Muller appelle un « référentiel de marché » (par exemple, Muller, 1989 ; 2011), et de proposer une interprétation complémentaire en adoptant la grille de lecture proposée par le courant du néo-institutionnalisme sociologique. Ce dernier a souvent été réduit au seul phénomène d'isomorphisme permettant de qualifier et d'expliquer les processus par lesquels des modèles – par exemple celui de l'agence – circulent d'une réforme à une autre ou d'un pays à un autre. En revanche, l'analyse de la transformation des sociétés contemporaines par des dynamiques de rationalisation basées sur des processus de bureaucratisation managériale, que proposent aussi des auteurs centraux de ce courant comme John W. Meyer et Brian Rowan (1977) n'est curieusement pas, ou peu utilisée. Or, comme nous allons le montrer, si à l'instar de ces auteurs, on considère que les administrations publiques relèvent d'un même champ institutionnel, on peut comprendre leur transformation à travers des processus d'isomorphisme mais aussi de diffusion de mythes rationalisés, dont la rationalité tient moins à leur efficacité « réelle » qu'à la légitimité qui leur est reconnue. Ce qui apparaît alors est au moins autant la marchandisation du secteur public que la poursuite, sous une forme renouvelée, de sa rationalisation.

Cette perspective peut utilement dialoguer avec les approches développées par Pierre Muller pour deux raisons. D'une part, l'une et l'autre défendent l'existence de visions du monde socialement voire culturellement construites et institutionnalisées et constituées de valeurs, de normes, d'images et d'instruments : toutefois, alors que Pierre

Muller et Bruno Jobert ont mis l'accent sur la diffusion d'un référentiel de marché, Meyer et ses collègues ont, de leur côté, insisté sur la force des processus de rationalisation. D'autre part, pour Muller comme pour Meyer, la question sociologique centrale reste la manière dont ces mythes, valeurs et normes influencent les pratiques et sont mobilisés par les acteurs. Or, sur ce plan, la capacité analytique des travaux menés par Meyer et ses co-auteurs est plus apte à décrypter et à donner du sens aux évolutions macrosociales qu'à analyser la manière dont ces mythes sont diffusés, et du coup adaptés, par ceux qui s'en font les hérauts, c'est-à-dire à analyser comment les agents s'emparent des nouveaux modèles véhiculés par ces mythes et se les approprient. Les travaux de Jobert et Muller (1987) sont ici précieux car ils ont théorisé, notamment à travers la notion de « médiateurs » les ressorts politiques, administratifs et sociaux de la déclinaison concrète des référentiels.

Ce chapitre sera donc organisé en deux temps. Dans une première partie, nous mobiliserons l'approche néo-institutionnaliste sociologique pour montrer en quoi le développement du NPM peut aussi être interprété comme une entreprise de rationalisation. Nous montrerons en quoi les cinq principes d'organisation rappelés plus haut peuvent être compris comme l'expression de mythes rationnels, tels que les a qualifiés le courant de la *world polity* autour de Meyer. Nous suggérerons aussi que les perspectives du néo-institutionnalisme sociologique offrent des pistes d'analyse pour examiner les processus de marchandisation.

Dans une seconde partie, nous nous attacherons aux déclinaisons concrètes de cette entreprise de rationalisation. Les mettre au jour, comme l'ont fait les auteurs qui ont révélé l'entreprise de marchandisation qui sous-tend le NPM, implique de se demander comment elle se diffuse, comment elle est appropriée par des acteurs et par lesquels, et enfin si elle a un impact sur leurs pratiques. Redonnant ainsi une place à l'*agency*, nous proposerons des analyses en résonance avec des travaux récents du courant néo-institutionnaliste sociologique qui prennent les institutions au sérieux mais ne se désintéressent plus des acteurs.

Le NPM est aussi une entreprise de rationalisation

Le processus de transformation de l'action publique par le NPM est souvent l'objet d'une lecture strictement économique : les dispositifs de gestion par la performance sont assimilés à des manifestations de l'emprise du capitalisme dans l'État (Eyraud, 2013), à l'adoption du « modèle de l'entreprise » (Ogien, 1995 ; Self, 1993 ; Du Gay, 2000 ; Dardot et Laval, 2009), à la domination de l'idéologie néolibérale (Hibou, 2012) ou à des formes univoques d'économicisation et de dépolitisation (Linhardt et Muniesa, 2011 ; Ogien, 2013). Sans nier l'existence d'une homologie des instruments de gestion adoptés dans les entreprises privées et au sein de l'État, cette lecture semble cependant réductrice : elle replie la rationalisation de l'adéquation moyens/fins sur une analyse en termes de coûts, ce qui ne rend pas justice aux enjeux plus profonds de rationalisation formelle qui sous-tendent cette évolution.

Nous souhaitons par conséquent défendre dans cette partie la thèse selon laquelle le NPM représente aussi une entreprise de rationalisation qui prend la forme d'une intensification de la « spécialisation » des tâches et des fonctions. Ces politiques de l'organisation sont menées au nom de visions de l'efficacité et de l'efficience des fonctionnements administratifs et de l'action publique, à travers des réagencements permanents des juridictions et la spécialisation des compétences et des expertises. Les multiples réorganisations administratives menées depuis les années 1960, y compris celles marquées par les théories néomanagériales, renforcent ainsi la bureaucratisation wébérienne en professionnalisant les activités. Or, ces formes organisationnelles et leur circulation prennent particulièrement sens si on les appréhende comme des « mythes rationnels », tels que les ont définis Meyer et Rowan (1977).

Nous commencerons par rappeler les travaux qui voient dans les évolutions du secteur public une entrée du marché et des principes qui gouvernent le secteur privé, avant de mobiliser les thèses défendues par Meyer et ses co-auteurs, et plus largement le courant de la *world polity*, et avant de proposer une interprétation du NPM comme une entreprise de rationalisation basée sur des mythes d'efficacité et de spécialisation des activités.

Le NPM ou la victoire du marché

Qu'il s'agisse de la réforme des hôpitaux (Pierru, 2007 ; Belorgey, 2010 ; Bertillot, 2014 ; Minvielle, 2013), de la recherche (Bruno, 2008 ; Barrier, 2010), des tribunaux (Vigour, 2008), ou de ministères et de leurs administrations (Hood, 1991 ; Bezes, 2009 ; Crouch, 2011), ces réformes inspirées du NPM ont souvent été décrites comme des dynamiques centrées sur l'introduction de logiques de marché : elles vont de pair avec le déploiement d'instruments qualifiés de quasi marchands, visent à accroître la concurrence entre les entités (parfois en créant de nouvelles structures comme dans le cas de Pôle emploi et du recours à nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi), à conventionner les échanges entre services (par le développement de contrats objectifs-moyens - COM - entre niveaux hiérarchiques), à valoriser des prestations jusqu'ici considérées comme des biens publics (par exemple en introduisant des droits de scolarité là où l'enseignement était gratuit) ou, plus largement encore, à déployer des instruments de management inspirés de ceux utilisés dans les entreprises et à propager les normes managériales.

