

THE
645

UNIVERSITE DU QUEBEC

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

THESE



Titre : L'INSTITUTIONNALISATION DES RÉFORMES EN ARGENTINE :
LE CAS DE L'AFIP (*ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS-*
ADMINISTRATION FEDERALE DES REVENUS PUBLICS)

Candidat : Alejandro M. Estévez

Comité Doctoral:

César Garzon, Ralph Heintzman, Denis Proulx (Directeur) et Lucie Rouillard

Québec, juin 2010

PROVINCE OF QUEBEC
TRAVEL
OFFICE

Résumé

La stabilisation et l'institutionnalisation des changements ont été les principaux problèmes posés par les réformes de l'État dans les années 1990 en Amérique latine. Tout en considérant comme cas d'étude l'Administration Fédérale des Revenus Publics de l'Argentine, cette recherche analyse comment les changements de la réforme de l'État (1989-1999) y ont été institutionnalisés. On y apprend que les initiateurs de la réforme ont utilisé une approche coercitive et normative pour mettre en place le changement, mais que le succès de ce dernier est beaucoup plus dû à une action sur les valeurs des agents par la formation et le système informatique, qui a joué un rôle de principe organisateur de la nouvelle agence. On y voit un certain nombre d'effets heureux non prévus qui ont contribué au succès de l'institutionnalisation de l'AFIP.

Summary

Stabilization and institutionalization of changes were among the main problems faced by the Latin American state reform during the 1990's. This research analyses how changes and reforms were institutionalized in the Argentinean state apparatus (1989-1999), taking into consideration the case of the Federal Administration of Public Revenue (AFIP). We learn that reform initiators used a coercive and normative focus to implement change, but that the success was more related to the action on civil servants' values through training and the Management Information System's implementation. The latter played an organizing principle role in the new Agency. We also saw some happy unpredicted effects that contributed to the success of AFIP's institutionalization.

Resumen

La estabilización e institucionalización de los cambios fueron los principales problemas que presentaron las reformas del Estado de los años '90 en América Latina. Esta investigación se propone analizar cómo se institucionalizaron los cambios de la reforma en el Estado Argentino (1989-1999), tomando como caso concreto de estudio a la Administración Federal de Ingresos Públicos. Se concluye que los iniciadores de la reforma han utilizado un enfoque coercitivo y normativo para implementar los cambios, cuyo éxito se debió a una acción sobre los valores de los funcionarios por la capacitación recibida y por el sistema informático que jugó el rol de principio organizador de la nueva agencia. Observamos también un cierto número de efectos no previstos que contribuyeron positivamente al éxito de la institucionalización de la AFIP.

30140456

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION.....	11
2. PROBLÉMATIQUE.....	15
2.1 <i>Le contexte latinoaméricain</i>	15
2.2 <i>Notre souci</i>	17
2.3 <i>Quelle question générale et quelle question spécifique?</i>	18
2.4 <i>Objectif de la recherche</i>	19
2.5 <i>La question de recherche</i>	19
2.6 <i>La question générale</i>	20
2.7 <i>Les questions spécifiques</i>	20
2.9 <i>Pertinence de la recherche</i>	21
2.9.1 L'institutionnalisation : problème d'importance théorique et pratique ..	21
2.9.2 Faiblesses de la littérature actuelle sur l'institutionnalisation.....	23
2.9.3 Notre analyse pour étudier la problématique de l'institutionnalisation ..	25
2.10 <i>Retombées de la recherche</i>	26
3. LE CONTEXTE BUREAUCRATIQUE	29
3.1 <i>Le Nouveau Management Public en tant que modèle bureaucratique alternatif</i>	29
3.2 <i>Quelles sont les principes du NMP ?</i>	32
3.3 <i>La réforme du NMP en Argentine</i>	34
3.3.1 Les politiques d'assainissement fiscal en Argentine: le cadre normatif général du NMP.....	35
3.3.2 La transformation de la structure publique de l'Argentine: Une réforme <i>managériale?</i>	37
3.3.3 La charte du citoyen: NMP et Qualité Totale	39
3.3.4 La gestion par résultats: ses objectifs attendus.....	41
3.3.5 Commentaires sur le NMP en Argentine	42
3.3.6 Le NMP dans les administrations fiscales	47
4. CADRE THÉORIQUE.....	49
4.1 <i>Le déficit institutionnel</i>	49
4.1.2 Qu'est-ce qu'une institution ?	49
4.2 <i>Qu'est ce que l'institutionnalisation?</i>	52
4.2.1 L'institutionnalisation: ses étapes.....	59
4.2.2 La théorie du changement.....	61
4.2.3 Le changement organisationnel.....	72
4.2.4 Quelques définitions sur le changement organisationnel.....	74
4.2.5 Pourquoi les changements et les réformes échouent-ils?.....	75
4.2.6 Types de changements	76
4.2.7 Attitudes face aux changements	83
4.2.8 S'opposer au changement	85
4.2.9 L'impact du changement technologique.....	90

4.3	<i>Grille d'analyse</i>	92
4.3.1	L'institutionnalisation comme processus.....	92
4.3.2	L'institutionnalisation comme variable ou facteur.....	94
4.3.3	Notre modèle hybride	96
4.3.4	Nos questions spécifiques et notre modèle hybride.....	100
5.	MÉTHODOLOGIE.....	105
5.1	<i>Stratégie de recherche</i>	105
5.2	<i>Sélection du Cas</i>	110
5.3	<i>Sources d'information</i>	111
5.3.1	Population à l'étude	112
5.4	<i>Techniques de collecte des données</i>	113
5.5	<i>Critères de qualité scientifique de notre étude de cas</i>	116
5.7	<i>Limites de l'étude</i>	119
6.	NOTRE ANALYSE SUR L'INSTITUTIONNALISATION PAR PILIER ET PAR ETAPES	121
7.	LE PILIER RÉGULATIF.....	123
7.1	<i>L'étape de l'introduction</i>	123
7.1.2	Les motifs pour la création de l'AFIP.....	124
7.1.3	Une fusion ou absorption sans planification préalable.....	128
7.1.4	La corruption.....	130
7.1.5	La structure de l'AFIP par essai et erreur	132
7.2	<i>L'étape de la diffusion</i>	134
7.2.1	La confiance de quelques-uns, la méfiance de quelques-autres.....	134
7.2.2	Plus de crainte chez les fonctionnaires plus anciens	136
7.2.3	Une fusion ou absorption autoritaire	138
7.2.4	Changements qui provoquent de l'instabilité.....	141
7.2.5	Absence de communication entre les gestionnaires et les employés.....	142
7.2.6	Les changements ont fait ressortir des fonctionnaires qui étaient à l'ombre de leurs gestionnaires	144
7.3	<i>L'étape de l'évaluation</i>	146
7.3.1	La perception « d'agence envahie »	147
7.3.2	Les effets de la structure	149
7.3.3	Le double standard du personnel.....	152
7.4	<i>L'étape de l'adoption</i>	153
7.4.1	Respecter les normes.....	154
7.4.2	L'expropriation des fonctions	156
7.4.3	Les innovations et le contexte	157
8.	LE PILIER NORMATIF OU PRESCRIPTIF.....	161
8.1	<i>L'étape de l'introduction</i>	161
8.1.1	Efficacité et efficience	162
8.1.2	Les valeurs liées à l'amélioration du service au contribuable.....	165
8.1.3	Professionalisation.....	166

8.1.4	Corruption	169
8.2	<i>L'étape de la diffusion</i>	171
8.2.1	Crainte ou résistance au changement.....	171
8.2.2	Efficienc e et efficacité	173
8.2.3	Professionnalisme.....	177
8.3	<i>L'étape de l'évaluation</i>	178
8.3.1	Efficienc e et efficacité	179
8.3.2	Professionnalisme.....	181
8.3.3	Le service au contribuable	183
8.3.4	Transparenc e et éthique	184
8.4	<i>L'étape de l'adoption</i>	186
8.4.1	L'efficienc e, l'efficacité et le professionnalisme	186
8.4.2	Le service au contribuable	189
8.4.3	Transparenc e et éthique	189
9.	LE PILIER COGNITIF	191
9.1	<i>L'étape de l'introduction</i>	191
9.1.1	Les causes pour appliquer de nouvelles connaissances	191
9.1.2	L'improvisation des « innovateurs »	192
9.1.3	Les innovateurs et l'esprit technocratique.....	194
9.2	<i>Diffusion</i>	196
9.2.1	L'acceptation des nouveaux apprentissages.....	196
9.2.2	Apprentissage formel.....	198
9.2.3	L'apprentissage informel	200
9.2.4	La mise en place des nouvelles technologies de gestion en tant que forme d'apprentissage pour l'organisation	203
9.3	<i>L'étape de l'évaluation</i>	205
9.3.1	Avis sur les changements.....	205
9.3.2	Les expériences du nouveau apprentissage dans les différents secteurs de l'hierarchie	206
9.4	<i>L'adoption</i>	208
9.4.1	La permanence des nouveaux apprentissages	208
9.4.2	Les systèmes.....	210
9.4.3	Le professionnalisme	211
9.4.4	La nouvelle identité de l'organisation.....	213
10.	RÉSUMÉ DE LA GRILLE D'ANALYSE	215
10.1	<i>L'étape de l'introduction</i>	215
10.1.1	L'étape de l'introduction dans le pilier régulatef.....	215
10.1.2	L'étape de l'introduction au pilier normatif.....	216
10.1.3	L'étape de l'introduction du pilier cognitif.....	216
10.1.4	Les dénominateurs communs	217
10.2	<i>L'étape de la diffusion</i>	218
10.2.1	L'étape de la diffusion au pilier régulatef.....	219

10.2.2	L'étape de la diffusion au pilier normatif	219
10.2.3	L'étape de la diffusion au pilier cognitif.....	220
10.2.4	Les dénominateurs communs	221
10.3	<i>L'étape de l'évaluation</i>	222
10.3.1	L'étape de l'évaluation au pilier régulateur.....	222
10.3.2	L'étape de l'évaluation au pilier normatif.....	223
10.3.3	L'étape de l'évaluation au pilier cognitif.....	223
10.3.4	Les dénominateurs communs	224
10.4	<i>L'étape de l'adoption</i>	225
10.4.1	L'étape de l'adoption au pilier régulateur.....	225
10.4.2	L'étape de l'adoption au pilier normatif.....	226
10.4.3	L'étape de l'adoption au pilier cognitif.....	226
10.4.4	Les dénominateurs communs	227
11.	CONCLUSIONS.....	229
11.1	<i>La théorie du changement et la création de l'AFIP</i>	229
11.1.1	Le système informatique en tant que principe d'organisation	230
11.1.2	Par rapport au concept de l'agence unique	233
11.1.3	Le climat d'incertitude dans le dégel.....	234
11.2	<i>Caractérisation du type de changement implémenté dans l'AFIP</i>	236
11.3	<i>Absence de planification</i>	238
11.4	<i>L'idiosyncrasie des innovateurs</i>	239
11.5	<i>Carte conceptuelle des innovateurs</i>	243
11.6	<i>Une institutionnalisation avancée mais incomplète</i>	247
11.6.1	Surmonter la résistance au changement.....	247
11.6.2	La consolidation du changement.....	248
11.7	<i>Les systèmes en tant qu'éléments organisationnels</i>	250
11.8	<i>Le service au contribuable</i>	251
11.9	<i>Une réflexion heuristique</i>	254
11.10	<i>Les limitations des conclusions de cette thèse</i>	254
11.11	<i>Les leçons à retenir</i>	256
11.12	<i>Les bénéfices concrets de cette étude</i>	259
	<i>Conclusion personnelle</i>	259
	Bibliographie	261
	Annexes.....	273
	Annexe 1. <i>La codification</i>	273
	Annexe 2. <i>Les entrevues avec trois experts pour choisir le cas</i>	277
	Annexe 3. <i>Le guide d'entrevue (appliqué aux 28 interviewés)</i>	283

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les trois piliers des institutions	58
Tableau 2 : Les étapes de l'institutionnalisation.....	59
Tableau 3 : Les théories de la nature de la société ; ordre et conflit.....	62
Tableau 4 : Le <i>continuum</i> régulation-changement radical.....	63
Tableau 5 : Les piliers et les processus d'institutionnalisation	101
Tableau 6 : Grille d'analyse et questionnaire semi structuré	102
Tableau 7 : Situations pour choisir une stratégie de recherche	107
Tableau 8 : Critères de qualité des études qualitatives	116
Tableau 9 : Théories de l'institutionnalisation et théories du changement.....	230

LISTE D'ACRONYMES

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ANMAT	Administración Nacional de Medicamentos y Tecnología
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
BID	Banque Interamericaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNC	Comisión Nacional de Comercio
COMFER	Comité Federal de Radiodifusion
DGA	Dirección General de Aduanas
DGI	Dirección General Impositiva
DGRSS	Dirección General de Recursos de la Seguridad Social
ENRE	Ente Nacional Regulador de la Electricidad
ETTOS	Entre Regulador del Agua
FMI	Fonds Monétaire International
GPR	Gestiion par Résultats
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
NMP	Nouveau Management Public
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Econmique
OIC	Organismes Internationaux de Crédit
ORSNA	Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos
PMPG-PME	Programa de Modernización del Estado
RENAPER	Registro Nacional de las Personas
RRHH	Ressources Humaines
SEGEMAR	Servicio Geológico Minero Argentino
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SINAPA	Sistema Nacional de la Profesión Administrativa
SRT	Superintendencia de Riesgos del Trabajo
TQM	Total Quality Management
URME	Unité de Réforme et Modernisation de l'État
UTE IBM-Banelco	Unión Transitoria de Empresas (IBM-Banelco)

**L'INSTITUTIONNALISATION DES REFORMES EN ARGENTINE: LE CAS DE
L'AFIP (ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS-
ADMINISTRACION FEDERAL DE REVENUS PUBLICS)**

1. INTRODUCTION

En 1970, l'état-providence entre en crise mettant en question la taille de l'État et aussi ses fonctions. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les gouvernements néoconservateurs ont proposé comme sujet d'agenda public une réduction radicale de l'État. Le problème, c'était l'État et la solution principale était la reformulation radicale de sa taille et de son rôle. La débureaucratization et la diminution de l'intervention de l'État dans la vie quotidienne des citoyens sont les objectifs des gouvernements néoconservateurs (Feigenbaum *et al.*, 1999; Kettl, 2000; Pollitt et Bouckaert, 2000; Saint-Martin, 2000; Torre, 1998; Bresser Pereira, 2001).

Les réformes d'État menées par les pays développés (notamment le Royaume Uni et la Nouvelle Zélande) deviennent les cas « exemples » à suivre par les pays en voies de développement, sans tenir en compte ni le degré de développement relatif des structures de l'État ni leurs différentes capacités d'implémentation (Oszlak, 1996, 1999; Ramió Matas, 2001; Gascó, 2004).

Peu après la mise en œuvre de ces réformes en Amérique latine, on remarque des problèmes concernant le gouvernement et l'exclusion sociale et aussi les niveaux de corruption perçus dans la région. L'institutionnalisation est un des problèmes capitaux des réformes des années 90 dans la mesure où les changements introduits par les réformes de l'État n'avaient pas atteint leur stabilisation ou qu'ils n'obtenaient pas les résultats attendus (Prats i Català 1998; Ramió Matas, 2001; Gascó, 2004).