Dans un secteur comme celui de l'enseignement supérieur, plusieurs auteurs (Slaughter et Rhoades 2004 ; Munch, 2014) n'hésitent pas à parler de capitalisme académique pour dénoncer l'introduction du marché et la commercialisation de certaines activités universitaires (droits d'inscription, licences et brevets, formation pour adultes, etc.). D'autres auteurs vont même jusqu'à dénoncer la « macdonalisation » des universités, et deux thèses récentes sur les établissements d'enseignement supérieur britanniques (Paye, 2013 ; Camerati, 2014) montrent que certains professeurs ont intériorisé une conception de leurs productions scientifiques comme des actifs qu'ils peuvent valoriser sur le marché du travail s'ils bénéficient de bonnes appréciations lors de l'exercice national d'évaluation de la recherche (*via* le Research Assessment Exercise, RAE, devenu le Research Excellence Framework, REF depuis 2013), et qu'ils sont ainsi « REAable » ou désormais « REFable », selon l'expression que ces enseignants utilisent. Dans le même sens, Linhardt et Muniesa (2011) analysent la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au ministère de la Recherche comme un processus d'économicisation, à travers lequel un « État-entreprise » se substitue à un « État-ministère » dans le contexte néolibéral. Cette conception entrepreneuriale du gouvernement impose avec elle la logique de

calculabilité monétaire et les logiques d'optimisation et de rationnement. Beaucoup de travaux qui analysent les réformes Thatcher, puis Blair au Royaume-Uni ou les réformes administratives de Reagan, puis Clinton aux États-Unis insistent également sur la force d'une idéologie qui imposerait un « gouvernement par le marché » (Self, 1993) ou un gouvernement entrepreneurial (Du Gay, 2000, p. 80-95) valorisant les principes économiques et monétaires de l'entreprise privée.

Cette montée en puissance du marché comme « référentiel » ou principe d'organisation de la société dans son ensemble a été bien identifiée par Muller (2000), avant même que la rhétorique du NPM n'occupe une place centrale dans les réformes de l'administration française à partir des années 2000. Pour cet auteur, comme pour d'autres, la politique de la rigueur menée par le gouvernement Mauroy en 1983 marque en effet un véritable tournant, le moment à partir duquel les politiques publiques menées dans les différents secteurs d'action ministérielle ne vont plus être orientées et animées par l'impératif de la modernisation de la société française, mais vont progressivement, secteur après secteur, s'inscrire dans des logiques de marché. Théorisant l'existence de « cycles de l'action publique », Muller (2011, p. 81-83) décrit ainsi les années 1980-1990 comme un cycle de « l'État-entreprise » correspondant à un référentiel global de la performance publique. Le référentiel global qui, selon Muller, met en cohérence l'action publique et lui donne du sens en procurant aux citoyens comme aux décideurs publics une interprétation et une intelligibilité du monde, s'est donc transformé au tournant des années 1980. Une décennie plus tard, l'adoption généralisée du NPM n'est finalement qu'une conséquence de cette vision globale qui donne au marché un rôle central.

Toutefois, cette convergence des travaux mettant en exergue la montée en puissance des mécanismes marchands ne nous semble pas complètement rendre compte des transformations en cours. Trop souvent imposée comme une lecture univoque et exhaustive des mutations à l'œuvre, elle contribue à ne pas rendre lisible les autres dynamiques à l'œuvre.

Ainsi, de nombreux travaux ont tendance à tirer des conclusions trop rapides en se livrant à des surinterprétations. L'exemple de l'introduction des contrats quadriennaux entre le ministère en charge de l'enseignement supérieur et chaque université à partir de 1989 en est une parfaite illustration. Le terme de « contrat » pourrait en effet conduire à y voir une forme de managérialisation du secteur universitaire et le recours à des instruments du privé. Pourtant, l'étude plus approfondie de cette politique (Musselin, 2001) montre que le « contrat d'établissement » n'a pas été

conçu comme un instrument de gestion par ceux qui l'ont mis en place : il a même été au départ utilisé comme un moyen de réduire les inégalités en matière d'enseignement supérieur entre les régions françaises, et non comme un vecteur d'accroissement de la différenciation entre les universités.

Ensuite, l'ambiguïté qui entoure le mot marché et la définition de ce qui est marchand conduit fréquemment à parler de marchandisation, quand d'autres termes seraient plus appropriés. Ainsi, suivant la lecture que font Richard Swedberg (1998) et Pierre François (2008, chapitre 1) de la notion de marché chez Max Weber, ce terme ne devrait être employé que lorsqu'il y a à la fois concurrence (entre les offreurs et entre les demandeurs), et échanges. Si l'on s'en tient à cette définition, l'extension de la recherche sur projets ne peut être assimilée à de la marchandisation car cette extension de la mise en concurrence ne s'accompagne pas d'échanges marchands. Réciproquement, la contractualisation mentionnée plus haut donne lieu à des échanges lors de la négociation du montant du contrat, mais il n'y a pas concurrence puisque chaque établissement a accès au ministère.

Enfin, en identifiant les seules logiques marchandes, les recherches courent le risque de mal appréhender la nature profonde des dynamiques néolibérales en ne privilégiant que le retrait ou la privatisation de l'État au lieu d'explorer les rationalités politiques à l'œuvre dans ces transformations (Dahl et Soss, 2014 ; Le Galès et Scott, 2008). Autrement dit, comme l'avancent Peter Evans et William Sewell (2013), le néolibéralisme associe quatre dimensions qui ne sont pas réductibles les unes aux autres : une théorie économique, une idéologie politique, un paradigme au cœur des politiques publiques et un imaginaire social. Du coup, elles connaissent des appropriations et des effets distincts et variés.

Mais alors, comment qualifier ces transformations qui relèvent bien de la mise en œuvre d'un management public mais ne peuvent pour autant être comprises comme une entreprise de marchandisation d'un secteur ? Quelle interprétation complémentaire proposer pour les comprendre ? Il nous semble qu'elles s'inscrivent dans un processus tout aussi puissant, qui relève d'une entreprise de rationalisation, telle qu'elle a été décrite et analysée par les sociologues néo-institutionnalistes et notamment le courant de la *world polity* constitué autour de Meyer.