C'est pourquoi, les réformateurs (fonctionnaires, conseillers et politiciens) attachés aux réformes réalisées aux pays développés trouvaient que des politiques similaires avaient des résultats différents en Amérique latine; même aux pays de

l'Europe de l'Est (Nellis, 1999; Burki et Perry, 1998; BID, 1997; Stiglitz, 2002, 2003a, 2003b).

Peu à peu, la question sur le succès et l'échec des réformes est devenue plus importante dans les divers domaines, voire, scientifiques, académiques, techniques et politiques. Fondamentalement, il y a eu deux types d'explications sur le succès et l'échec des réformes. La première axée sur la qualité institutionnelle; plus la qualité institutionnelle préexistante des réformes était performante, plus les chances d'obtenir de bons résultats augmentait (Nellis, 1999; Goodin, 2003; Burki et Perry, 1998; Evans 1993, 1995). La deuxième signalait comme des facteurs responsables de l'échec, les problèmes issus du diagnostic, de la mise en œuvre et de la portée des réformes et remarquait le risque provoqué par le fait de « transplanter les réformes » ou de méconnaître les conditions culturelles et contextuelles (Polidano, 2001; Offe, 2003, Stiglitz, 2002).

Une fois le diagnostic établi, toutes les réformes doivent affronter deux grands problèmes. Le premier associé à leur mise en œuvre; autrement dit, la façon comment elles sont appliquées. Le deuxième lié à leur continuité, leur consolidation ou leur institutionnalisation. C'est pourquoi, cette recherche vise à expliquer l'institutionnalisation des réformes analysant le cas de l'AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos- Administration Fédérale de Revenus Publics) de l'Argentine.

Concernant le cadre de la recherche, tout d'abord, nous avons analysé la problématique internationale des réformes de l'État mettant l'accent sur le contexte latino-américain où elles ont été appliquées dans le but d'avancer avec l'étude du Nouveau Management Public (désormais, NMP) et de sa mise en œuvre dans le cas de l'AFIP en Argentine. Puis, nous avons considéré certains problèmes que les réformes ont du affronter. D'où, nous nous sommes focalisés sur le déficit institutionnel, le changement organisationnel, l'institutionnalisation et ses étapes.

Afin d'observer, d'une part, l'institutionnalisation de certains principes d'une réforme inspirée du NMP et, de l'autre part, le rejet d'autres principes, nous nous sommes servis de l'analyse du type qualitatif fondée sur les perceptions de 28 informateurs clé, témoins des réformes subies par l'AFIP. Conformément à l'analyse bibliographique du cadre théorique, nous avons élaboré au préalable une grille d'analyse pour examiner l'organisation objet de notre étude. Cette grille a été utilisée comme référence pour l'élaboration du questionnaire utilisé pour les entretiens semi-structurés.

L'AFIP est l'agence unique de recouvrement, créée en 1996 selon les principes des réformes du NMP des années 90. Il s'agit d'un des cas rares de réussite de ce type de réformes en Argentine. Cette agence est responsable du recouvrement des impôts, des droits d'accise et de douane et aussi des apports pour les caisses de retraite. Elle compte sur 20 000 employés et elle est une des organisations plus importantes de l'État Argentin. En outre, elle se bénéficie d'une autonomie de budget et elle a de la compétence pour se fournir des ressources propres étant donné qu'elle a besoin du 0,75 % du recouvrement pour son propre fonctionnement. Depuis sa création, l'AFIP a réussi le gouvernement en ligne par le renforcement des systèmes informatiques en tant qu'élément efficient et d'organisation et par l'amélioration des mécanismes du service au contribuable.

2. PROBLÉMATIQUE

2.1 Le contexte latinoaméricain

Il y a plus de vingt ans, les pays latino-américains ont commencé à effectuer de diverses réformes de l'État sur la base d'un modèle d'économie de marché afin de stabiliser leurs économies. Ces réformes apparaissaient comme une conséquence de la grande crise fiscale et de la dette extérieure des années 80, montrant ainsi l'épuisement du modèle de développement de l'État du bien-être¹ (Petiteville, 2001; Llach, 1997; Bouzas, 2001; Krugman, 1996; Aspiazu, 1994; Gerchunoff, 2003).

Les réformes au Chili ont eu lieu en 1973 de concert avec le coup d'État et elles se sont étendues jusqu'à 1990, tout au long du gouvernement autoritaire de Pinochet; en Bolivie, plusieurs gouvernements ont fixé ces réformes de 1985 à 2003; en Argentine, le gouvernement de Carlos Menem a effectué l'ajustement structurel entre 1989 et 1999; et au Brésil, le gouvernement de Collor de Melo, suivi par son vice-président Itamar Franco, de 1990 jusqu'à 1995, ont aussi été réformistes; et de 1995 jusqu'à 2002, Fernando Enrique Cardoso a poursuivi ces réformes (Galetovic, 1998; Ressia Rahhal, 2005; Oszlak, 1996; Torre, 1998; Falcoff, 2005).

La plupart des réformes sont inspirées dans les postulats établis lors du Consensus de Washington (1990), sauf celles du Chili qui ont débuté à partir de 1973. Suite à une conférence ayant eu lieu à Washington, John Williamson a rédigé dix mesures, dont l'objectif était l'élaboration d'un document contenant les recommandations qui visaient à résoudre les actuels problèmes en Amérique latine et les Caraïbes. Les mesures proposées ont été les suivantes : 1) une stricte discipline fiscale, 2) priorité de l'éducation et de la santé pour les dépenses publiques, 3) la réforme fiscale, 4) la libéralisation financière, 5) le taux de change stable et compétitif, 6) la libéralisation du commerce extérieur, 7) l'investissement international direct, 8) les privatisations, 9) la déréglementation, et 10) la protection des droits de propriété privée

¹ Nous devons considérer que l'Argentine (1983), la Bolivie (1982) et le Brésil (1985) ont retourné à la démocratie aux années 80; justement lorsque la crise de la dette externe a transformée cette période lors de "la décennie perdue". Par conséquent, les demandes du début démocratique ont cohabité avec celles d'ajustement de l'État, de la crise fiscale et de la dette externe.

(Williamson, 1990, 1993, 1998, 1999)². Bien que les réformes n'aient pas été identiques dans tous les pays, on observe que le Consensus de Washington –l'esprit qui a guidé le changement structurel en Amérique Latine- renforçait les mesures économiques et affaiblissait le pouvoir des institutions (Estévez, 2005).

Suite à la crise du Mexique de 1994, celle de la Malaisie, celle du Brésil et celle de la Turquie de 1997, les organisations multilatérales (la Banque Interaméricaine de Développement -la BID-, la Banque Mondiale –la BM-, le Fonds Monétaire International -le FMI-) se sont mises à douter de leur méthode sur la mise en œuvre des réformes. Alors, ces organismes ont peu à peu délaissé « l'analyse technocratique » des réformes vers 1997 (Prats i Català, 1998), pour faire plus attention aux questions institutionnelles afin d'assurer un grand succès aux changements pro-marché (Burki et Perry, 1998 ; BID, 1997).

Les critiques aux réformes sont arrivées tout de suite. Nellis (1999) observait que les effets des privatisations n'étaient pas ceux attendus et il croyait que dans les pays en développement, la politique des privatisations devait être révisée. Soros (1998) a critiqué le mode d'intervention du FMI sur les marchés émergents et il l'a accusé de ne pas avoir fait les prévisions nécessaires et d'avoir aggravé beaucoup plus les crises financières internationales.

Selon Stiglitz (2002, 2003a, b) la logique d'intervention de la Banque mondiale auprès des pays en développement était biaisée et finirait par augmenter le niveau de pauvreté, en plus d'affaiblir la démocratie. Pour sa part, Attali (1997) indiquait que les dramatiques réformes des années 90 ont contribué à affaiblir la démocratie dans la région. De son côté, Torre (2002) a souligné que les enquêtes démontraient que l'opinion publique en Amérique latine était « fatiguée » et il s'est interrogé sur la légitimité des réformes, étant donné les piètres résultats obtenus. Pour Palermo (1999) les coûts des réformes ont outrepassé leurs bénéfices et, à son tour, Gascó (2004) a indiqué que les conséquences des réformes en Amérique latine, voire l'exclusion sociale, la faible gouvernance, le déclin de la qualité institutionnelle et l'augmentation de la corruption.

Tant dans le cas de l'Argentine (Acuña, 1995; Palermo, 1999), de la Bolivie (Torre, 1998) comme, en partie, dans celui du Brésil (Ressia Rahhal, 2005), les réformes

² Le consensus de Washington, à son tour, suit l'esprit du cadre international des réformes et les différentes expériences internationales dans les pays développés, tel Pollit et Bouckaert (2000) en donnent des précisions.

ont été promues par des partis politiques autres que ceux de tradition néolibérale. Par conséquent, ce « virement pragmatique » a eu un impact sur le système politique, en termes de crédibilité politique, représentativité ou directement de gouvernance³.

Cependant, les réformes n'ont pas été toutes similaires; elles ont été caractérisées par diverses nuances soit par leur mise en œuvre, leur portée, comme par leur niveau de succès atteint. Justement, ce sont ces nuances celles qui portent un grand intérêt et justifient l'étude de leur institutionnalisation.

2.2 Notre souci

Cette recherche met l'accent sur l'institutionnalisation des réformes. Il faut reconnaître que le grand défi des réformes est leur mise en œuvre; c'est lors de cette étape où les changements trouvent des oppositions et du soutien ainsi qu'ils obtiennent leurs réussites et leurs échecs. Pourtant, l'étape de l'institutionnalisation est la plus importante. C'est le moment où les réformes ou changements ne sont pas perçus comme nouveaux ni imposés et ils deviennent part de l'ordre permanent et établi qui ne dépend tellement du caractère discrétionnaire des acteurs mais de certains mécanismes sociaux d'autorégulation. Les réformes qui ont réussi sont celles qui ont été stabilisées et institutionnalisées (Powell et Di Maggio, 1999; Alford et Friedland, 1999; Peters, 2003; Offe, 2003; Goodin, 2003).

C'est pourquoi, nous estimons pertinent de reprendre le paradoxe d'Evans (1993, 1995) lorsqu'il dit que pour une réforme de l'État, il est nécessaire que l'État existe. Les États qui réussissent la mise en œuvre des réformes sont ceux dont leur développement public est plus important; autrement dit, ceux dont leur qualité institutionnelle est meilleure. Alors, la question de la qualité institutionnelle et l'institutionnalisation deviennent des éléments clés pour comprendre le succès ou l'échec des réformes (Polidano, 2001; Offe, 2003; Goodin, 2003).

Pourtant, l'institutionnalisation ne peut pas être étudiée dans l'abstrait. Il faut l'analyser dans des cas ponctuels, dans des organisations déterminées. Il est important d'y remarquer comment et pourquoi les organisations incorporent certaines réformes ou

³ En Nouvelle Zélande, la réforme a été l'une des plus dures, ayant été mise en place par le parti travailliste (Feigenbaum *et al.* 1999 ; Pollitt et Bouckaert, 2000).

changements et en refusent d'autres. Le refus de l'ensemble d'une réforme n'empêche pas l'institutionnalisation de certains principes ou éléments ou bien l'acceptation plus ouverte de la part de l'administration publique. Dans le cas de l'AFIP, nous estimons qu'il s'agit d'un bon exemple pour étudier soit l'institutionnalisation des réformes comme les attitudes vis-à-vis les changements organisationnels.

2.3 Quelle question générale et quelle question spécifique?

Il n'existe pas une approche unique pour étudier l'institutionnalisation des changements dans les organisations publiques. Il est possible de penser l'institutionnalisation en tant que processus social traversant des étapes qui se succèdent (Vidaver Cohen, 1997; Frumkin et Kaplan, 2001; Berger et Luckmann, 2005, Tolbert et Zucker, 1996; Zucker, 1999), ou bien en tant que variable fournie d'un ensemble de caractéristiques (Scott, 1995; Selznick, 1996; Jepperson, 1999; Schvarstein, 2000).

Or, nous croyons que ces deux formes pour expliquer l'institutionnalisation, considérées isolément, donnent des résultats différents. Si l'institutionnalisation est considérée en tant que variable, nous trouvons qu'une idée peut adopter de différents niveaux ou valeurs concernant la possession ou non d'une propriété (institutionnalisation) pourtant, elle ne relève pas assez sur ses étapes. Mais si l'institutionnalisation est prise en tant que processus, nous allons identifier ses étapes caractéristiques bien que nous pouvons nous en passer de la variation détaillée de quelques composants (par exemple: les normes, règles ou apprentissages). D'où, nous concluons que la meilleure façon d'étudier l'institutionnalisation est grâce à l'élaboration d'une grille d'analyse intégrant la vue d'ensemble du processus (Vidaver Cohen, 1997) et de ses principales variables (Scott, 1995).

Notre question de recherche vise à découvrir quels sont les facteurs qui structurent l'institutionnalisation de changements dans les organisations et à savoir quelles sont les étapes traversées par une institutionnalisation.

2.4 Objectif de la recherche

Nous voulons analyser, comprendre et expliquer le processus d'institutionnalisation des réformes du NMP dans le cas argentin, en prenant un cas concret, celui de l'Administration fédérale du revenu public –AFIP- (1996-2006).

2.5 La question de recherche

Les preuves sont assez concluantes et nous permettent d'affirmer l'importance des institutions pour guider les processus sociaux en Amérique latine. Cependant, nous ne comprenons pas encore la manière selon laquelle se produit l'institutionnalisation des changements dans la région (Prats i Català, 1998). À cet effet, Peters (2003) et Scott (1995) nous indiquent que les institutions peuvent parfaitement être étudiées à partir de la théorie de l'organisation. Les réformes des années 90 ont impliqué de nouvelles normes, structures, valeurs, identités, comportements sociaux et significations.

Sans esprit de construire une théorie formelle sur comment on a institutionnalisé les réformes de NMP dans l'Administration Publique argentine, nous essayerons, sur la base de l'analyse systématique des données, de construire inductivement certaines généralisations analytiques qui rendent compte du cas d'étude (Yin, 1994). De même, l'utilisation de la technique herméneutique a pour but d'obtenir une interprétation des données systématiquement recueillies; c'est-à-dire, interpréter le discours de ceux interviewés comme texte, de manière de comprendre l'interaction établie entre eux et le contexte organisationnel (Robson, 2002).

2.6 La question générale

Notre recherche vise à répondre une question générale: comment les changements de la réforme du NMP se sont-ils institutionnalisés dans une organisation telle que l'AFIP ? (l'Administration fédérale du revenu public; 1996-2006).

2.7 Les questions spécifiques

L'institutionnalisation des réformes peut être étudiée comme un ensemble d'étapes que traverse un processus (Vidaver-Cohen, 1997; Tolbert et Zucker, 1996; Berger et Luckmann, 2005) ou comme la consolidation ou la variation d'une variable ou d'un facteur (Scott, 1995; Selznick, 1996). Nous traitons ces sujets avec une plus grande profondeur dans le cadre théorique et dans la grille d'analyse. Nous pensons qu'il est pertinent d'introduire les questions spécifiques suivantes :

1. Comment ont réagi les organisations qui ont formé l'AFIP aux nouvelles règles que voulaient introduire les innovateurs ?
2. Quelles règles ont été acceptées et quelles règles ont été rejetées, de celles qu'ont été introduites par les innovateurs, par les organisations qui ont formé l'AFIP?
3. Comment ont réagi les organisations qui ont formé l'AFIP aux valeurs que proposaient d'introduire les innovateurs?
4. Quelles valeurs ont été acceptées et quelles valeurs ont été rejetées par les organisations qui ont formé l'AFIP?
5. Comment ont réagi les organisations qui ont formé l'AFIP aux apprentissages que prétendaient introduire les innovateurs?
6. Comment ont affecté aux identités des organisations qui ont formé l'AFIP les nouveaux apprentissages que voulaient transmettre les innovateurs?

7. Est-ce qu'il est possible d'identifier les différentes étapes traversées par les innovations organisationnelles dans leur institutionnalisation ?

2.9 Pertinence de la recherche

Pour indiquer la pertinence de l'étude sur l'institutionnalisation des réformes, nous recourons principalement à trois questions. La première cherche à démontrer que le sujet choisi est un problème théorique plus grand, tant du point de vue de la théorie en administration publique que de la pratique; la deuxième vise à signaler pourquoi est-ce que la littérature actuelle n'est pas suffisante pour expliquer le phénomène ; et la troisième essaie d'argumenter pourquoi est-ce que notre analyse d'étude permettra de mieux connaître la problématique choisie.

2.9.1 L'institutionnalisation : problème d'importance théorique et pratique

La qualité institutionnelle et l'institutionnalisation des changements sont deux sujets qui ont commencé à être considérés en Amérique latine suite aux réformes de l'État des années 1990 (Prats i Català, 1998 ; Stiglitz, 2003a ; Burki et Perry, 1998). Pour cette raison, nous croyons que notre recherche est très pertinente puisqu'elle cherche à connaître comment les changements dans la bureaucratie argentine se sont institutionnalisés. Lorsque nous parlons de l'institutionnalisation, nous faisons référence à la manière dont une bureaucratie accepte d'internaliser, stabiliser ou rejeter les changements produits par une réforme de l'État.

Les réformes de l'État des années 1990 ont entraîné des changements dans les États latino-américains aussi profonds que ceux arrivés lors de la crise des années 1930. L'État-providence dans sa version latino-américaine, dont les traits étaient très marqués, est apparu dans la décennie des années 1930. Sur le plan économique, les pouvoirs publics sont apparus visant le contrôle des marchés et l'industrialisation par le remplacement des importations. Sur le plan social, de nouveaux groupes liés à l'industrialisation (de nouvelles couches ouvrières, de nouvelles bourgeoisies). Sur le

plan politique, les démocraties montraient une plus grande instabilité parce qu'il y avait de nouvelles couches sociales à représenter (des ouvriers et des ouvrières) et les partis politiques traditionnels ne savaient pas comment les représenter ou bien, ils ne voulaient pas le faire. Dans le cas du Mexique, l'instabilité démocratique a été résolue par la fraude tandis qu'en Argentine et au Brésil les mouvements populaires (le péronisme et le *varguisme*) se sont occupés de la représentation de nouveaux secteurs sociaux face à une résistance marquée des secteurs traditionnels (Laclau, 2005). Lors des années 90, l'Amérique latine a subi de profonds changements. Sur le plan économique, les privatisations et les déréglementations ont réduit l'État-providence. Sur le plan social, les inégalités entre les couches sociales se sont creusées et le taux de pauvreté a augmenté puisque plusieurs secteurs ont été atteints par le chômage du à la désindustrialisation. Sur le plan politique, les démocraties montraient une stabilité plus importante que dans les années 1930, après avoir payé le coût de méfiance du public face aux politiciens (Acuña, 1995; Attali, 1997).

Nous estimons que l'institutionnalisation des changements en Amérique latine reste un sujet essentiel puisque tout changement de l'État vise à « reconfigurer » dramatiquement le scénario économique, politique et social. Dans les pays développés, ce sont les institutions qui « règlent » ces changements permettant une plus ample gouvernabilité du système. Du point de vue institutionnel, en Amérique latine les États sont faibles, donc, tout changement radical a deux conséquences: d'une part, sa portée peut être profonde et, d'autre part, il devient difficile de le soutenir ou de le stabiliser (Nellis, 1999; Burki et Perry, 1998; Bouzas, 2001; Evans, 1993 y 1995; Peters, 2003; Powell, 1999).

Pourquoi les changements peuvent-ils être plus profonds? À cause de la basse qualité institutionnelle. Comme il n'y a pas d'institutions d'une haute qualité de fonctionnement, leur rôle de « stabilisation » est absent. Les institutions sont responsables d'imposer les limites à la politique et d'octroyer une espèce de « prévisibilité » au jeu politique. Quand le contexte institutionnel est faible, la politique en tant qu'activité a une influence beaucoup plus importante dans la vie quotidienne des sociétés. Alors, certains changements peuvent devenir plus dramatiques dans les pays en développement. Cela se passe également avec la rapidité des changements. Dans le cas du Royaume-Uni, les réformes du NMP ont eu lieu tout au long des 17 années de la période de gouvernement de Margaret Thatcher (1979-1997). Tandis qu'en Argentine,

la même réforme a pris les 10 ans du gouvernement de Carlos Menem (1989-1999). Les institutions fonctionnent comme un stabilisateur et un régulateur de changements, si les régulateurs sont de mauvaise qualité, la modulation du changement peut être plus importante (Powell et Di Maggio, 1999; Goodin, 2003; Peters, 2003; Gascó, 2004; Alford et Friedland, 1999).

Pourquoi est-il difficile de soutenir les changements? À cause de la basse qualité institutionnelle. Faute d'un contexte institutionnel fort, tout changement est accroché à la vigueur de la raison politique. Les institutions faibles manquent d'une vue d'ensemble à long terme et elles sont incapables de soutenir certaines questions pendant longtemps. Le groupe chargé des changements ayant perdu son pouvoir politique, la démobilisation a lieu tout de suite. C'est pourquoi, le défi des pays en développement consiste à soutenir les changements dans le temps. Un cas qui illustre très bien cette tendance, c'est la Bolivie lors des années 90 au moment où les secteurs favorables au NMP qui étaient au pouvoir ont introduit des réformes dramatiques dans les contenus des changements. Lorsqu'en 2006, la gauche est arrivée au pouvoir, les changements précédemment réalisés sont revenus en arrière. L'institutionnalisation est le point clé (Burki et Perry, 1998; Alford et Friedland, 1999; Goodin, 2003; Peters, 2003).

Bien des interviewés se sont montrés intéressés à l'institutionnalisation puisque la problématique des innovateurs était, tout d'abord, d'introduire des changements et ensuite, de les stabiliser. De leurs discours, il se dégageait une certaine incertitude, pas tellement à cause de l'introduction du changement –attaché au soutien politique et à la connaissance technique- mais à cause de la *soutenabilité* des réformes parce que tout l'effort déployé en innovations risquait de disparaître par une mauvaise institutionnalisation. Alors, selon leurs expériences personnelles, les interviewés affirmaient qu'il est fondamental d'expliquer comment il faut introduire les changements mais qu'il est plus important encore de révéler comment ces changements doivent être institutionnalisés.

2.9.2 Faiblesses de la littérature actuelle sur l'institutionnalisation

Pour l'évaluation des réformes du NMP, il était fréquent d'entendre parler des réussites ou des échecs; pourtant, bien souvent, il manquait l'institutionnalisation des

processus de changement. C'est pourquoi, l'étude de l'institutionnalisation devient un élément fondamental pour comprendre les effets des réformes du NMP (Nellis, 1999; Burki et Perry, 1998; Goodin, 2003; Gascó, 2004; Prats i Català, 1998; Saint-Martin, 2000; Ressia Rahhal, 2005; Stiglitz, 2003 a,b).

Nous croyons que la littérature actuelle n'est pas suffisante pour expliquer ce phénomène, parce que c'est maintenant (dans cette décennie) que nous pouvons observer les effets des réformes des années 90. Bien que le NMP ait proposé un modèle alternatif de bureaucratie, son modèle ne s'est pas complètement stabilisé. La réalité est qu'aujourd'hui -dans les administrations publiques qui ont fait des réformes- cohabitent les deux modèles. Ni le modèle wébérien n'est disparu, ni le NMP n'a triomphé complètement.

Nous devons ajouter qu'une fois que l'appui politique est fini, les réformes ont tendu à s'épuiser. Il n'existe pas actuellement un nouveau modèle que cherche à supplanter le NMP et il n'y a non plus un modèle qui propose le dépassement du modèle wébérien. Nous croyons qu'au contraire, il se produit une interaction lente entre les deux modèles. Cette interaction est guidée par l'expérience des fonctionnaires plus que par certaines théories qui font référence à la façon d'intégrer des deux modèles.

Pour cela, nous croyons qu'une étude sur la façon dont l'institutionnalisation des changements se produit -en prenant un cas concret- est une bonne manière d'expliquer comment continue la période postérieure au NMP. L'Administration Publique continue à avoir besoin de plus et de meilleures théories pour être mieux développée en tant qu'organisation.

Nos hypothèses traitent d'une plus grande facilité pour institutionnaliser les réformes dont les principes centraux ne seraient pas très éloignés de ceux qu'avait l'organisation. Nous croyons qu'il est nécessaire d'étudier cette réalité, parce qu'elle nourrit le débat entre les réformes d'augmentation et celles de type radical. Il semble que l'institutionnalisation de certaines réformes d'augmentation est une tâche plus simple que l'institutionnalisation de celles de type radical. Justement, le NMP posait la nécessité d'effectuer une réforme de type radical dans les Administrations Publiques sans montrer une grande préoccupation pour l'étape postérieure aux changements, qui est celle de la stabilisation ou l'institutionnalisation.

Les changements ne sont pas soutenus seuls. Il existe des avancées et des reculs, des acceptations et des rejets, des succès et des échecs dans les organisations. Pour cette raison, il est nécessaire de savoir comment les organisations internalisent les changements et comment elles les acceptent ou les rejettent. À cause de cela, le fait de savoir quels types de changements peuvent être institutionnalisés est un grand apport tant pour l'étude de l'institutionnalisation qu'à celui du changement organisationnel.

2.9.3 Notre analyse pour étudier la problématique de l'institutionnalisation

Notre recherche essaiera d'effectuer une analyse originale sur l'institutionnalisation pour approfondir la connaissance de cette problématique. D'une part, les études sur l'institutionnalisation ont développé l'explication ou la description des différentes étapes traversées par un processus (Vidaver-Cohen, 1997 ; Tolbert et Zucker, 1996 ; Berger et Luckmann, 2005). La supposition sous-jacente à chaque étape est que chacune d'elles représente une fonction différente par laquelle traverse le phénomène étudié. Les études basées sur les processus ont généralement un pouvoir explicatif sur l'ensemble de la transformation, mais, parfois, elles n'ont pas de grandes explications sur la variation d'une variable concrète.

D'autre part, il y a des études sur l'institutionnalisation basées la concentration sur la variation (Scott, 1995; Selznick, 1996) d'une variable ou facteur (par exemple, les règles, les valeurs ou les apprentissages). Elles ont un bon pouvoir explicatif sur la variable choisie, mais n'ont pas une grande capacité explicative sur le processus ou les étapes que cette variable a traversées. Un bon exemple d'une étude de variables est le livre de Michel Foucault « Surveiller et Punir » (1975), où l'auteur étudie l'histoire du supplice, en prenant deux modèles: le féodal et le moderne. Dans ce cas, on observe de grandes différences entre le modèle original et le modèle moderne de supplice, mais il n'y a aucune mention sur les étapes intermédiaires et non plus sur les transformations suivies par le supplice à chaque étape.

Nous proposons d'étudier l'institutionnalisation avec un modèle hybride, qui intègre les deux types d'étude. Nous nous proposons d'étudier le processus d'institutionnalisation, c'est-à-dire, trouver des étapes par lesquelles les changements

organisationnels que les réformes ont initiés y les traversent et, en même temps, le croiser avec un modèle de type de facteurs ou de variables, qui met l'accent sur les changements qui ont été opérés sur les variables choisies, comme par exemple, les règles, les valeurs ou les apprentissages organisationnels. Ainsi, nous prétendons avoir une étude sur l'institutionnalisation beaucoup plus profonde et détaillée que si nous optons pour un seul type d'analyse. Nous prétendons voir le changement institutionnel dans ses étapes et dans ses variables.

D'autre part, les analyses de type de procédure expliquent ou décrivent le phénomène en suivant un certain discours dynamique, tandis que les analyses « par facteur » nous fournissent d'une image statique du phénomène. Notre modèle hybride se propose d'avoir en même temps une explication dynamique et statique de l'institutionnalisation. Ce sujet sera traité en détail dans le cadre théorique et la grille d'analyse.

2.10 Retombées de la recherche

Nous cherchons à comprendre comment une bureaucratie institutionnalise les changements. Donc, si nous comprenons comment les changements sont institutionnalisés ou rejetés, nous comprendrons également mieux le processus du changement social et organisationnel.

Nous croyons que pour les organismes multilatéraux de crédit (le BID, le FMI, la Banque Mondiale), les résultats de notre recherche sont importants puisque les résultats des réformes des années 90 sont encore en train d'être évalués. En conséquence, une réflexion sur l'institutionnalisation dans un cas ponctuel peut être utile pour comprendre l'effet profond des réformes, pour révéler les vrais changements.

Nous estimons que les résultats de notre recherche résultent importants pour les pays latino-américains. Bien des problèmes auxquels les Administrations publiques de la région doivent faire face sont liés aux changements introduits aux années 90. En général, la tendance montre qu'on a attaqué les changements subis au lieu de chercher à mieux les comprendre et, sur cette base, chercher à bien profiter l'effort déployé en réformes. Avant de refaire le chemin, il est préférable d'avoir une appréciation profonde

de la portée des changements. C'est pourquoi, les études sur l'institutionnalisation deviennent importantes pour les pays de la région.

Notre étude de recherche est aussi important pour les académiciens puisque plusieurs ouvrages (Alford et Friedland, 1999, Tolbert et Zucker, 1996; Berger et Luckmann, 2005; Jepperson, 1999; Selznick, 1996; Powell et Di Maggio, 1999) considèrent l'institutionnalisation comme un sujet de recherche intéressant; pourtant ils remarquent l'absence d'explications détaillées sur la façon dont le processus a lieu. Connaître de différents cas sur le processus d'institutionnalisation, nous permettra d'approfondir nos connaissances sur un domaine peu connu jusqu'à présent.

3. LE CONTEXTE BUREAUCRATIQUE

3.1 *Le Nouveau Management Public en tant que modèle bureaucratique alternatif*

À l'aube du siècle dernier, Max Weber ([1922] 1969) s'est rendu compte que l'État faisait face à une réalité complexe exigeant des institutions d'une plus grande capacité technique. À ce moment-là, la précision, le calcul, la « déshumanisation » des tâches et l'attachement à la norme assuraient l'exercice impersonnel et équitable de l'administration publique (Weber, 1969; Behn, 1998; Barzelay, 1992). Ainsi, la notion de fonctionnaire public spécialisé est apparue autour d'une structure hiérarchique, par opposition à l'administration de *honoratiors* dont dévouement n'est « qu'accessoire » à la chose publique (Weber, [1922] 1969).