Rationalisation formelle par des mythes institutionnels¹

Parmi les principaux arguments développés par Meyer et Rowan dans leur article séminal de 1977 : les règles et les structures ne sont pas légitimes en raison de leur efficacité éprouvée, mais parce qu'elles ont acquis le statut de normes et de standards dans l'environnement des agents qui les considèrent alors comme rationnelles. Dès lors, se conformer à ces règles ou adopter ces structures garantit une reconnaissance par l'environnement externe, confère une légitimité, assure l'accès à des moyens, et favorise les échanges de « bonnes pratiques », etc. Cela permet en outre l'identification à un secteur d'activité (un champ institutionnel dans le vocabulaire néo-institutionnaliste) qui se caractérise par la présence de ces normes et de ces standards communs, que véhiculent les mythes rationnels.

Ce courant sociologique s'intéresse donc aux processus de rationalisation contemporains, c'est-à-dire à « la structuration de la vie quotidienne par des règles standardisées qui constitue l'organisation sociale en moyen d'un dessein collectif » (Meyer, Boli et Thomas, 1987, p. 24, notre traduction). Les manifestations principales de cette dynamique sont la prolifération des organisations et l'accroissement de la complexité organisationnelle dans les États (Scott et Meyer, 1994, p. 114-116), mais aussi la diffusion et la circulation transnationale de « modèles organisationnels » dont l'adoption relève de ce que Paul DiMaggio et Walter Powell (1983) appellent des mécanismes de changement par « isomorphisme institutionnel ».

Pour Meyer et ses co-auteurs, la rationalisation et la croissance de l'*organisation* comme réalité institutionnalisée et comme concept *diffusé* touchent particulièrement le secteur public. Leurs terrains d'analyse portent sur les universités, les musées ou le domaine de la santé. Les administrations publiques sont ainsi toujours plus spécialisées en *organisations*. Leurs formats sont standardisés et les fonctions qu'elles assument sans cesse différenciées, désagrégées et recomposées. Ainsi, si chez Weber, l'État est déjà composé d'une grande variété d'organisations (Page, 2003, p. 498-499), les sociologues néo-institutionnalistes estiment que cette rationalisation par la spécialisation se poursuit et produit une différenciation et une standardisation accrue, à travers la quête de formes organisationnelles légitimées comme les plus efficaces (Meyer *et al.*, 2006).

¹ Cette partie du texte et la suivante reposent très largement sur l'Habilitation à diriger des recherches soutenue par Philippe Bezes (2014) à Sciences Po, le 22 mars 2014 (Bezes, 2014).

Cette rationalisation par la spécialisation et par la standardisation isomorphique, se double, en outre, selon ces auteurs, d'une autre forme de rationalisation, qui se traduit par la diffusion croissante d'instruments et de savoirs qui cherchent à rendre les fonctionnements administratifs (les « moyens de l'action publique ») plus efficaces.

Or, pour Meyer et ses co-auteurs, cette dynamique de rationalisation par la spécialisation et par la recherche de l'efficacité et de l'efficience est une dynamique globale qui caractérise ce qu'ils appellent la *world polity*. Ainsi, bien que Muller ne cite jamais les travaux de ces auteurs et que, réciproquement, ils ne citent jamais les siens, on ne peut qu'être frappé par le parallélisme qui existe entre les notions de référentiel global et de *world polity*, mais en même temps par leur désaccord sur le principe premier de mise en sens et en ordre du monde et sur la force motrice des transformations à l'œuvre : le marché pour l'un², la rationalisation pour les autres.

Or, si nous avons rappelé que nombre de travaux ont analysé le développement du NPM comme un mouvement de diffusion du marché, nous voudrions, à l'instar des néo-institutionnalistes, et parce que la thèse de la marchandisation est parfois surinvestie, montrer la part de rationalisation que comporte également le management public.

Rationaliser par la performance et par la spécialisation

Une première manifestation de ce processus de rationalisation apparaît dans la production d'un savoir managérial applicable aux organisations publiques qui s'est développé en un « mouvement de la performance » (Radin, 2006). Il cherche à renforcer l'adéquation entre les moyens administratifs et les fins politiques, ainsi qu'à contrôler les processus de fabrication des politiques publiques dans les États (Bezes, 2014). En France, ce processus s'est intensifié à partir des années 1980 avec les dispositifs visant la qualité, les instruments de gestion par la performance ou la loi organique relative aux lois de finances (dite LOLF) de 2001. Dispositifs, instruments, indicateurs et standards cherchent à réguler les pratiques administratives en proposant de mesurer la productivité, la « performance », les « résultats » et la « qualité » des réalisations.

Comme le reconnaissent aussi les auteurs néo-institutionnalistes cités précédemment, ce mouvement de « bureaucratisation formelle des bureaucraties », que

² Exception à cette focale sur la rationalisation, Beth Simmons, Frank Dobbin et Geoffrey Garrett (2008) s'inscrivent dans les pas de Meyer, DiMaggio et Powell pour étudier la diffusion globale des idées de marché (la libéralisation) mais aussi de démocratie.

Bezes (2014) qualifie de « bureaucratism au carré », se distingue du processus historique de bureaucratism en ce qu'il est centré sur la recherche toujours plus rationnelle de l'adéquation des moyens administratifs aux fins affichées. Celle-ci entraîne une « illusion d'objectivité scientifique » (Towley, 2008) dont l'illustration la plus centrale est constituée par les techniques de « gestion par la performance ». Cette rationalisation formelle des bureaucraties se manifeste à travers de multiples instruments : systèmes de mesure des performances à partir d'objectifs ; processus de *reporting* ; *benchmarking* ; classements ou palmarès ; dispositifs de contractualisation ; comptabilité analytique ; budgets à la performance ; contrôle interne (Bezes, 2014). En France, la réforme majeure et la plus ambitieuse introduisant la gestion par la performance a certainement été la LOLF. Les principes et dispositions très techniques qui la définissent montrent clairement qu'elle est le vecteur d'un processus de rationalisation néomanagériale : contrôle par la production et traitement d'informations matérialisées dans des instruments de gestion qualitatifs et quantitatifs, mesure des « résultats », délégation des choix budgétaires et renforcement de l'autonomie pour les gestionnaires chefs de programme et responsables de BOP (Budget Opérationnel de Programme) par le biais de l'« enveloppe globale ». Aux interprétations économicistes citées plus haut, peut donc se substituer une lecture plus centrée sur la rationalisation et la progression de ce que Bezes appelle le « souci de soi de l'État » (2009, p. 447-451 ; 2014).

Une deuxième manifestation de la rationalisation concerne la structuration des administrations publiques : elle vise à transformer et à rationaliser la « division du travail » ou la spécialisation des organisations publiques sur une fonction précise. Ces découpages/redécoupages des périmètres et la création parallèle de nouvelles entités cherchent à parfaire l'efficacité de l'organisation administrative. Les efforts récents de cartographie des formes organisationnelles des États (*mapping the state*) montrent le flux continu des créations, modifications et (plus rarement) suppressions organisationnelles et la double spécialisation verticale et horizontale qui l'accompagne.