Certes, les critiques à la bureaucratie en tant que forme d'organisation sont si anciennes comme la même bureaucratie (Feigenbaum *et al.*, 1999; Pollitt et Bouckaert, 2000). Au milieu des années 70, un courant néoconservateur soutenu par un fort discours débureaucratisé a été accepté dans les pays développés étant donné l'augmentation des taux de déficits fiscaux, la stagnation économique et l'inflation qui ont provoqué la crise du pétrole en 1973. En ce moment-là, l'État-providence, réputé comme la solution aux problèmes de développement des sociétés occidentales, avait atteint son expression maximale et, pourtant il résultait inefficace pour donner des solutions à la crise. D'où, l'État-providence commence à être perçu comme le « problème ». En outre, la bureaucratie devenait un problème à affronter (Evans, 1993, 1995).

À partir de 1979, suite le succès de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et celui de Ronald Reagan en 1980 aux États-Unis, toute une série de réformes dont leurs objectifs principaux étaient le rôle de l'État et la bureaucratie ont été prises (Feigenbaum *et al.*, 1999; Pollitt et Bouckaert, 2000; Saint-Martin, 2000).

Ce courant néoconservateur réformiste soutenait que les administrations publiques étaient soumises à une bureaucratie excessive, à l'inefficacité et à l'improductivité administrative (Behn, 1998). Et c'est pourquoi ils soutenaient que les règles du marché étaient la meilleure solution pour réorganiser la bureaucratie. Les

notions se rapportant aux clients, aux services, aux primes de rendement, à l'innovation et à la flexibilité deviennent les piliers du NMP, (Barzelay, 1992). D'après Saint-Martin (2000), le courant dénommé « managérialisme » existait depuis 1930 aux pays de culture anglo-saxonne. Il soutenait que les techniques de gestion et d'organisation du secteur privé étaient supérieures que celles du secteur public. Alors, pour améliorer les administrations publiques, il ne fallait qu' « importer » ces techniques. Le NMP s'est beaucoup inspiré de ce courant.

Avec le NMP, une nouvelle culture organisationnelle d'inspiration entrepreneuriale est développée dans les administrations publiques. Elle a favorisé l'arrivée des valeurs provenant du secteur privé, avant rejetées par le secteur public (Ramió Matas, 2001; Saint-Martin, 2000; Charih et Daniels, 1997). L'objectif de l'application du NMP était de transférer les méthodes, les processus, les conceptions et les valeurs du secteur privé pour les institutionnaliser dans le but de changer le comportement bureaucratique inefficace.

L'intérêt pour le style de gestion privée a impliqué une grande évaluation d'aspects tels que l'orientation vers des objectifs et des produits, l'efficacité et l'efficacé, la qualité, le service au client en tant que des outils pour accompagner le *downsizing* des organisations publiques surdimensionnées, des administrations publiques inefficaces par le gaspillage des ressources humaines et financières. C'est pourquoi, le NMP a impliqué une mise en valeur du rôle du marché qui désormais était responsable des fonctions publiques inefficaces. L'orientation vers les produits est un des aspects les plus appréciés du NMP, menée à bout par la gestion de contrats où au préalable les objectifs ont été fixés (soit pour la prestation de services, soit pour les coûts) (Schroeder, 2006).

En outre, on a mis l'accent sur le retour à une administration plus efficace et transparente. D'où, les mécanismes qui ont favorisé l'imputabilité (*accountability*) ont été remarqués. Lorsque dans l'administration publique bureaucratique, pour l'évaluation et le suivi, on se servait des procédures, des audits et d'une révision parlementaire stricts, dans les nouvelles formes d'administration publique managériale, ce sont les contrôles d'impacts, la maîtrise de la compétence et le contrôle social qui sont mis en valeur (Bresser Pereira, 2001). Par cette voie, on vise à former les citoyens afin de

contrôler les activités publiques et, au même temps, de les rendre plus efficaces et meilleures (CLAD, 1998)⁴.

La notion du bureaucrate -dont ses traits principaux sont l'assujettissement à la norme, la stabilité au poste de travail, l'ancienneté, l'éthique, l'attachement aux manuels de procédure, l'appartenance à des structures hiérarchiques pyramidales- est rejetée par opposition à la figure du manager, le nouveau style de fonctionnaire public dont ses traits principaux sont la flexibilité, la créativité, l'enthousiasme, la tendance au risque, la vocation pour les pratiques du secteur privé, l'innovation, le management de type privé ou commercial (Charih et Daniels, 1997). Cette nouvelle structure favorise le caractère discrétionnaire du nouveau fonctionnaire public. Le contrôle a posteriori des résultats assuré, le but est la confiance limitée et non la méfiance totale auprès des fonctionnaires publics. L'ancien modèle wébérien essayait de surveiller de très près les décisions prises par la bureaucratie mettant l'accent sur le contrôle normatif dans le but d'éviter la corruption et l'inefficacité administrative (CLAD, 1998).

Ce dernier point sur le sujet de l'abandon de la théorie wébérienne et la nouvelle notion bureaucrate, nous mène à nous poser des questions sur le rôle du destinataire des services de l'administration publique. Même si la structure wébérienne propose la figure du citoyen en tant que récepteur des politiques publiques, le NMP valorise son rôle en tant que client. Le client accomplit ses obligations fiscales auprès de l'État, donc, il peut lui exiger une meilleure qualité des services et des produits et aussi percevoir ses préférences sur les produits (Alford, 2002).

⁴ De toute façon, le NMP ne peut pas donner une réponse au problème du déficit démocratique. Selon Simon (1998), il est certain que, soutenu de courants économiques, le NMP remarquerait notamment l'efficacité et l'efficacité. Pourtant, malgré les touches de rénovation qui maquillaient le discours, il est vrai que ce type de gestion finissait par soutenir un modèle similaire à celui du courant précédent: l'importance d'un corps administratif neutre et professionnel renvoyant à la « méritocratie » décrite par Weber (Barzelay, 1998; Cunill Grau, 2004; CLAD, 1998); au détriment de la participation du citoyen. Le modèle n'a pas toujours fait attention à la distribution équitable des biens et des services dans la société (Simon, 1998; Frederickson, 1999); il n'a pas pu surmonter non plus le défi de l'absence de la surveillance citoyenne sur l'État sur la base de la démocratie et de la transparence (Cunill Grau, 2004); il n'a pas considéré les limites locales (les crises d'État, les partis politiques faibles, le clientélisme, le corporatisme et les leaderships personnels) (CLAD, 1998). Dans ce sens, malgré l'intention de rupture avec les vices de l'administration traditionnelle, Barzelay (1998) exprime les continuités entre le modèle bureaucratique et le « post-bureaucratique ». Tout de même, Cunill Grau (2004) s'accorde sur ce point de vue, lorsqu'il affirme que les deux modèles constituent à vrai dire un paradigme « orthodoxe » de l'administration publique. Cette orthodoxie n'a pas pu surmonter le dilemme de l'*accountability* démocratique (Behn, 1998).

3.2 Quelles sont les principes du NMP ?

Concernant les réformes du NMP, Feigenbaum *et al.* (1999) indiquaient qu'elles avaient une forte composante axiologique outre que les questions administratives ou techniques. Pour cette raison, ils mettent l'accent sur les réformes, tant dans la question structurelle que dans la question axiologique, parce que les réformes de l'État impliquent le besoin de mettre l'accent sur les nouvelles valeurs.

Bien qu'il n'existe pas une seule version du NMP, nous pouvons indiquer qu'il a été mis en œuvre dans plusieurs pays développés (OCDE) sous de différentes dénominations. Aux États-Unis, il a été nommé « National Performance Review » ; en Grande-Bretagne, « Financial Management Initiative and the Next Steps » ; en Nouvelle Zélande, « The State Sector Act of 1988 » ou « The Public Finance Act of 1989 » ; tandis qu'en Australie, « Financial Management Improvement Programme » et « Program Management and Budget » ; et au Canada, « Public Service 2000 ».

Nous avons élaboré une liste des valeurs ou des principes promus par les réformes du NMP, d'après Kernaghan (1997), Barzelay (1992 ; 2001), Ramió Matas (2001), Seidle (1995), Charih et Daniels (1997), Kettl (2000), Pollitt et Bouckaert (2000) ; Feigenbaum *et al.* (1999), Longo (2002), Fiel (1996), Paul (1993), Chaudhry *et al.* (1994), KPMG (1997), Saint-Martin (2000), Aucoin (1995), Blutman (2003) :

- Orientation vers le produit : le NMP vise à s'orienter plutôt vers le produit des organisations que vers les processus, comme le cas de la bureaucratie traditionnelle. (Produit)
- Flexibilité: le NMP doit chercher la flexibilité des processus parce que son objectif est le produit. Ainsi, les rites et la rigidité de la bureaucratie traditionnelle sont évités. (Flexibilité)
- Créativité et innovation: le NMP soutient que les fonctionnaires doivent être créatifs et innovateurs pour effectuer leurs tâches et satisfaire leurs clients. (Créativité)
- Esprit de risque: les managers du NMP doivent affronter des risques et assumer leurs tâches avec enthousiasme afin d'atteindre leurs objectifs. (Risque)

- Amélioration de la qualité du service au public et satisfaction du client: le NMP doit chercher à améliorer la qualité du service au public et sa satisfaction comme s'il était le client. Le souci pour améliorer la qualité de l'administration doit être un objectif constant du fonctionnaire. (Clients)
- Perte de la stabilité au poste de travail: le NMP soutient que pour mieux gérer les organisations publiques, il faut changer le système d'embauche du personnel. Celui-ci n'aura plus de la stabilité de travail ; il sera soumis à des contrôles de performance et orienté vers des objectifs. (Contrats, performance, objectifs)
- Efficience et Efficacité: le NMP a comme objectif la réduction de coûts de l'administration et l'accomplissement des objectifs proposés. (Efficience et Efficacité)
- Responsabilité/réceptivité : le NMP a comme valeur la « imputabilité » ou la responsabilité des fonctionnaires de l'exécution de leurs tâches. Ils doivent rendre compte aux contribuables et à leurs chefs. Ils font beaucoup d'attention à l'idée de « rapidité de la réponse », car ils soutiennent que les bureaucraties traditionnelles ne répondaient pas rapidement aux demandes des citoyens ni des politiciens.
- Orientation par des objectifs et des contrats: le NMP met l'accent sur le besoin d'avoir des objectifs clairs pour orienter les actions des managers et pour évaluer leurs performances. Délais de livraison et standards.
- Évaluation de l'exercice: le NMP soutient qu'il faut évaluer les fonctionnaires régulièrement en tenant compte leurs performances et les objectifs à atteindre. Culture de la responsabilité.
- Le NMP soutient que la rémunération des managers doit être attachée à leur performance et à leur niveau de responsabilité. C'est pourquoi le système de « primes de rendement » flexible et dynamique récompensant les comportements « de motivation » appropriés est si important.

Selon Feigenbaum *et al.* (1999), Pollitt et Bouckaert (2000), Seidle (1995), Barzelay (1992, 2001), Kettl (2000) et Saint-Martin (2000), le NMP a essayé de changer la bureaucratie traditionnelle, en modifiant ses valeurs principales et en les orientant vers une culture organisationnelle⁵ caractéristique du secteur privé.

3.3 La réforme du NMP en Argentine

Lors de dernières décennies, les processus de réforme de l'État ayant lieu en Amérique Latine et, en particulier, en Argentine se sont servis des principes les plus répandus par rapport aux modernes techniques de gestion publique réussies au Royaume-Uni, au Canada, en Nouvelle Zélande et aux États-Unis (Torre, 1998; Oszlak, 1999).

Le besoin de surmonter les problèmes fiscaux attachés à l'expansion des fonctions de l'État pendant le développement des politiques de bien-être a marqué la tendance de la réforme qui a mis l'accent sur les aspects comptables par la rationalisation des dépenses publiques. Plus tard, le souci par la qualité des services offerts par l'État a mis l'accent sur l'orientation de la gestion vers les produits (*outputs*)

⁵ Nous allons considérer la définition de Symons sur la culture organisationnelle (2002, p.3) :

« Like culture in general, organizational culture can be recognized by both its ideational and material elements. Ideational culture refers to ideas, symbols, values, norms, principles, beliefs, ways of feeling, thinking and acting, as well as a stock of knowledge and a word view constructed by a group which, over time become convention. Material culture comprises the material products of a culture, as well as the tools used to construct the artefacts in question. Material culture in public organizations includes the physical buildings of the bureaucracy, plus the tools available for public servants to do their job, such as offices, desks, files, paper, pens, informations systems, telephones, faxes, computers and the like. »

La culture organisationnelle est attachée aux routines et aux identités qui démontrent l'internalisation de quelques valeurs de la part de la bureaucratie. Par conséquent, un changement de la culture organisationnelle implique un changement de valeurs, d'identités et de routines (Symons, 2002; Berger et Luckmann, 2005 ; Scott, 1995). Dans ce sens, Symons (2002, p4) s'exprime ainsi:

« In order to construct and support (or modify, build upon or change) an organizational culture, four important issues must be addressed. Both ideational and material aspects of the organizational culture need examination, assuring that they are firmly anchored in routine. Moreover, organizational identity must be constructed on a firm base of valued, legitimated and fully recognized daily work habits. To construct or modify an organizational culture then, practices and principles must be routinized and legitimated as taken-for-granted activities, work routines that become an unquestioned part of the daily reality of organizational life. »

des politiques et sur le besoin d'incorporer les attentes des citoyens –désormais dénommés « clients »- dans la conception et la mise en œuvre des produits et des biens publics (Torre, 1998; Oszlak, 1999; Schneider, 2001).

La tendance internationale –notamment dans les pays anglo-saxons s'est rapidement répandue par toute l'Amérique latine à la lumière de la démocratisation des régimes politiques et de la forte crise subie par les États nationaux aux années 80 (Torre, 1998).

En Argentine, suite le processus de réforme structurel de l'économie au début de 1990, dont sa tournure a été orientée à réduire le déficit fiscal, d'autres critères se rapportant à la qualité de l'attribution des dépenses publiques et à la prestation de services de l'Administration publique ont été lentement incorporés (Torre, 1998, Oszlak, 1999).

En 1996, la loi N° 24.629 concernant la deuxième réforme de l'État a été approuvée. Elle a permis la réduction et l'élimination de secrétariats et de sous-secrétariats afin d'atteindre une nouvelle réduction du déficit fiscal face à la crise financière internationale connue comme effet « Tequila ». Une fois la crise surmontée, l'augmentation des dépenses publiques a montré que les propositions de réforme avaient été quittées (diminution des dépenses publiques et de la bureaucratie). Pourtant, un groupe de modernisateurs s'est installé au Cabinet de ministres dans le but d'améliorer la qualité de la production de services offerts par l'État à la population (Blutman, 2003).

En décembre 1999, le gouvernement de l'Alianza a commencé à travailler au développement du Plan de Modernisation de l'État (désormais, le PME), approuvé par le décret de janvier 2001, qui mettait l'accent sur l'incorporation des principes se rattachant au NMP (Blutman, 2003).

3.3.1 Les politiques d'assainissement fiscal en Argentine: le cadre normatif général du NMP.

La décennie des années 90 en Argentine a été caractérisée par le cycle de réformes structurelles de l'économie. Tout différemment à un simple paquet d'ajustement des variables macroéconomiques les plus caractéristiques des années 70 et 80, la réforme structurelle de l'économie a provoqué un effet profond sur les relations entre l'État et le marché (Torre, 1998). En outre l'application du Plan de Convertibilité

de la monnaie, cette transformation a été accompagnée d'une forte politique de privatisations, de déréglementation du marché économique et de la structure de l'État à travers les politiques de flexibilité et la suppression de postes de travail et de la réduction des structures organisationnelles⁶.

Concernant la conception du rôle de l'État et la tendance suivie par la réforme – même contradictoire-, nous pouvons supposer que c'était une réforme « idéologique » dans le sens de la tendance néoconservatrice dominante à ce moment-là qui délégitimisait l'État en tant que producteur de biens et services et qui exaltait le marché comme son meilleur fournisseur⁷ (Gerchunoff et Bondorevsky, 2003).

Le cadre normatif se rattachant aux politiques d'assainissement fiscal débute lors de la sanction de la loi n° 24.156 de l'Administration Financière et des Systèmes de Contrôle du Secteur Public, promulguée le 30 septembre 1992. Avec cette loi, on cherchait à augmenter la responsabilité de l'utilisation de fonds publics par l'implémentation du budget par programmes –lequel a eu des déficits lors de sa réelle implémentation- et à incorporer de nouveaux mécanismes de contrôle interne et externe⁸.

En outre, pour ce qu'on a désigné comme la deuxième réforme de l'État approuvée par la loi n° 24.629 en 1996, pour la première fois en Argentine, des plans stratégiques ont été mis en œuvre dans certains organismes décentralisés de l'Administration Publique : l'Administration Nationale de la Sécurité Sociale (ANSeS), l'Administration Fédérale des Revenus Publics (AFIP), l'Institut National de la Technologie Agricole (INTA), l'Institut National de la Technologie Industrielle (INTI) et d'autres⁹.

Pourtant, l'implémentation de ces plans stratégiques a été purement « formelle » puisque ceux-ci n'étaient pas fondés sur la formulation préalable de diagnostics, qui

⁶ Concernant la réduction de l'appareil de l'État, nous devons remarquer que –sauf les privatisations- toutes les politiques de réduction ont échoué; les dépenses publiques ont encore augmenté à cause de la création de nouvelles unités de l'État. Voir Oszlak (1999) pour une meilleure analyse sur les limites actuels de la réforme administrative.

⁷ Dans ce sens, nous estimons que la réforme a eu une forte influence néoconservatrice accompagnée d'un fort contenu idéologique, tel la réforme anglaise sous le gouvernement de la première ministre Margaret Thatcher. Pourtant, le problème fiscal n'a pas été « résolu », ce qui réinstalle constamment le besoin de recommencer le chemin de la réforme de l'État.

⁸ Il faut mentionner que plus tard –suite la réforme de la Constitution Nationale de 1994-, l'Audit Générale de la Nation a été créée afin d'assurer le contrôle fiscal et celui des politiques publiques; autrement dit, elle s'est chargée du contrôle par résultats.

⁹ Ponctuellement, l'élaboration des Plans Stratégiques a été réglé par le décret n°928/96. En outre, par le décret n° 558 de 1996, l'URME (Unité de Réforme et Modernisation de l'État) a été créée pour s'occuper de l'élaboration et du suivi de ces plans, parmi d'autres responsabilités.

auraient permis d'aborder une meilleure définition de buts et d'indicateurs quantitatifs afin d'avancer vers une gestion par résultats grâce aux mesures et à l'évaluation de l'exercice des cadres supérieurs de l'État (Gerchunoff et Bondorevsky, 2003).

En 1999, la loi n°25.152 de solvabilité fiscale a mis l'accent sur la qualité des dépenses de l'État et sur un nouveau mécanisme d'assignation des ressources publiques à travers la signature des Accords-Programmes¹⁰. Son application a eu lieu lors du gouvernement de l'Alianza (1999-2001).

Ces Accords-Programmes, un des piliers le plus important de la réforme proposée, cherchent à « [...] établir explicitement une relation directe entre les appointements et l'accomplissement de résultats. L'Accord-Programme entraîne des transformations positives et, en outre, il constitue un catalyseur important du changement de la culture institutionnelle lorsqu'il devient une incitation pour l'Organisme, puisqu'il implique l'engagement de diminuer de façon progressive les régulations qui figent le traitement des ressources ». (PMGP, 2001).

Ces Accords-Programmes fixent les buts généraux d'engagement pour atteindre la solvabilité fiscale dans le traitement de ressources de l'État.

Ainsi, notre intérêt réside en l'analyse des aspects managériaux qu'on essayé d'installer dans l'administration publique de l'Argentine à travers le nouveau PME, dont nous avons déjà parlé ci-dessus.

3.3.2 La transformation de la structure publique de l'Argentine: Une réforme *managériale*?

Nous voulons remarquer que le trait commun pour tous les processus de réforme de l'État a été le besoin de donner des solutions à la crise fiscale des États nationaux dans le contexte de délégitimation des États intervenants. En Argentine, cette tendance a

¹⁰ Lors des dernières années, cette loi a été mise en cause puisqu'elle n'a pas respecté l'accord d'atteindre le déficit fiscal zéro proposé pour l'année 2002. Plus tard, avec la négociation du blindage financier en décembre 1999, le gouvernement a accordé avec le FMI atteindre le déficit zéro en 2005. À présent, la loi n° 25.453 de Déficit Zéro a été sanctionnée pour l'application d'une réduction horizontale de salaires des fonctionnaires faute de crédit externe pour l'Argentine.

été présente, même lorsqu'il y a eu une série de politiques contradictoires avec les principes de rationalisation de l'État ¹¹ (Oszlak, 1994; Torre, 1998).

À partir du gouvernement de l'Alianza, l'Argentine a implémenté le Plan National de Modernisation de l'État approuvé par le décret 103 de janvier 2001, dont toute une série de transformations institutionnelles et horizontales ont été incluses en tant que principes pour l'amélioration de l'Administration publique (Bonifacio, 2003; Iacoviello et Tommasi, 2002).

À grosso modo, à l'origine de ce Plan il y avait un diagnostic qui mettait l'accent sur la taille de la structure de l'État et non sur sa « difformité ». Et, c'est justement le caractère de difformité celui qui remarquait le besoin d'augmenter la capacité de gestion publique, une fois les réformes des années 90 achevées. (Blutman, 2003).

Parmi les réformes de type institutionnel, le Plan prévoyait l'implémentation « graduelle » d'un modèle de gestion par résultats et la signature de la Charte du Citoyen dans certains organismes. Justement, parmi ses fondements, le Plan remarquait que les essais pour mener à bout les réformes globales ont échoué. C'est pourquoi, on proposait d'avancer « [...] vers les actions ponctuelles et spécifiques visant l'amélioration des aspects opératifs quotidiens pour le fonctionnement des organisations publiques » (PMGP, 2001).

Pour que l'État puisse satisfaire les demandes des citoyens en offrant des services de qualité, le Plan proposait trois axes indispensables pour le changement: i) Changement du modèle de gestion, ii) Projets de modernisation structurelle et iii) Transparence et politique anti corruption ¹² (PMGP, 2001).

Par rapport au Nouveau modèle de gestion (PMGP, 2001), le Plan essayait de transformer la gestion mettant l'accent sur les buts et les résultats et non sur l'application « aveugle » des procédures administratives.

¹¹ Dans ce sens, nous pouvons remarquer la création du SINAPA (Système National de la Profession Administrative) classé –malgré l'inclusion d'un système de sélection de fonctionnaires et de leur évolution dans la carrière administrative grâce au mérite et à l'évaluation de leurs exercices- parmi les modèles de bureaucratie professionnelle –à cause de la garantie de stabilité du poste de travail-. Alors qu'un système flexible de contrats n'a pas été considéré; tout différemment à ce qui est arrivé dans les pays où les réformes visaient à la réduction de dépenses publiques. Oszlak signale que ces systèmes sont très chers puisqu'ils demandent de la technologie de pointe pour les gérer (Oszlak, 1994).

¹² Quant aux projets de modernisation structurelle, le Plan prévoit la reformulation des unités fonctionnelles éliminant les superpositions et en rationalisant la gestion des programmes d'assistance financière internationale. En outre, concernant les politiques d'anti corruption, le Plan comprend les politiques de contrôle et de fiscalisation citoyenne.

Afin d'atteindre cet objectif, le nouveau modèle de gestion visait l'implémentation de deux types de transformations, voire institutionnelles et horizontales. Dans le cadre des réformes institutionnelles, le nouveau projet de modernisation cherchait à instaurer la gestion par résultats, dans certains organismes considérés comme des institutions clés –notamment pour les politiques d'assainissement fiscal-, et le programme Charte du Citoyen –modèle pris fondamentalement de la réforme anglaise-, dont sa mise en œuvre avait déjà eu lieu dans les organismes où le contact avec le public était plus important et où, selon les exécutifs, il y avait les meilleures conditions pour « supporter » –du point de vue de l'organisation- la mise en œuvre d'un système d'amélioration continu (PMGP, 2001).

3.3.3 La charte du citoyen: NMP et Qualité Totale

Ce programme annonce que « les citoyens sont en droit d'être écoutés et informés dans un langage simple et à recevoir une réponse ou compensation lorsqu'une plainte ou demande a lieu. Si les organismes publics conseillent le public sur la qualité des services, les droits des citoyens seront garantis » (PMGP, 2001).

La Charte du Citoyen définit un cadre pour les relations entre les organismes publics et les citoyens. Les droits de citoyens étant explicites et les standards pour mesurer et contrôler les prestations de chaque organisme ayant été publiés, les autorités publiques assument l'engagement en termes explicites d'accomplir les services (décret PEN 103/01).

Le Plan (PMGP, 2001) comprend cinq modules: i) Établir des standards de qualité des services; ii) Élaborer et diffuser la Charte du Citoyen; iii) Régler le système de plaintes et les mécanismes d'indemnité et d'appel; iv) Développer des formes de participation citoyenne et des méthodes pour le renseignement et v) Contrôler et évaluer les activités et les résultats du Plan.

Il faut remarquer qu'un pilier fondamental de ce Plan est constitué par l'élaboration et la création des standards de qualité des services. Ce pilier envisage « [...] l'identification des facteurs ou des attributs de qualité appréciés par les clients/citoyens des services rendus par l'organisation qui constituent la base pour le développement d'indicateurs et de standards appropriés pour chacun d'entre eux. Ces indicateurs et

standards constituent un outil essentiel pour mesurer et évaluer les résultats obtenus et les niveaux de satisfaction des clients/citoyens » (PMGP, 2001:15).

Le Plan Charte du Citoyen a été inspiré de la réforme anglaise –sous l’administration du Premier Ministre John Major-, à partir d’un diagnostic qui a essayé de remplacer une culture de « soumission » par une culture de participation à travers laquelle les critiques aux services rendus et les attentes des citoyens relatives aux services aident à améliorer les relations entre les citoyens et l’État.

En Argentine, le Programme combine la conception de ce type d’initiatives avec d’autres liées à la qualité totale et, au même temps, on cherche à mettre en œuvre un système d’amélioration continu par lequel les attentes des clients/contribuables peuvent être incorporées pour une meilleure conception des services¹³. Cette action est rattachée à un processus d’évaluation et de contraste suivie qui devient la source d’un processus de rétro-alimentation, voire la base pour la mise en œuvre du processus d’amélioration suivi dans les organisations de l’État dont la référence essentielle, c’est le client/citoyen (Blutman, 2003).

¹³ Lors des années 2000 et 2001, la Charte du Citoyen a été conclue avec les suivants organismes: l’Administration nationale de médicaments, aliments et technologie médicale (ANMAT); le Service géologique minier argentin (SEGEMAR); l’Institut national de la technologie industrielle (INTI); le Registre de la propriété de l’immeuble; l’Organisme régulateur du système national d’aéroports (ORSNA); le Service d’informatique juridique; la Surintendance de services de la santé; la Bibliothèque du maître d’école; la Commission nationale du commerce extérieur (CNC); le Conseil du mineur et de la famille; la Direction des migrations; le Service national du contrôle de l’électricité (ENRE); le Service national du contrôle du gaz (ENARGAS); le Service tripartite des travaux et des services sanitaires (ETOSS); l’Institut national contre la discrimination, la xénophobie et le racisme (INADI); l’Institut national des statistiques et du recensement (INDEC); la Direction nationale du registre national des personnes (RENAPER); le Secrétariat de la défense de la concurrence et du consommateur; le Secrétariat du sport et des loisirs; le Secrétariat de l’emploi et la Surintendance d’assurances de la Nation.

3.3.4 La gestion par résultats: ses objectifs attendus

Par rapport au Modèle de gestion par résultats (désormais GPR), le Plan signale que « [...] il est nécessaire que l'administrateur public sache et qu'il fasse connaître les objectifs de sa gestion, la façon de les atteindre et les bénéfices ou les amendes. En outre, il est fondamental de revitaliser les mécanismes de contrôle de gestion et de demande et de reddition des comptes dans le but de mettre en œuvre un modèle de gestion permettant à l'administration axée dans les résultats et les impacts de gestion afin de donner réponse aux demandes changeantes et aux préoccupations de la société ». (PMGP, 2001). C'est pourquoi, on fait appel à l'utilisation d'outils de planification stratégique, de réingénierie et les systèmes de haute direction.

La gestion par résultats (PMGP, 2001) responsabilisait (*accountable*) les gestionnaires de l'accomplissement des résultats envisagés par l'organisation. Ce modèle appliquait de primes aux cadres supérieurs s'ils atteignaient les objectifs de l'organisation. D'où, en Argentine la signature d'un décret a permis l'apparition de la figure du gestionnaire de programmes, responsable des objectifs des Plans stratégiques¹⁴ dans les organismes signataires des Accords-Programmes.

Selon la formulation du Plan national de modernisation, la GPR était un outil de gestion des organisations pour: « 1) Structurer la gestion autour le processus résultats-produits-ressources; 2) Décentraliser la prise de décisions et flexibiliser l'utilisation de ressources sur la base de l'affectation des résultats et l'installation des systèmes d'auto-contrôle; 3) Mettre en rapport la prise des décisions quotidiennes, la planification stratégique, le processus du budget, le contrôle de la gestion et la reddition des comptes par résultats; et 4) Se caractériser par la prédominance d'actions de création et de routines de qualité » (PMGP, 2001).