Dans les années 1990, cette rationalisation a donné lieu à un mouvement d'agencification. Tandis que les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle sont confiées aux ministères ou renforcées en leur sein, les réformes confient les missions de mise en œuvre que ces derniers exerçaient jusque-là à des agences, structures autonomes dirigées par des dirigeants aux responsabilités renforcées et soumises à une obligation de résultats. L'un des premiers programmes de mise en œuvre de cette

politique a notamment été celui lancé par le Royaume-Uni à partir de 1988 et intitulé *Next Steps* (James, 2003), mais d'autres pays (Nouvelle-Zélande, Pays-Bas) ont développé ce type de réformes. Cette dynamique est polymorphe (par exemple Greeve, Flinders et van Thiel, 1999 ; Pollitt et Talbot, 2004 ; Conseil d'État, 2012), mais l'agence est constituée en « mythe rationnel ». Elle est valorisée comme une forme organisationnelle légitime dont l'efficacité *a priori* est présumée en prenant appui, selon Bezes (2014), sur trois aspects : les vertus prêtées à la spécialisation pour renforcer l'efficacité d'une politique ; les effets attendus de l'autonomie managériale (*structural devolution*) (James et van Thiel, 2010) laissée aux agences ; les bienfaits de la mise à distance du politique. La rationalisation formelle des bureaucraties va donc de pair avec le souci de la performance examiné précédemment, puisqu'il s'agit de professionnaliser et de rationaliser l'activité de mise en œuvre d'une politique publique.

Ce souci reste central quand, à partir des années 2000, ce ne sont plus les agences mais les fusions (*mergers*) qui vont être l'objet d'un mouvement global de réforme que certains auteurs (Ling, 2002 ; Pollitt, 2003 ; Christensen et Lægreid, 2007) nomment « post-NPM » ou « gouvernement intégré » (*whole-of-government approach*). Présenter les fusions comme une alternative aux réformes influencées par le NPM fait toutefois débat. Dans une analyse des réformes hospitalières, Martin Kitchener et Linda Gask (2003) parlent, au contraire, de *NPM merger mania* en soulignant les convergences entre des fusions et instruments néomanagériaux. Ainsi, les fusions sont en phase avec plusieurs objectifs néomanagériaux : réduction des coûts et des effectifs, diffusion d'instruments de performance, réduction de l'autonomie accordée aux groupes professionnels dans l'État...

De même que le format de « l'agence » est devenu un mythe rationnel, celui de la « fusion » constitue un standard légitime, adopté indépendamment de son efficacité réelle. Plusieurs justifications construisent la croyance dans les fusions : la promesse d'économies d'échelle par la suppression des doublons ; la professionnalisation attendue des fonctions transversales dites « fonctions support » ; une gestion plus souple des ressources humaines par la création d'organisations plus larges ; une amélioration des services rendus à l'utilisateur ; la fin des fonctionnements en silos et la prise en charge des problèmes plus transversaux. Divers auteurs (Hood, Dunsire *et al.*, 1985 ; Kitchener, 2002 ; ou Musselin et Dif-Pradalier, 2014) soulignent cependant la fragilité des preuves empiriques montrant que les fusions peuvent produire de tels effets.

Qu'il s'agisse d'agencification ou de fusion, ces ré-ordonnements des architectures étatiques approfondissent ainsi l'une des composantes de la bureaucratie selon Weber (la spécialisation), faisant prévaloir une rationalité instrumentale qui repose sur des croyances dans l'efficacité de l'organisation. Comme l'écrit Bezes quand il met au jour ce mécanisme (2014, p. 205) : « L'institution qui était, historiquement, selon Weber, l'agent principal de la rationalisation devient elle-même l'objet d'un processus de rationalisation. »

Mythes rationnels et transformation effective des pratiques

Les travaux néo-institutionnalistes permettent de souligner les enjeux de légitimité qui anime les processus de transformation des administrations, et de montrer qu'ils sont aussi traversés par des processus de rationalisation. Ainsi, le NPM ne peut être réduit à une seule entreprise de marchandisation mais relève aussi d'une entreprise de rationalisation. Mais l'impact concret de cette dernière est-il comparable à celle de la première ? Quelle est son effectivité ? Affecte-t-elle les pratiques de ceux qu'elle vise ? Comment ces deux dynamiques se combinent-elles ?

Paradoxalement, et à la différence des tenants de l'approche par les référentiels de politiques publiques, les sociologues néo-institutionnalistes ne s'intéressent pas à ces questions. Meyer et ses co-auteurs s'attendent en effet à ce que la diffusion des mythes rationnels accroisse le découplage entre les normes ou les standards légitimes qu'ils véhiculent et les pratiques des acteurs car selon eux elles resteraient peu affectées par ces transformations. Nils Brunsson (1989) a qualifié ce phénomène d'hypocrisie organisationnelle.

Cette absence d'intérêt pour les conséquences concrètes des mythes rationnels a été discutée par plusieurs auteurs. Frank Dobbin (1994) souligne ainsi qu'il est essentiel de dépasser le mouvement général de l'isomorphisme pour l'ancrer dans les processus et les espaces culturels, politiques et sociaux précis à travers lesquels tel format organisationnel est labellisé comme « efficace » et adopté dans de nombreux États sans que les problèmes et besoins auxquels il est censé faire face ne soient véritablement pris en considération. Kitchener (2002), de son côté, suggère d'analyser les processus à travers lesquels les mythes sont créés, altérés et éliminés, les conditions d'émergence et de légitimation des nouveaux mythes et la manière dont ils viennent se substituer aux

précédents. Selon lui, il convient d'utiliser les théories de l'action collective ou des mouvements sociaux pour analyser les mobilisations d'entrepreneurs qui, dans un champ donné, s'approprient et défendent la forme fusionnée, obtiennent le soutien d'acteurs extérieurs (consultants, experts, etc.) et confèrent au modèle sa dimension de « mythe rationnel » et sa légitimité. Dans une grammaire wébérienne, il suggère donc de s'intéresser aux porteurs sociaux de ces diffusions de formes organisationnelles, c'est-à-dire, dans une perspective « mullérienne » cette fois, aux médiateurs (Jobert et Muller, 1987) qui se font les hérauts de ces nouvelles formes.

Dans cette seconde partie, nous allons revenir sur ces limites et essayer de mieux cerner les conditions de circulation et d'adoption des mythes rationnels, les enjeux de leur mise en œuvre concrète pour conclure par une réflexion sur leurs interactions avec les logiques de marchandisation.

La nécessaire adaptation/traduction des mythes

Le désintérêt du courant de la *world polity* pour la mise en œuvre concrète des mythes n'est cependant pas généralisable à l'ensemble des travaux qui se réclament de l'approche néo-institutionnaliste sociologique. Certains ont relativisé l'hypothèse du découplage entre mythes et pratiques pour poser la question de la diffusion et de la mise en œuvre concrète des mythes. Ces derniers ne sont pas que des scripts, des représentations, des modèles auxquels les auteurs se conforment hypocritement pour conforter la légitimité de leur activité sans modifier leurs pratiques. Certains agents sont convaincus que leur vision du monde et des solutions à développer est non seulement légitime mais efficace. Ils doivent alors souvent lutter contre les autres agents du champ pour imposer les mythes dont ils sont les défenseurs. Comme l'a bien montré Muller (par exemple 1989), la diffusion de nouvelles représentations ou de nouveaux mythes ne va pas sans lutte de pouvoir ni sans conflit. Pour remporter ce travail de légitimation et de conviction, ces agents doivent développer une activité de traduction et d'adaptation des mythes. Plus ces derniers sont globaux, plus leur déclinaison « locale » est nécessaire pour qu'ils gagnent en légitimité et soient reconnus comme « incontournables » par les acteurs du champ. Ce travail de négociation, de consultation et de traduction a été bien compris par Neil Fligstein et Doug McAdam (Fligstein, 2001 ; Fligstein et McAdam, 2012). Ils soulignent ainsi l'importance des *skilled actors* dans la transformation des environnements institutionnels : parce qu'ils sont capables de

montrer que les positions qu'ils défendent sont bénéfiques à tous et ne servent pas (ou ne font pas que servir) leur intérêt, parce qu'ils créent du sens et maîtrisent les agendas, ils parviennent à entraîner plus largement derrière eux. L'incorporation de facteurs locaux, la relativisation de certains aspects des mythes et au contraire la valorisation d'autres sont autant de mécanismes permettant à certains mythes – mais non à d'autres – de circuler et de susciter l'adhésion. Leur légitimité n'est pas donnée mais à construire, elle ne s'impose pas d'emblée à tous. Par exemple, dans la première moitié des années 1980, la croyance dans l'« efficacité » des réformes de gestion ou de structures en matière de réduction de la dépense publique est particulièrement faible au sein de la direction du Budget en France (Bezes, 2009). Le soutien apporté par le Trésor britannique à la réforme *Next Steps* d'agencification était également prudent, le ministère des Finances craignant que l'autonomisation des départements ministériels transformés en agences ne se traduise par une perte du contrôle des dépenses publiques et ne génère un accroissement inflationniste des rémunérations si les agences bénéficiaient de flexibilité dans leur gestion des ressources humaines (Thain et Wright, 1995, p. 73-75) : les Finances imposeront alors une vision plus restrictive du programme *Next Steps*, veillant, notamment à travers la rédaction de documents cadres détaillés, à ce que l'autonomie confiée aux agences soit particulièrement encadrée.

Par ailleurs, l'adhésion aux mythes ne relève pas que de la croyance ou de la quête de légitimité : elle peut aussi être stratégique. Certains acteurs peuvent se rallier à des mythes pour défendre leurs intérêts et parce qu'ils estiment qu'ils seront mieux défendus au sein de la nouvelle forme organisationnelle que dans celle qui prévalait jusque-là. Ainsi, les rapports de force qui préexistent à la diffusion d'un mythe peuvent favoriser sa propagation s'il rencontre les intérêts de certains acteurs, mais ils peuvent aussi entraîner de la résistance et bloquer les mécanismes d'isomorphisme. Au cours de la première année du gouvernement Sarkozy, la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans le secteur de l'enseignement supérieur a fait ainsi la part belle aux diffuseurs de mythes rationalisés issus du NPM. En particulier, l'agencification d'activités relevant du ministère ou des organismes nationaux de recherche, déjà engagée par le gouvernement précédent avec la création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), faisait partie du répertoire de mesures des membres de la mission RGPP, et devait permettre à l'enseignement supérieur français de se mettre au diapason de ses compétiteurs mondiaux. Il a donc été proposé de créer une

agence chargée de l'allocation de leur budget aux universités : il s'agissait de déplacer les services budgétaires du ministère dans une entité qui aurait plus d'autonomie de mise en œuvre, des responsabilités renforcées, etc. Cette proposition est cependant restée à l'état de projet car elle a provoqué un conflit entre l'entourage de Nicolas Sarkozy, très favorable à la création de l'agence, et le ministère qui ne pouvait se résigner à voir son périmètre restreint, sa taille diminuée et ses possibilités d'interventions directes sur les décisions budgétaires amoindries. Il s'agissait de ne pas risquer une perte d'influence d'un ministre dont le ministère était déjà de taille modeste (comparé à celui de l'Éducation nationale) et qui aurait de surcroît été le seul à ne pas avoir ses propres services budgétaires. Le conflit qui s'est alors engagée s'est conclue, lors d'une réunion de la mission RGPP, en faveur du ministère. Le projet d'agence de financement a alors disparu de l'agenda public, rappelant ainsi que la vague du NPM et de l'agencification, quand elle a atteint la France, ne s'est pas imposée partout, et que la mise en œuvre des mythes rationnels dépend des rapports de pouvoir en place.

Enfin, l'adhésion peut se faire sous contrainte : on parle ainsi d'isomorphisme coercitif quand les acteurs ne peuvent s'opposer à des mythes pourtant contraires à leurs représentations, préférences ou croyances ou quand résister devient impossible car la plupart des autres acteurs se plient à un même mythe. Le mouvement Renant qui a récemment essayé de déstabiliser le mythe des grands regroupements universitaires sous forme de COMUE (COMmunauté d'Universités et d'Etablissements) a ainsi lancé une pétition qui a réuni de nombreuses signatures sans parvenir cependant à modifier les représentations dominantes.

La diffusion des mythes n'est donc ni magique, ni automatique : les acteurs ne s'en emparent pas de manière mécanique. Leur légitimité ne s'impose pas d'elle-même et ils doivent faire l'objet d'adaptations, ne pas menacer des situations de pouvoir bien établies et s'appuyer parfois sur la contrainte.