¹⁴ Le Décret 992/01 établit la création des Unités Exécutives de Programme, celles qu'auront à leur charge - sous la responsabilité des Directeurs de Programme- l'exécution de Programmes spécifiques en relation directe avec des activités liées à l'obtention de résultats vers la population objective. L'article 6° de ce décret établit que: « le Compromis de Résultats de Gestion devra spécifier les résultats à atteindre par le responsable de l'Unité Exécutive de Programme, les ressources qui seront mises à disposition et les indicateurs objectifs d'exercice, de manière convergente avec les objectifs physiques établis pour le programme dans le Budget National, dans le cas où il en aurait. Ces indicateurs intégreront le Système d'Évaluation de Résultats, dans lequel on spécifiera aussi la périodicité des évaluations partielles de la tâche des Directeurs de Programme. Lorsque la nature de l'offre publique lui permet, par les résultats à atteindre pourront être décidés à différentes scènes ou niveaux d'effort en fonction de la dotation de ressources réelles et financières qui est disposée. »

Le processus d'implémentation de la GPR a exigé le développement des processus systématiques de planification stratégique permettant une vue d'ensemble soutenue en valeurs générales à la haute direction des organismes, la transformation du budget en un outil de gestion afin de permettre de mesurer les objectifs attendus et mettre en œuvre la réingénierie du processus pour améliorer la gestion interne des organismes, la redéfinition du rôle des gestionnaires et la mise en œuvre des systèmes de contrôle de la gestion et de mécanismes de demande et reddition de comptes (PMGP, 2001).

En outre la mise en œuvre des Accords-Programmes, le Plan a cherché à développer un autre type d'accord se rattachant au développement de ceux désignés accords d'engagement par résultat de gestion (CRG). Ces accords sont conclus entre la haute direction et les gérances opérationnelles; les résultats, délais, ressources et responsables, tout y est précisé (PMGP, 2001).

Parmi les organismes considérés prioritaires pour l'implémentation de la gestion par résultats (PMGP, 2001), il y a le Ministère de l'éducation; le Bureau de syndic général de la Nation (SIGEN); le Programme Mère-Enfant du Ministère de la santé (service mère-enfant); l'Office Anti corruption; l'Administration nationale de la sécurité sociale (ANSES); le Comité national de radiodiffusion (COMFER); la Surintendance de risques de travail (SRT) et le Service sanitaire et de qualité agricole-alimentaire national (SENASA).

Finalement, parmi les politiques transversales ou horizontales, le Plan a compris la professionnalisation des ressources humaines à travers la création de systèmes de carrière fondés sur la compensation à la production de travail et sur un vaste programme de formation. Pour cette professionnalisation, le Plan a prévu la mise en œuvre d'un programme continu de formation stratégique dont son axe devient la définition de la formation offerte conformément aux demandes des organismes de l'Administration publique.

3.3.5 Commentaires sur le NMP en Argentine

En 2000, suite la décennie des réformes structurelles (1989-1999) où l'accent a été mis sur la réduction de l'appareil de l'État et sur la critique à la taille excessive de

l'appareil institutionnel, un Plan dont son but était d'appliquer quelques principes du management public à l'administration publique de l'Argentine a été mis en œuvre d'une façon plus systématique qu'avant. Plusieurs initiatives deviennent faibles à cause du *default* argentin du 2001 (Bonifacio, 2003).

La GPR a démontré l'existence de composantes « comptables » dans sa conception –comme dans les réformes britanniques et néo-zélandaise. Dans ce sens, il faut remarquer l'essai d'exiger la reddition de comptes comme une forme de comportement des gestionnaires publiques à travers la définition de buts mesurables de comportement, dans les organismes prévus dans la réforme de l'État, et la recherche pour améliorer l'affectation des dépenses publiques par l'adéquation du budget de programmes à la planification stratégique (Blutman, 2003).

Le Programme Charte du Citoyen, inspirée de la réforme anglaise et appliquée dans d'autres pays avec le système institutionnel de type *Westminster*, essayait d'améliorer les rapports entre les citoyens et l'État à travers les renseignements que les clients fournissaient sur le niveau de satisfaction atteint par les produits et services offerts par l'État. On essayait d'implémenter, dans tous les organismes de l'administration publique nationale (Iacoviello et Tommasi, 2002; Bonifacio, 2003) ce Programme inspiré par des propositions du TQM¹⁵ et liée à la mise en œuvre d'un système d'amélioration continu.

Toutefois, il faut remarquer certains aspects des caractéristiques et des limites des institutions argentines pour atteindre les buts des réformes visant l'amélioration de la *performance* de l'Administration publique et pour offrir des services de qualités aux citoyens. Dans ce sens, Schneider (2001) mentionne trois types principaux de programmes de réforme mis en œuvre dans de différents pays. Ceux-ci peuvent être classés en tant que réformes wébériennes, de responsabilité, d'imputabilité (*accountability*) ou managériales. L'auteur remarque que chaque type répond à un problème différent selon le diagnostic fait sur le fonctionnement de l'administration publique (Schneider, 2001).

¹⁵ Le TQM (Total Quality Management) c'est la gestion de la qualité totale appliquée à la gérance. La grande différence entre le TQM et le NMP est que le premier est orienté vers l'amélioration des processus, tandis que le deuxième est orienté vers l'obtention de résultats. Cependant cette différence substantielle, le TQM a fourni beaucoup d'idées qui ont été prises par les théoriques du NMP.

Les réformes wébériennes essaient d'éliminer le clientélisme et le patrimonialisme par la construction d'un système de carrière de type bureaucratique professionnel octroyant de l'autonomie bureaucratique à la politique. Dans ce cas, Schneider observe que certaines conséquences négatives de ce type de modèle sont dues à la rigidité, au manque de responsabilité et à l'inefficacité. En Argentine, la création du SINAPA (Système national de la profession administrative) se rattache à cette proposition, malgré le peu de succès résultant de constantes « invasions » politiques des postes et de restrictions au budget pour gérer un système extrêmement cher¹⁶. La logique de la structure des rémunérations du SINAPA est différente à celle du NMP, qui implique de la flexibilité des rémunérations des fonctionnaires¹⁷ (Iacoviello y Tommasi, 2002).

Les réformes d'imputabilité (*accountability*) cherchent à augmenter le contrôle politique de la bureaucratie par la mise en œuvre des mécanismes de reddition de comptes, en particulier, à travers un système électoral et de contrôle du congrès. Les réformes visent la structure du gouvernement et cherchent à incorporer les citoyens pour le contrôle direct de la bureaucratie publique. Les systèmes de consultation permanente aux clients/citoyens en constitue un exemple et, ponctuellement, le Programme Charte du Citoyen essaye de rapprocher l'État aux demandes des citoyens les impliquant dans la gestion par l'information qui permettrait la reformulation continue du processus de gestion des services publics (Schneider, 2001).

Les réformes managériales –pour nous NMP- qui ont essayé de transformer le fonctionnement de l'administration publique afin d'éliminer ce qu'on considérait non nécessaire, la rigidité, le particularisme et l'inefficacité du comportement de l'administration. Dans ces cas, les contrats de gestion, la décentralisation et la non-stabilité des fonctionnaires publiques ont constitué les éléments caractéristiques de ce

¹⁶ Nous ne devons pas oublier que la conception de ce type de système de carrière s'est insérée dans le cadre d'une politique de réduction de l'État. Dans le cas des ressources humaines, ce type de politique a été soutenu à travers de la flexibilisation et à travers de la réduction de charges publiques. Ceci marque certaines contradictions présentes dans cette période de réforme.

¹⁷ Dans le cas britannique, il y a actuellement 138 agences, lesquelles n'ont pas une structure salariale uniforme, ni une structure type. La structure organisationnelle et les rémunérations sont fixées par le directeur, ainsi que la structure de stimulus monétaires et la performance que doit accomplir chaque employé. Une autre particularité du système britannique est que les salaires peuvent augmenter ou diminuer selon la performance individuelle.

modèle. En Argentine, le modèle de gestion par résultats est sans doute inspiré de cette vue d'ensemble du management de la gestion publique (Schneider, 2001).

Finalement, il faut faire une remarque sur les problèmes provoqués par la « transposition » des modèles de gestion sans une adéquation préalable aux caractéristiques contextuelles de l'organisation réceptrice. Geert Hofstede (1983, 1984) explique que les organisations ne sont pas indépendantes de la société dans laquelle elles s'insèrent, lorsque les cultures de différents pays ont des implications sur les valeurs présentes dans l'organisation. Celle-ci se trouve insérée dans un « milieu » qui est la société, donc, la culture organisationnelle ne peut pas être conçue scindée de la culture nationale qui lui assigne des caractéristiques très particulières. C'est pourquoi, la culture organisationnelle est consistante avec la culture de la société où se trouve l'organisation (Morgan, 1996). D'où, la transposition des modèles organisationnels doit prévoir toujours les possibles contradictions entre les deux systèmes de valeurs (Martínez Nogueira, 2004).

3.3.5.1 Un bilan sur les réformes du NMP en Argentine

Par rapport au processus de réforme de l'Etat, Oscar Oszlak (1999a) considère que les réformes administratives inspirées dans le NMP ont été-en règle générale- un échec. Cet auteur distingue entre réformes «vers l'extérieur» et réformes «vers l'intérieur», différence que coïncide avec le classement traditionnel de réformes de première génération (orientées vers le changement du rôle de l'Etat, à travers d'un déplacement de frontière et ce profil et la société) et de deuxième génération (qui avaient comme objectif d'améliorer substantiellement la gestion). La réforme de l'Administration Publique, s'insérait dans le cadre des Réformes de Deuxième Génération ou «réformes vers l'intérieur». Oszlak souligne que, entre les multiples aspects reliés aux «réformes vers l'intérieur», il y a deux éléments centraux pour leur succès : la composante culturelle et la variable technologique.

Oszlak (1999a) soutient que l'échec des Réformes de Deuxième Génération dans toute l'Amérique latine peut être expliqué par la tension existante entre la rationalité technique sur laquelle elles se fondent (le mérite, la responsabilité, la capacité, l'équité, la transparence) et la rationalité politique qui interfère dans son application effective

(privilèges, caractère discrétionnaire, népotisme, etc.). En définitive, l'échec de la réforme peut donc, être expliqué, par le fait que ses fondements techniques et axiologiques sont insuffisants pour dominer les intérêts (pas seulement matériels) affectés par sa mise en place. Il y a plusieurs cas, où l'implantation de systèmes technologiques va contre le féodalisme bureaucratique fermement enraciné dans les États de la région. C'est justement à cause de cela que ces États ne sont pas encore préparés pour l'implantation de cette nouvelle culture. Vers l'intérieur de l'État, les accords politiques sont beaucoup plus déterminants que dans les réformes « vers l'extérieur », et ceux-ci peuvent être des facteurs explicatifs de l'échec des réformes « vers l'intérieur ».

En conséquence, pour que le changement culturel lié à la réforme administrative soit possible, il faut une direction politique (leadership) décidée à aller au-delà des mauvaises habitudes d'une culture qui a peu de rapport logique avec les objectifs et les valeurs de l'État post-bureaucratique (Oszlak, 1999a).

L'hypothèse du manque de direction et de décision politique établie par Oszlak (1999), coïncide avec les explications de Cristina Bozzo et Beatriz López (1999) : la seconde réforme en Argentine n'a pas eu le même niveau d'appui et de décision politique que la première. En outre, la priorité a été donnée à la dynamique politique de gagnants et de perdants, au lieu d'être centralisée en réordonnant les fonctions ou en faisant la réingénierie de l'appareil de l'Etat. La deuxième réforme proposait des objectifs ambitieux qui se trouvaient très au-dessus de la capacité réelle d'exécution existante, ce qui peut réveiller des doutes sur la volonté politique réelle et la capacité disponible pour matérialiser les changements énoncés (Oszlak, 1999b).

Andrea López et Norberto Zeller (2006) lient la Seconde Réforme avec la situation politique-électorale argentine de ce moment, ce qui renforce l'hypothèse de la confrontation politique-technique. Les ambitieux objectifs de réforme proposés dans la Loi 24 629, qui donnent naissance « à la réforme vers l'intérieur », trébuchent avec les urgences électorales du Président Carlos Menem. Le gouvernement qui a suivi à celui de Menem, c'est-à-dire le gouvernement de l'Alliance (1999-2001), de toute évidence n'a pas eu non plus la volonté politique de bien implémenter les réformes, si l'on tient compte de la direction plus qu'erratique de la politique de mise en place des principes du New Public Management ; situation à laquelle viendra s'ajouter ensuite l'urgence de la crise économique. Selon López et Zeller (2006), le Plan National de Modernisation de

l'APN - dans lequel étaient envisagés les initiatives de Charte de Compromis, Gestion par Résultats, Gouvernement Électronique, etc.- manquait d'appui politique réel. Après la crise de 2001, il apparaissait clair que l'État argentin n'avait pas pu surmonter les deux problèmes endémiques qui avaient motivé l'initiative d'instaurer les réformes, soit le déficit fiscal et la dette externe.

3.3.6 Le NMP dans les administrations fiscales

Les courants du NMP ont été présents dans les Administrations fiscales. Le service au client, caractéristique du NMP, implique plus de démocratie directe, une structure de l'État plus ouverte et efficace. Dans ce contexte, les administrations, comme bien d'autres organisations, peuvent éprouver la pression symbolique de l'entourage pour s'adapter à ces changements sans manquer de la légitimité (Aberbach et Christensen, 2007; Devas *et al.*, 2001). Dans les administrations fiscales, l'intérêt par le client apparaît avec le besoin de stimuler et faire attention à l'accomplissement volontaire des obligations fiscales. C'est ainsi que l'ancien modèle du contribuable suspect a été quitté pour encourager l'accomplissement volontaire de l'amélioration continu du service au contribuable. D'ailleurs, le nouveau paradigme a été fondé sur l'utilisation intensive des technologies de l'information et de gestion¹⁸. L'idée sous-jacente de ce changement inspiré du NMP consistait à passer d'une organisation fondée sur le contrôle à une autre fondée sur les services de qualité au contribuable (CIAT, 2000).

Toujours le recouvrement fiscal a été un sujet délicat pour les États. Dans l'histoire des administrations, il y a eu une tendance à développer les agences de

¹⁸ Une technologie organisationnelle est un ensemble de règles sur la façon dont les organisations doivent utiliser des ressources qu'elles ont besoin d'employer pour créer leurs produits -le know how- (Hintze, 1999). Les systèmes ou technologies de gestion forment des processus de travail, et, par conséquent, ils impliquent des activités dans lesquelles des ressources pour produire des résultats sont utilisés. Autrement dit, il s'agit de systèmes à travers desquels les ressources et l'argent sont conduits ou gérés. À cause de cela, en plus d'être ensembles de processus de travail à travers desquels les choses sont effectuées, ils servent aussi comme une source d'information. Ils ne sont pas exactement des systèmes d'information, car l'objectif de ces derniers consiste à produire une information, tandis que le but des premiers consiste à produire des résultats (c'est-à-dire, gérer) (Hintze, 2000).

recouvrement bureaucratiques, puissantes et centralisées, avec d'amples pouvoirs coercitifs pour assurer le versement de contributions. Afin d'accomplir leurs fonctions, les administrations doivent se servir de bons systèmes d'information et de mécanismes de recouvrement et elles doivent avoir la capacité de communiquer clairement qu'elles disposent de l'autorité pour exercer ces fonctions et qu'on ne pourra pas se passer de certains mécanismes de contrôle. Les administrations ont adopté certain comportement plus aimable envers le contribuable, bien que cette attitude ne semble pas cohérente puisqu'une tournure vers le paradigme du «service au contribuable» ou de l'accomplissement volontaire pourrait agir en détriment de leur capacité de contrôle et de fiscalisation (Aberbach et Christensen, 2007).