Ce qui vaut pour les mythes rationnels vaut tout autant pour les instruments « a priori marchands ». Linhardt et Muniesa (2011, p. 98), par exemple, identifient l'existence de conceptions différentes dans la LOLF (ce qu'ils appellent un « double langage ») et la considèrent de ce fait comme une « épreuve au cours de laquelle l'État s'explique dans ses incertitudes et ses contradictions ». Sans pourtant étudier la mise en œuvre, ils observent que les dynamiques de politisation, d'ailleurs marginales ou défendues de manière purement rhétorique, sont défaites face à l'économicisation. La sociologie des instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) conclut

aussi que les instruments néomanagériaux et budgétaires sont porteurs de certains potentiels qui seront plus ou moins actualisés selon les contextes et les rapports de force dans lesquels ils sont pris. Eyraud (2013) propose ainsi une interprétation mesurée de la nouvelle comptabilité de l'État mise en place à partir de 2006 suivant les injonctions de la LOLF et élaborée en 2002-2004. Elle constate la prédominance d'une orientation plus économique que juridique des choix de comptabilité. Mais elle montre aussi précisément quelles catégories ont été importées de la comptabilité des entreprises privées, tandis qu'elle restitue bien les débats et les arguments qui ont présidé à ces emprunts. Dans certains cas, le choix d'une orientation économique n'est pas justifié par un choix ou une influence idéologique en faveur de la comptabilité anglo-saxonne et des normes internationales privées (International Financial Reporting Standards), mais afin de permettre le calcul de « coûts complets » et d'opérationnaliser un point de vue gestionnaire (Eyraud, 2013, p. 126). Du coup, Corinne Eyraud insiste sur la variété des usages ou non-usages faits des catégories et des instruments de cette nouvelle comptabilité. Elle invite à distinguer le développement de l'esprit gestionnaire, d'un côté, pouvant servir à défendre l'État au nom de la « bonne gestion » et les politiques néolibérales cherchant à le rétrécir, de l'autre, deux formes bien distinctes de rationalisation (Eyraud, 2013, p. 266 et 284).

La mise en œuvre concrète des mythes rationalisateurs

Si une première limite des travaux de John Meyer et de ses co-auteurs est de sous-estimer le travail de persuasion et les luttes de pouvoir qui assoient la légitimité des mythes rationnels, une deuxième limite est leur absence d'intérêt pour la déclinaison concrète des mythes. Ils se « débarrassent » en quelque sorte de la question de la mise en œuvre en postulant un accroissement du découplage entre les mythes et les pratiques.

Pourtant, comme l'ont récemment argumenté des auteurs comme Hallett et Ventresca (2006), la diffusion de nouvelles normes institutionnelles et leur généralisation ne dispensent pas de s'intéresser à leur mise en œuvre concrète. Ces deux auteurs montrent ainsi le degré d'*agency* de ceux qui adoptent ses normes devient visible lors de la mise en œuvre et ils parlent d'*inhabited institutions* pour rendre compte de ces processus. La création d'agences ou, plus récemment, la *merger mania* (Kitchener et Gask, 2003) qui affectent les services publics et administratifs offrent de bons exemples de la mise en pratique concrète des mythes. Qu'observe-t-on alors ?

Premièrement, les formes organisationnelles promues par les mythes sont peu précises et génériques. Dire qu'une agence doit être en charge d'activités opérationnelles, disposer d'autonomie, être évaluée selon ses performances et dotée d'une direction aux responsabilités fortes, c'est à la fois dire beaucoup, mais c'est aussi dire peu : combien de niveaux hiérarchiques ? Quelle répartition des activités en interne ? Quel périmètre précis donné à une agence par rapport aux autres ? De la même manière, la fusion comme solution laisse de nombreuses questions ouvertes, comme on a pu le voir lors de la réforme récente de l'administration territoriale de l'État par fusion des services déconcentrés en France. Philippe Bezes et Patrick Le Lidec (2010) ou François-Mathieu Poupeau (2013) montrent que la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) et les schémas de réorganisation qu'elle adopte sont porteurs de conceptions différentes et concurrentes du pilotage de l'administration territoriale française, entre pouvoir ministériel reconfiguré au niveau régional et pouvoir préfectoral réaffirmé au niveau départemental. Il reste donc de nombreuses décisions à prendre, et les agents n'ont pas un modèle clef en mains qu'il suffirait de répliquer. C'est d'ailleurs ce que Francisco Ramirez (2006) reconnaît, quand il développe la thèse d'une rationalisation mondiale des universités : les trois processus qui accompagnent ce phénomène (un accès très large, le développement d'activités répondant à des besoins de la société et une plus forte flexibilité organisationnelle) ne se traduisent pas par des formes organisationnelles ou des organigrammes identiques d'un pays à l'autre. Si bien qu'un système universitaire qui se rallie à ce mythe rationnel ne disposera pas d'un modèle organisationnel à adopter tel quel, mais de plusieurs entre lesquels il faut choisir (Barrier et Musselin, à paraître).

Deuxièmement, l'adhésion à de nouveaux mythes ne relègue pas aux oubliettes toutes les normes du champ institutionnel concerné. La réforme territoriale française a, par exemple, porté atteinte à des formes bien instituées qui ont été déstabilisées par les nouveaux mythes de rationalisation de la fusion, mais d'autres sont restées *taken for granted* et n'ont donné lieu à aucun débat, à aucune velléité de transformation (Bezes et Le Lidec, 2010) : quand bien même la RGPP suggérait de se poser « sans tabou » un certain nombre de questions (« que faisons-nous ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel scénario de transformation ? »), plusieurs institutions caractéristiques de l'administration à la française n'ont suscité d'entrée de jeu aucune remise en cause : par exemple, l'existence des préfets ou le principe d'une administration ministérielle territoriale. Des routines, des cartes

cognitives, des valeurs, des pratiques restent ainsi inchangées et non questionnées. La nouvelle forme institutionnelle qui émerge est donc toujours un hybride entre normes préexistantes et nouvelles normes, et n'est jamais totalement neuve. Comme les politiques publiques environnementales de Pierre Lascoumes (1994), ce sont plutôt des machines de Tinguely, faites de récupération et de recyclage.

Enfin, ces moments de transition vers de nouvelles formes organisationnelles constituent aussi des espaces d'expression de rapports de force et de luttes de pouvoir. Les relations et la hiérarchie entre les corps de la fonction publique n'ont pas disparu et ne sont pas suspendues le temps de la réforme territoriale. On en voit au contraire les effets sur le résultat final. Mais on observe aussi comment certains groupes ont pu profiter de l'occasion pour faire adopter des options qui les favorisaient ou leur permettaient de damer le pion à d'autres. Ou comment d'autres groupes encore ont utilisé leurs ressources pour préempter des décisions.

Conclusion

Alors que les transformations de l'action publique et en particulier celles issues du NPM ont souvent été appréhendées comme le résultat d'une entreprise de marchandisation ou d'économisation ou, pour reprendre le concept du référentiel global proposé par Jobert et Muller, comme la domination du référentiel de marché, nous avons montré qu'il fallait également les appréhender comme le résultat d'une entreprise de rationalisation. Nous avons pour cela mobilisé les travaux du néo-institutionnalisme sociologique qui, autour de Meyer et de ses co-auteurs, ont eux aussi proposé une analyse macrosociale, mais qui met en avant l'entreprise de rationalisation à laquelle est soumise la *world polity*.

Si, dans un dernier temps, nous avons identifié les limites de cette dernière approche, qui s'est bien moins intéressée que les tenants de la marchandisation à la déclinaison concrète et à la mise en œuvre des mythes rationnels, il n'en reste pas moins que ces sociologues néo-institutionnalistes suggèrent une interprétation alternative à celle qui est le plus couramment développée au sujet du NPM.

Plutôt que d'opposer ces deux interprétations, il nous semble plus réaliste et plus heuristique d'observer qu'elles constituent deux faces différentes mais coprésentes du NPM. À plusieurs reprises, nous avons d'ailleurs reconnu le double visage d'une même

réforme : l'agencification est ainsi indéniablement une forme de rationalisation par la spécialisation et simultanément une forme de marchandisation quand elle entraîne l'intensification des relations contractuelles, le développement de contrats par objectifs, la modification des modalités de calcul des tarifs...

On ne peut toutefois pas se contenter de constater leur présence simultanée. Si les administrations publiques se transforment sous l'effet d'une puissante dynamique de rationalisation (Bezes, 2014), mais aussi sous l'effet de mécanismes de marché, il devient indispensable de mieux comprendre comment ces logiques se combinent, s'articulent, mais aussi entrent en contradiction ou s'opposent. L'article de Patrick Le Galès et Alan Scott (2008) offre une piste intéressante, puisque les auteurs montrent comment la montée en puissance des principes marchands ne conduit ni à une réduction de l'État, ni à sa privatisation, mais plutôt à son renforcement. L'État s'appuie sur le marché pour développer de nouveaux modes d'action (comme les dispositifs d'incitation) souvent plus puissants que les dispositifs de contrôle, quand il n'organise pas lui-même le marché. On peut aussi repérer des cas où la dynamique de rationalisation, en renforçant la bureaucratisation et le contrôle par la multiplication des indicateurs et des obligations de rendre des comptes, entre en contradiction avec des formes de marchandisation. Pour ajouter un peu à la difficulté, on peut rappeler que les effets sociaux de ces dynamiques ne sont pas donnés une fois pour toute. L'une et l'autre se réalisent en s'inscrivant dans un réseau de relations sociales et de rapports de pouvoir qui caractérisent les administrations publiques, sur lesquels elles agissent mais qui les influencent et les actualisent en retour, dans un certain sens. Adam Reich (2014), par exemple, a bien montré que les formes de marchandisation (*commodification*) dans le secteur hospitalier variaient selon les propriétés institutionnelles historiques des hôpitaux (leur histoire, leurs valeurs, leurs conceptions du *care*, leur rapport ancien au marché, ce que l'auteur appelle les *moral-market orientations*, etc.) de sorte que les forces contemporaines du marché sont différemment accommodées. Il n'y a donc pas *une* marchandisation pas plus qu'il n'y a *une* rationalisation, et la conjonction de ces deux dynamiques contradictoires rend moins prévisible qu'il n'y paraît le jugement de certains experts diagnostiquant le démantèlement de l'État démocratique par les forces capitalistes (Suleiman, 2005 ; Roberts, 2010). En revanche, les multiples formes que prennent rationalisation et marchandisation invitent à explorer plus systématiquement et de manière plus exhaustive les rencontres potentielles entre ces deux dynamiques dans

les contextes des administrations bureaucratiques dont les réalités institutionnelles demeurent de surcroît toujours robustes.

Bibliographie

- BARRIER (Julien) (2010), *La Science en projets. Régimes de financement et reconfigurations du travail des chercheurs académiques*, thèse de sociologie, Paris, Sciences Po.
- BARRIER (Julien) et MUSSELIN (Christine) (à paraître), « Draw me a University : Organizational Design Processes in University Mergers », dans Elizabeth Popp-Berman et Catherine Paradeise (eds), *Research in the Sociology of Organizations*, 42, Bingley, Emerald Group Publishing.
- BELORGEY (Nicolas) (2010), *L'Hôpital sous pression : enquête sur le nouveau management public*, Paris, La Découverte.
- BERTILLOT (Hugo), (2014), *La Rationalisation en douceur. Sociologie des indicateurs de qualité à l'hôpital*, thèse de sociologie, Paris, Sciences Po.
- BEZES (Philippe) (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française, 1962-2008*, Paris, PUF.
- BEZES (Philippe) (2014), *Les Rationalisations des bureaucraties. Perspectives wébériennes sur la nouvelle gestion publique*, thèse d'habilitation à diriger des recherches, Paris, Sciences Po.
- BEZES (Philippe) et DEMAZIERE (Didier) (dir.) (2011), « Introduction du Dossier débat : New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, 53 (3), p. 293-348.
- BEZES (Philippe) et LE LIDEC (Patrick) (2010), « L'hybridation du modèle territorial français », *Revue française d'administration publique*, 136, p. 919-942.
- BRUNO (Isabelle) (2008), *À vos marques, prêts, cherchez! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.
- BRUNSSON (Nils) (1989), *The Organization of Hypocrisy : Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, Hoboken (N. J.), Wiley.

- CAMERATI (Felipe) (2014), *Les Universitaires britanniques face aux instruments d'évaluation et de financement de la recherche. Les départements de géographie et de d'informatique face au Research Assessment Exercise et au Full Economic Costing en Grande-Bretagne*, thèse de sociologie, Paris, Sciences Po.
- CHRISTENSEN (Tom) et LÆGREID (Per) (2007), « The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform », *Public Administration Review*, 67 (6), p. 1059-1066.
- CONSEIL D'ÉTAT (2012), *Les Agences : une nouvelle gestion publique ? Étude annuelle 2012*, Paris, Conseil d'État.
- CROUCH (Colin) (2011), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge, Polity Press.
- DAHL (Adam) et SOSS (Joe) (2014), « Neoliberalism for the Common Good ? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy », *Public Administration Review*, 74 (4), p. 496-503.
- DARDOT (Pierre) et LAVAL (Christian) (2009), *La Nouvelle Raison du monde : essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.
- DIMAGGIO (Paul J.) et POWELL (Walter W.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press.
- DIMAGGIO (Paul) et POWELL (Walter W.) (1983), « The Iron Cage Revisited : Institutionalized Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48 (2), p. 147-160.
- DOBBIN (Frank) (1994), « Cultural Models of Organization : The Social Construction of Rational Organizing Principles », dans Diana Crane (ed.), *The Sociology of Culture : Emerging Theoretical Perspectives*, Oxford, Blackwell, p. 116-141.
- DU GAY (Paul) (2000), *In Praise of Bureaucracy : Weber, Organization and Ethics*, Londres, Sage.
- EVANS (Peter) et SEWELL (WILLIAM H.), (2013), « Neoliberalism. Policy Regimes, International Regimes and Social Effects », dans Peter A. Hall et Michèle Lamont (eds), *Social Resilience in the Neoliberal Era*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 35-68.
- EYRAUD (Corinne) (2013), *Le Capitalisme au cœur de l'État : comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.
- FLIGSTEIN (Niel) (2001), « Social skill and the theory of fields », *Sociological Theory*, 19, p. 105-125.