4. CADRE THÉORIQUE

4.1 *Le déficit institutionnel*

Un des grands problèmes émergés en Amérique latine suite les réformes des années 90, c'est le déficit institutionnel. En effet, puisque la région détenait un faible caractère institutionnel, les réformes y ont eu un impact négatif (Stiglitz, 2003 a et b, Burki et Perry, 1998, Prats i Català, 1998, Gascó, 2004). Un marché n'est pas un fait spontané ; il a tout un côté institutionnel qui lui fournit des règles, un contenu et une certaine prévisibilité (North, 1993, Kalmanovitz, 2003). C'est pourquoi nous croyons que pour mieux analyser l'institutionnalisation d'une réforme de l'État, comme dans le cas argentin, il faut se baser sur la théorie néo-institutionnelle.

4.1.2 **Qu'est-ce qu'une institution ?**

Dans les sciences sociales, il n'y a pas de définitions uniques pour les principaux concepts théoriques (Burrell et Morgan, 1979), et les institutions n'en sont pas une exception. C'est pourquoi, nous en donnerons différentes définitions pour préciser leurs nuances.

March et Olsen (1984) croient que dans les sciences sociales, le terme « institution » est utilisé d'une manière très vague, où il peut signifier tant le Parlement comme une classe sociale, tant les lois comme les marchés, tant les normes comme les organisations. Ils pensent qu'une institution est un ensemble de normes, de réglementations, et, surtout, de routines qui déterminent les actions correctes en termes de rôles et de situations. Ils comparent les institutions avec un ensemble de répertoires et de procédures qui font valoir les règles. Ils ajoutent aussi à la définition la notion de durabilité, la logique de ce qui est adéquat et la capacité d'influencer les comportements des individus pendant des générations. Les institutions ont souvent une légitimité très grande, qui fait agir leurs membres contre leurs propres intérêts.

Pour Peters (2003, p. 51): « une institution est un ensemble de règles et de valeurs normatives et non cognitives en ce qui concerne la manière dans laquelle elles

influencent les membres institutionnels ainsi qu'à l'ensemble de routines développées pour mettre en œuvre et imposer ces valeurs ».¹⁹

Les individus rendront des décisions rationnelles, mais toujours dans les paramètres fixés par l'institution. Les routines aident à établir quels sont les cas extraordinaires et établissent ce qui est adéquat et inadéquat selon la culture de l'organisation, les mythes, etc. La logique de ce qui est adéquat fait mettre l'accent sur le rôle. Ce rôle sert pour lier l'organisation au comportement individuel, même s'il y a de différentes façons d'exercer un même rôle (Peters, 2003).

Scott (1995, p.33) remarque surtout l'aspect cognitif et les « transporteurs » des institutions et offre une définition intéressante:

« Institutions consists of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers –cultures, structures and routines- and they operate at multiple levels of jurisdiction. »

Les institutions ont des systèmes de significations, des processus de monitorat, et les actions sont entrelacées ou tissées. Construites et maintenues par des individus, elles se transforment en réalités objectives et impersonnelles et agissent à de multiples niveaux, depuis le système mondial jusqu'aux sous-unités organisationnelles. Pour Scott, les institutions sont des systèmes prédéterminés qui impliquent des valeurs avec des sanctions sociales et des récompenses, plus une recherche de la conformité et de l'obéissance de ses membres (Scott, 1995, 1999).

Par rapport au sujet des éléments cognitifs et symboliques des institutions, Alford et Friedland (1999) observent que l'action individuelle ne peut pas être comprise sans son contexte institutionnel et que les institutions sont des modèles supra organisationnels.

« Nous concevons les institutions comme des patrons d'activité supra organisationnels par lesquels les hommes véhiculent leurs vies matérielles dans le temps et dans l'espace, et au même temps comme des systèmes symboliques par lesquels, on assigne une catégorie à cette activité et on lui accorde une signification (1999, p.294). »²⁰

¹⁹ Para Peters (2003, p. 51): « una institución sería un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. »

²⁰ « Concebimos las instituciones como patrones de actividad superorganizacionales por medio de los cuales los humanos conducen su vida material en el

Les institutions qui accordent un sens et une signification sont le marché capitaliste, l'État bureaucratique, la démocratie, le noyau familial et la religion chrétienne. Ce sont des institutions potentiellement contradictoires et mettent à la disposition de l'individu et de ses organisations de multiples logiques. Les individus et les organisations transforment les relations institutionnelles de la société en profitant de ces contradictions (Alford et Friedland, 1999).

Pour Mary Douglas (1986), les institutions pensent, car elles créent des classements et développent leurs propres systèmes de connaissances et de valeurs. Elle ajoute que les institutions ont une mémoire publique (et des oublis sélectifs) et que, par conséquence, elles créent et surveillent la réalité dans laquelle leurs membres doivent se développer.

Les institutions fournissent une identité à leurs membres. Elles sont des organisations qui agissent comme des personnes. Dans les institutions, les individus n'ont pas une grande liberté parce que les limites sont établies par l'ensemble des valeurs, des classements, des identités, des souvenirs et des pensées organisationnelles (Douglas, 1986).

Pour Jepperson (1999), tant l'institution comme l'institutionnalisation fait référence à l'existence de règles obligatoires et de procédures organisées qui sont montrées comme manières externes à la conscience des individus. Dans ce sens, Jepperson est en désaccord avec les auteurs qui comparent les institutions à la transmission culturelle parce qu'il croit que les institutions sont des procédures:

« L'institution représente un ordre ou un patron social qui a atteint un statut ou une propriété et l'institutionnalisation représente le processus pour l'atteindre. Pour moi, l'ordre ou patron fait allusion à des séquences standardisées. Par conséquent, une institution est un patron social qui révèle un processus de reproduction particulier. Quand les déviations de ce patron sont repoussées de façon réglée, au moyen de contrôles réitérativement activés, socialement construits par un certain ensemble des récompenses et des sanctions, on dit que ce patron est institutionnalisé. (Jepperson, 1999, p. 185). »²¹

tiempo y en el espacio, y a la vez como sistemas simbólicos por medio de los cuales asignan una categoría a esa actividad y le otorgan un significado (1999, p. 294). »

²¹ Le texte qui suit est celui de la version originale, en espagnol: « La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad. La institucionalización, representa el proceso para alcanzarlo. Por orden o patrón me refiero, como se acostumbra, a secuencias estandarizadas. Por lo tanto una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de ese patrón en forma regulada, por medio de controles

Les institutions sont des modèles sociaux qui doivent leur survie à des processus sociaux qu'elles activent elles-mêmes. Leur persistance ne dépend pas de la mobilisation collective périodique ; ce sont les procédures qui soutiennent le patron (Jepperson, 1999).

Dans ce travail, nous adopterons la définition d'institution de Scott (1995) et celle d'Alford et Friedland (1999). Bref, pour nous, les institutions sont des patrons d'activité, des systèmes symboliques et culturels qui accordent une signification sociale et qui sont intégrées par des piliers cognitifs, normatifs et réglementaires.

4.2 Qu'est ce que l'institutionnalisation?

Selon Selznick (1996), l'institutionnalisation se produit quand les organisations « sont infusées » avec des valeurs, au-delà de leurs tâches techniques. Il croit qu'il y a aussi d'autres processus qui dénotent une certaine institutionnalisation, comme par exemple, la création d'une structure formelle, l'apparition des normes informelles, le recrutement sélectif, les protocoles administratifs, les idéologies et toutes les conséquences provoqués par la recherche d'un objectif commun (réformer l'État) ou la résolution d'un problème (changer le modèle de développement). L'institutionnalisation restreint la conduite humaine de deux manières : tout d'abord, en l'encadrant dans un certain ordre normatif, et ensuite, en la mettant dans le contexte historique d'une institution. Mais les valeurs ont un rôle capital dans la théorie des institutions. Il est nécessaire de savoir quelles valeurs comptent dans le contexte analysé, comment elles sont construites dans la culture sociale et de quelle manière elles sont changées ou bouleversées. À cause de cela, Selznick (1996) observe les types de négociation des institutions ainsi que leurs cultures.

De son côté, Zucker (1999) croit que l'institutionnalisation est le degré de persistance culturelle qui peut être attendu par certaines organisations. Trois questions lui permettent d'étudier le degré d'institutionnalisation des institutions : a) Comment la

reiterativamente activados, socialmente construidos por algún conjunto de recompensas y sanciones, decíamos que un patrón está institucionalizado. (Jepperson, 1999, p. 185). »

culture d'une organisation est-elle transmise? b) Comment cette culture est-elle conservée ? c) Comment cette culture résiste-t-elle au changement ?

Donc, il établit une distinction entre l'institutionnalisation et la persistance. À son avis, la simple persistance n'est pas égale à l'institutionnalisation, puisque l'institutionnalisation présuppose une certaine adaptation au contexte. Il décrit l'institutionnalisation comme un processus cognitif qui croit et transmet des valeurs aux institutions (Zucker, 1999).

Berger et Luckmann (2005) soutiennent qu'un élément clé dans l'institutionnalisation est l'accoutumance par laquelle les tâches réalisées par les individus ne doivent pas être quotidiennement définies. Tout processus d'institutionnalisation implique une certaine standardisation des rôles, et, par conséquent, la possibilité d'exercer le contrôle social. Le processus d'institutionnalisation commence nécessairement par l'accoutumance, après il suit par l'extériorisation et l'objectivation qui impliquent la standardisation de ces activités et, il finit par l'internalisation et la légitimation, liées à la manière de transmettre les explications des routines institutionnelles aux générations suivantes. Parler d'institutionnalisation revient à parler d'accoutumance et de contrôle.

Berger et Luckmann (2005) associent l'institutionnalisation à l'accoutumance et à la standardisation des rôles organisationnels. Ils l'associent aussi à une certaine capacité de contrôle exercée par l'organisation, parce que les institutions cherchent à influencer et à rendre prévisibles les comportements humains. Lorsque l'on dit qu'un secteur déterminé est sous contrôle social, l'on veut dire que ce secteur est institutionnalisé. Ils associent aussi l'institutionnalisation à la routinisation des rôles et des pratiques des organisations, et à l'objectivisation de ces dernières. L'internalisation est importante dans l'institutionnalisation, parce qu'elle montre le degré dans lequel les individus sont accoutumés aux nouvelles valeurs ou pratiques. La sédimentation fait aussi partie de l'institutionnalisation, car une génération transmet à celle qui la suit certaines significations, identités, routines et pratiques. Ils parlent aussi de la densité institutionnelle. Ce concept est relié aux secteurs sociaux qui sont exclus de l'institutionnalisation. Ils affirment que les sociétés d'institutionnalisation totale sont celles dans lesquelles tous les problèmes et toutes les solutions ont un dénominateur commun institutionnalisé.

Alford et Friedland (1999) indiquent que sans politique, il est impossible d'analyser le processus d'institutionnalisation et de désinstitutionnalisation. Par conséquent, il est fondamental de connaître les différentes positions des acteurs et les contradictions qui existent entre les différentes logiques institutionnelles d'une société. Comme à leur avis, les institutions peuvent être contradictoires entre elles, l'institutionnalisation peut être aussi un processus contradictoire.

Aussi, Alford et Friedland (1999) disent que pour comprendre l'institutionnalisation, il est nécessaire de remettre en question la signification des institutions. Les institutions limitent tant les buts humains que les conduites tolérables pour les atteindre. Elles limitent et définissent aussi les identités et les symboles, parce que toute institution les construit et les transforme. Par conséquent, l'institutionnalisation sera associée à la construction, la stabilisation ou la redéfinition de significations, cérémoniaux, symboles, règles, valeurs, rôles, relations sociales, identités des organisations et à leurs buts. Sans la politique, il est impossible d'expliquer tant l'institutionnalisation que la désinstitutionnalisation. Lorsqu'il y a un conflit entre les institutions ou dans les institutions elles-mêmes, l'on mobilise des symboles et des pratiques. À cause de cela, ces auteurs prêtent une attention spéciale aux contradictions institutionnelles parce qu'en dérivent le conflit et la transformation.

Jepperson (1999) étudie la relation entre les institutions et l'institutionnalisation. Il soutient que les deux concepts font référence à l'existence de règles obligatoires ou à l'existence d'une organisation obligatoire. Il croit que les institutions sont des processus ou des modèles sociaux qui, reproduits chroniquement, doivent leur survie à d'autres processus sociaux qui s'activent par eux-mêmes. Ce sont les procédures qui soutiennent le patron. Donc, l'institutionnalisation est un processus qui ne doit pas être confondu avec la survivance, dont la propriété est un ordre qui est opposé au désordre ou entropie sociale. Il conclut en indiquant que les effets de l'institutionnalisation sont la stabilité et un certain changement contrôlé. Il distingue aussi entre un niveau d'institutionnalisation primaire, qui est relié avec l'établissement d'un centre décisionnel qui a de certaines normes et une certaine capacité de pression ; et un autre, relié avec l'institutionnalisation obtenue en base à partager une certaine culture.

Jepperson (1999) soutient aussi que l'institutionnalisation est une transition de certains éléments des institutions. Toutes ces pratiques, routines, identités, valeurs, rôles qui sont en voie de s'établir comme permanents, sont en train d'être institutionnalisés.

Par conséquent, l'institutionnalisation est la propriété d'un ordre. Il comprend l'institutionnalisation par opposition à la désinstitutionnalisation, à laquelle il associe l'entropie ou le désordre organisationnel. Il propose aussi de distinguer l'institutionnalisation de « l'action ». Un individu fait partie des institutions en y prenant part (serrer la main), tandis qu'il s'éloigne d'elles quand il ne prend pas part à cette convention (ne pas serrer la main). Il soutient aussi que l'on ne doit pas confondre l'institutionnalisation avec la légitimation. Il donne comme exemple la mafia, qui est institutionnalisée mais pas « légitimée ». À son avis, les institutions ont trois façons de changer : d'abord, le développement, ensuite, la désinstitutionnalisation, et finalement, le ré institutionnalisation.

Scott (1995) soutient qu'il est fondamental de distinguer trois axes ou piliers de l'institutionnalisation: a) régulateurs, b) normatifs ou prescriptifs, et c) cognitifs.

Le pilier ou axe régulateur : Les institutions déterminent et règlent le comportement, et, à cause de cela, elles tiennent compte de la manière dans laquelle les règles sont définies et établies, et aussi de la façon dans laquelle l'on applique les prix et les punitions. Cette fonction des institutions peut être effectuée à travers de processus diffus et informels, ou hautement formalisés et attribués à certains rôles organisationnels. Cette vision des institutions est soutenue par les économistes qui voient les institutions comme des organisations régulatrices. Pour eux, les institutions sont les règles du jeu –tant formelles que non formelles- qui établissent des limites et des sanctions aux comportements humains. Ils pensent que les individus et les organisations se conduisent d'une manière égoïste et qu'ils cherchent seulement la maximisation de leurs intérêts, et que, par conséquent il faut qu'il y ait des « régulations » de type coercitif. C'est pourquoi, ceux qui sont chargés d'appliquer ces règlements doivent être neutres et avoir une grande capacité de pression ou de contrainte. Cette fonction serait accomplie par l'État. Cette vision des institutions et de l'institutionnalisation est une des plus conventionnelles et modérées, qui croit que les acteurs ont des intérêts qui poursuivent rationnellement. C'est pourquoi les individus se conduisent d'une manière instrumentale ou utilitaire face aux règles et qu'ils effectuent un calcul de coût-bénéfice pour obtenir leurs buts. Par conséquent, les institutions affectent le calcul de coût-bénéfice des acteurs.