- FLIGSTEIN (Niel) et MCADAM (Doug) (2012), *A Theory of Fields*, Oxford, Oxford University Press.
- FRANÇOIS (Pierre) (2008), *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Colin.
- GREVE (Carsten), FLINDERS (Matthew) et VAN THIEL (Sandra) (1999), « Quangos. What's in a Name ? Defining Quangos from a Comparative Perspective », *Governance*, 12 (2), p. 129-146.
- HALLETT (Tim) et VENTRESCA (Marc) (2006), « Inhabited Institutions : Social Interactions and. Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy », *Theory and Society*, 35 (2), p. 213-236.
- HIBOU (Béatrice) (2012), *La Bureaucratiation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte.
- HOOD (Christopher) (1991), « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, 69 (1), p. 3-19.
- HOOD (Christopher), HUBY (Meg) et DUNSIRE (Andrew) (1985), « Scale Economies and Iron Laws : Mergers and Demergers in Whitehall 1971-1984 », *Public Administration*, 63 (1), p. 61-78.
- JAMES (Oliver) (2003), *The Executive Agency Revolution in Whitehall : Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- JAMES (Oliver) et VAN THIEL (Sandra) (2010), « Structural Devolution to Agencies », dans Tom Christensen et Per Lægred (eds), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Surrey, Ashgate, p. 209-222.
- JOBERT (Bruno) et MULLER (Pierre) (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- KITCHENER (Martin) (2002), « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields : The Case of Academic Health Centre Mergers », 23 (3), p. 391-420.
- KITCHENER (Martin) et GASK (Linda) (2003), « NPM Merger Mania : Lessons from an Early Case », *Public Management Review*, 5 (1), p. 19-44.
- LASCOURMES (Pierre) (1994), *L'Éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- LASCOURMES (Pierre) et LE GALÈS (Patrick) (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LE GALÈS (Patrick) et SCOTT (Alan) (2008), « Une révolution bureaucratique britannique ? », *Revue française de sociologie*, 49 (2), p. 301-330.

- LING (Tom) (2002), « Delivering Joined-up Government in the UK : Dimensions, Issues and Problems », *Public Administration*, 80 (4), p. 615-642.
- LINHARDT (Dominique) et MUNIESA (Fabian) (2011), « Du ministère à l'agence », *Politix*, 95, p. 73-102.
- MEYER (John W.) (1994), « Rationalized Environments », dans W. Richard Scott et John W. Meyer (eds), *Institutional Environments and Organizations : Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks (Calif.), Sage, p. 28-54.
- MEYER (John W.) et ROWAN (Brian) (1977), « Institutionalized organizations : Formal structure as myth and ceremony », *American Journal of Sociology*, 83 (2), p. 340-363.
- MEYER (John W.), BOLI (John) et THOMAS (George M.) (1987), « Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account », dans George M. Thomas, John W. Meyer, Francisco O. Ramirez et John Boli (eds), *Institutional Structure : Constructing State, Society, and the Individual*, Londres, Sage, p. 2-37.
- MEYER (John W.), DRORI (Gili S.) et HWANG (Hokyu) (2006), « World Society and the Proliferation of Formal Organizations », dans Gili S. Drori, John W. Meyer et Hokyu Hwang (eds), *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, Oxford, Oxford University Press, p. 25-49.
- MINVIELLE (Étienne) (2013), « Comment évaluer et réguler la performance en matière de qualité de la prise en charge des malades ? », *Quaderni*, 82, p. 83-98.
- MULLER (Pierre) (1989), *Airbus. L'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan.
- MULLER (Pierre) (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 189-208.
- MULLER (Pierre) (2011), *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».
- MÜNCH (Richard) (2014), *Academic Capitalism. Universities in the Global Struggle for Excellence*, Londres, Routledge.
- MUSSELIN (Christine) (2001), *La Longue Marche des universités françaises*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MUSSELIN (Christine) et DIF-PRADALIER (Maël) (2014), « Quand la fusion s'impose : la (re)naissance de l'Université de Strasbourg », *Revue française de sociologie*, 55, p. 285-318.

- OGIEN (Albert) (1995), *L'Esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- OGIEN (Albert) (2013), *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, Versailles, Éditions Quae.
- PAGE (Edward C.) (2003), « Farewell to the Weberian State ? Classical Theory and Modern Bureaucracy », *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 1 (4), p. 485-504.
- PAYE (Simon) (2013), *Différencier les pairs. Mise en gestion du travail universitaire et encastrement organisationnel des carrières académiques (Royaume-Uni, 1970-2010)*, thèse de sociologie, Paris, Sciences Po.
- PIERRU (Frédéric) (2007), *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.
- POLLITT (Christopher) (2003), « Joined-up Government : a Survey », *Political Studies Review*, 1 (1), p. 34-49.
- POLLITT (Christopher) et TALBOT (Colin) (2004), *Unbundled Government : a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Londres, Routledge.
- POUPEAU (François-Mathieu) (2013), « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, 2, p. 249-277.
- RADIN (Beryl) (2006), *Challenging the Performance Movement : Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Washington (D. C.), Georgetown University Press.
- RAMIREZ F., (2006), « The Rationalization of Universities », dans Marie-Laure Djelic et Kerstin Shählin-Andersson (eds), *Transnational Governance : Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 225-244.
- REICH (Adam) (2014), « Contradictions in the Commodification of Hospital Care », *American Journal of Sociology*, 119 (6), p. 1576-1628.
- ROBERTS (Alasdair) (2010), *The Logic of Discipline : Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- SCOTT (W. Richard) et MEYER (John W.) (eds) (1994), *Institutional Environments and Organizations : Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks (Calif.), Sage.

- SELF (Peter) (1993), *Government by the Market ? The Politics of Public Choice*, Basingstoke, Macmillan.
- SIMMONS (Beth A.), DOBBIN (Frank) et GARRETT (Geoffrey) (eds) (2008), *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SLAUGHTER (Sheila) et RHOADES (Gary) (2004), *Academic Capitalism and the New Economy : Markets, State, and Higher Education*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press.
- SULEIMAN (Ezra) (2005), *Le Démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil.
- SWEDBERG (Richard) (1998), *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.
- THAIN (Colin) et WRIGHT (Maurice) (1995), *The Treasury and Whitehall : the Planning and Control of Public Expenditure 1976-1993*, Oxford, Clarendon Press.
- TOWNLEY (Barbara) (2008), *Reason's Neglect : Rationality and Organizing*, Oxford, Oxford University Press.
- VIGOUR (Cecile) (2008), « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du travail*, 50 (1), p. 71-90.