Le pilier ou axe normatif ou prescriptif : Les théoriciens qui se basent sur ce courant de l'institutionnalisation perçoivent les institutions comme axées sur les valeurs et les normes morales, qui déterminent les actions humaines d'un point de vue prescriptif, évaluatif et obligatoire. Les valeurs font référence au « devoir être » des choses et établissent les standards de comportement des personnes et des organisations. Les systèmes normatifs établissent comment les choses doivent être faites, par des moyens légitimes, et définissent les objectifs ou les buts de l'action. Certaines normes et valeurs sont appliquées d'une manière différente aux membres de l'organisation. Ces valeurs spécialisées sont identifiées avec les rôles qui déterminent le comportement approprié d'un membre de l'organisation. Elles établissent ce qu'on espère que les directeurs fassent, ou comment les travailleurs doivent se comporter. C'est pourquoi une façon de chercher l'institutionnalisation est à travers l'établissement de rôles dans les organisations. Une fois que ces rôles sont établis, il est beaucoup plus facile de les renforcer. Les rôles ont le « mandat » des valeurs. Les valeurs et les normes restreignent l'action humaine en un certain sens, mais ils la renforcent dans d'autres. Cette vision de l'institutionnalisation met l'accent sur les valeurs partagées dans les organisations. Par conséquent, cette vision ne préoccupe pas tant par les comportements rationnels instrumentaux de type « coût-bénéfice », mais par l'action humaine structurée par des valeurs. Mais le fait que l'action humaine soit structurée par des valeurs, n'implique pas qu'elle soit automatique. Les valeurs et les normes sont choisies et interprétées par les individus. L'internalisation des valeurs et des systèmes normatifs est un élément clé dans cette perspective de l'institutionnalisation, parce que pour eux, les normes partagées par de vastes groupes sociaux sont celles qui expliquent le comportement humain et un ordre social stable. Par conséquent, le comportement institutionnel sera formé par un ensemble ou un système de valeurs culturelles.

Le pilier ou axe cognitif : Cette perspective de l'institutionnalisation met l'accent sur le mécanisme d'apprentissage des organisations. Les organisations apprennent à partir de l'établissement des significations. Ce que l'individu fait dans une institution est une fonction des représentations internes qu'il a de son contexte, et, pour autant, les symboles, les cérémoniaux, les mots et les gestes

seront d'une grande importance, parce qu'ils construisent les significations et les identités. Ils considèrent les interprétations subjectives des actions des acteurs. Une autre caractéristique du pilier cognitif est la construction des identités, des rôles et du sens. Les théoriciens qui se basent sur ce courant de l'institutionnalisation soutiennent que ces conceptions sont socialement construites, et que, par conséquent, elles se modifient constamment. Donc, les identités sont très importantes mais aussi les scénarios ou les discours qu'elles doivent interpréter ont de l'importance. Ils étudient aussi le comportement mimétique des institutions, qui est observé dans l'imitation que font certaines organisations des cas observés comme à succès. Ici, « l'isomorphisme » est aussi considéré, c'est-à-dire qu'une adaptation au contexte est cherchée. Les institutions apprennent de leurs contextes et tendent à s'y adapter.

Toujours, selon Scott, chaque pilier ou axe nous fournit une source différente de légitimité. Le pilier régulateur met l'accent sur l'accomplissement des règles et, par autant, les organisations et les comportements légitimes sont celles et ceux qui sont permis et établis par les règles. La conception normative trouve sa légitimité dans des fondements moraux et de valeur de l'action humaine et dans l'internalisation que les acteurs font de ces valeurs. Le pilier cognitif trouve sa légitimité dans les cadres de référence en commun et dans les mécanismes institutionnels d'apprentissage. La légitimité provient d'un processus de cohérence cognitive et de la prévalence de la conduite sociale.

Tableau 1 : Les trois piliers des institutions

	Régulateur	Normatif	Cognitif
Base de conformité	Utilité	Obligation sociale	Tenue pour acquise
Mécanismes	Coercitifs	Normatifs	Mimétiques
Logique	Instrument	Pertinence (adéquation)	Orthodoxie
Indicateurs	Règles, lois, sanctions.	Certification, accréditation	Prévalence, (prédominance) Isomorphisme
Base de légitimité	Juridiquement sanctionnée.	Moralement gouvernée	Culturellement appuyée. Conceptuellement appropriée.

Source : traduit de Scott (1995: p. 35)

Scott (1995) indique que les porteurs de l'institutionnalisation sont la culture, les structures sociales et les routines. Mais Jepperson (1999) soutient que les porteurs de l'institutionnalisation sont :

- a) L'organisation formelle
- b) Les régimes: il fait référence à l'institutionnalisation qui implique une certaine centralisation ou une autorité centrale qui établit des normes, des règles et des sanctions codifiées. Dans tout régime, il y a un centre décisionnel collectif qui applique les normes.
- c) La culture: l'institutionnalisation peut être effectuée grâce à la culture (à travers des règles), quand ces normes font partie de ce qui est habituel ou de ce qui est conventionnel.

Nous allons aborder la question de l'institutionnalisation et ses étapes, comme une forme de mieux comprendre le développement de ce complexe processus.

4.2.1 L'institutionnalisation: ses étapes

L'institutionnalisation en tant que processus est un sujet attirant pour bien des auteurs. Tel nous l'avons déjà dit, l'institutionnalisation peut être considérée tant comme un processus comme une variable. Nous allons examiner les approches qui considèrent l'institutionnalisation comme un processus.

Berger et Luckmann (2005) remarquent que le processus d'institutionnalisation a trois étapes dont l'*habitualisation*, l'*objectification* et la sédimentation. Dans l'*habitualisation*, les innovations cessent d'être extraordinaires et passent, lentement, à faire partie de la réalité. Dans l'*objectification*, ces comportements sont assignés d'une signification socialement partagée. Finalement, dans la sédimentation, ces pratiques sont transmises et considérées en tant que fait « établi » et extérieur aux acteurs.

Inspirés par le travail de Berger et Luckmann ([1967]; 2005), Tolbert et Zucker (1996), intéressés à comprendre l'institutionnalisation des structures, ils reprennent les étapes du processus et les placent à l'intérieur de leur analyse: pré-institutionnalisation, semi institutionnalisation et institutionnalisation totale.

Tableau 2 : Les étapes de l'institutionnalisation

Dimension	Stage de pré-institutionnalisation	Stage de semi-institutionnalisation	Stage d'institutionnalisation complète
Processus	Habitualisation	Objectification	Sédimentation
Caractéristiques des adoptants	Homogènes	Hétérogènes	Hétérogènes
Élan pour diffusion	Imitation	Imitatif/normatif	Normatif
Activité de théorisation	Aucune	Haute	Faible
Variance dans la mise en œuvre	Haute	Modérée	Faible
Taux de défaillance de structure	Haut	Modéré	Faible

Source : traduit de Tolbert et Zucker (1996: p 185)

Tolbert et Zucker (1996) reconnaissent qu'il y a de différents niveaux d'institutionnalisation des structures et aussi des différences ou des contradictions dans la consolidation des dimensions. Ils sont d'accord sur le fait que la limite de leur modèle, ce sont les diverses décisions prises par les dirigeants des institutions sur des questions culturelles profondes et que leur analyse est destinée à comprendre l'institutionnalisation de structures. Zucker (1999) remarque que pour expliquer le processus d'institutionnalisation, il est nécessaire d'utiliser la culture des organisations et leur permanence.

Deborah Vidaver-Cohen (1997) propose d'étudier le processus d'institutionnalisation d'une façon plus ample envisageant les structures, les acteurs, les comportements, la culture, la réceptivité des innovations, le contexte institutionnel, les décisions et leurs conséquences, etc. Dans sa grille d'analyse, elle établit des éléments qui montrent le contexte où sont reflétés les aspects de chaque étape et leurs composants: les enjeux politiques (les buts, le pouvoir et les ressources), les techniques (les aspects logistiques, structureaux ou mécaniques) et les facteurs culturels (les valeurs et les croyances). Vidaver-Cohen considère que les comportements des acteurs sont le reflet du processus.

Le modèle proposé par Vidaver-Cohen (1997) comprend ces étapes:

- a) L'introduction: un groupe de l'organisation proposera des nouvelles solutions aux problèmes du contexte.
- b) La diffusion: il s'agit de la vitesse avec laquelle les changements se répandent dans l'organisation.
- c) L'évaluation: c'est le jugement de valeur sur les innovations réalisé par les innovateurs en tant qu'adoptants.
- d) L'adoption: c'est le moment où les innovations ne sont plus considérées étrangères ou externes et qu'elles font partie des routines établies et sédimentées de l'organisation.

Pour une innovation réussie, Vidaver-Cohen (1997) remarque que dans l'étape de l'introduction, les innovateurs doivent avoir des ressources de pouvoir et

technologiques pour atteindre leurs objectifs. Si ceux qui sont dans une position de pouvoir de l'organisation ne s'impliquent pas, dans le processus d'innovation, l'introduction des changements deviendra difficile ou bien elle échouera. Lors de l'étape de la diffusion, ce sont les adoptants de l'organisation qui font leur apparition. Si pour ceux-ci il n'existe pas une valeur ou des objectifs en commun ou un accord sur l'orientation des changements proposés par les innovateurs, les changements viseront l'échec. Dans l'étape de l'évaluation, des jugements de valeurs partagés entre les adoptants et les innovateurs concernant l'utilité des réformes sont nécessaires. Dans l'étape de l'adoption des réformes, tant les adoptants que les innovateurs considèrent que les réformes sont partie du système stable de routines de l'organisation parce qu'elles ne doivent pas être renforcées et qu'elles s'activent automatiquement.

Si nous évaluons les deux modèles proposés (Tolbert et Zucker, 1996; Vidaver-Cohen, 1997), nous trouvons que le deuxième est plus explicatif puisqu'il prend l'institution comme un phénomène plus complet où les éléments culturels, contextuels et structurels agissent entre eux. Le modèle de Tolbert et Zucker se centre sur l'étude de l'institutionnalisation tandis que celui de Vidaver-Cohen est plus ample puisqu'il inclut dans son schéma les facteurs d'innovation, les comportements des acteurs et leurs valeurs ainsi que les structures.

4.2.2 La théorie du changement

La théorie du changement est une des grandes questions formulées par les sciences sociales. Selon Burrell et Morgan (1979), il y a deux visions qui visent à répondre à la question du changement social et qui ont une conception différente de la nature de la société.

Ces deux visions partent d'hypothèses très différentes. Les théoriciens de l'« ordre » soutiennent que les sociétés tendent au *statu quo* et que, par conséquent, elles cherchent la stabilité, l'intégration, la coordination fonctionnelle et le consensus entre les différents groupes sociaux. D'autre part, il y a la vision de la « coercition ». Les théoriciens qui ont cette vision soutiennent que dans les sociétés, il y a de la domination d'un secteur social sur un autre. Alors, s'il y a une domination, il existe un conflit latent entre les deux secteurs. Les sociétés ne seraient pas un tout harmonieux et, par

conséquent, peuvent tendre à la désintégration. Ce secteur dominant exerce son pouvoir à travers la coercition. Donc, le conflit social est un outil pour chercher ce changement social. Le conflit est ici vu comme une conséquence de la domination et comme un facteur du changement social. Dans le tableau qui suit, on décrit les deux visions.

Tableau 3 : Les théories de la nature de la société ; ordre et conflit

La «vue d'ordre» de la société met l'accent sur :	La «vue conflit ou coercition» souligne :
Stabilité	Changement
Intégration	Conflit
Coordination fonctionnelle	Désintégration
Consensus	Coercition

Source : traduit de Burrell et Morgan (1979 ; p.13)

D'après Burrell et Morgan (1979), il est évident que les deux visions partent d'hypothèses différentes quant à la nature de la société. Les premiers –c'est-à-dire les théoriciens de l'ordre- supposent une nature stable et consensuelle, tandis que les deuxièmes –les théoriciens de la coercition- supposent la domination et le conflit. Évidemment, toute hypothèse théorique a ses conséquences logiques dans la construction des argumentations postérieures. Si la nature de la société est attachée au consensus, la recherche de la stabilité et le maintien du *statu quo* sont des décollements prévisibles de l'hypothèse plus grande; tandis que si la nature de la société est liée à la domination et au conflit, la nécessité d'un changement social et de l'émancipation deviennent indispensables.

Mais, Burrell et Morgan (1979) soutiennent que cette contradiction entre « l'Ordre et le Conflit » n'a pas été résolue à nos jours, mais ils –l'ordre et le conflit- sont deux pôles d'un même *continuum*. Ces auteurs reconnaissent qu'il est impossible d'essayer de concilier les deux pôles, car ils partent d'hypothèses différentes et arrivent à des conclusions antagoniques. C'est pourquoi, pour pouvoir étudier la théorie du

changement, les auteurs mentionnés ci-dessus proposent de traiter les idées de « règlement » et « changement radical ». Ils soulignent que cette tension est une des plus significatives des sciences sociales et qu'elle est justement un point où la majorité des auteurs diffèrent. À partir d'ici, il y aura des auteurs qui seront plus intéressés à expliquer la nécessité des sociétés de rester unies et avec un certain niveau d'harmonie interne. Pour cela, il est nécessaire d'expliquer les règlements sociaux qui contribuent pour qu'il y ait un *statu quo*. D'autre part, il y a des auteurs qui croient en la nécessité d'expliquer comment se produisent-ils les changements dans les sociétés où il y a de la domination. C'est justement à cause de cela, qu'ils soulignent l'idée de « changement radical » pour émanciper à l'homme des structures qui l'oppressent. Donc, Durkheim était préoccupé par la cohésion sociale et Marx par le conflit social et la lutte de classes.

Dans le tableau suivant, nous observons les principales idées des deux théories et les hypothèses dont elles partent.

Tableau 4 : Le *continuum* régulation-changement radical

La sociologie de l'ordre ou de la régulation est concernée par:	La sociologie du changement radical est concernée par:
<i>Le statu quo</i>	Changement radical
Ordre social	Conflit structurel
Consensus	Façons de domination
L'intégration sociale et la cohésion	Contradiction
Solidarité	Emancipation
Besoin de satisfaction individuelle	Privation
Actualité	Potentialité

Source : traduit Burrell et Morgan (1979 ; p.8)

Collerette et al. (1997), Chin et Benne (1991) et Tessier (1991a) affirment qu'il y a différentes analyses sur la théorie du changement dans les organisations. Ils expliquent les différences entre elles par les différentes hypothèses et les valeurs qu'elles soulignent:

a) *L'approche empirique-rationnelle* suppose que les individus sont rationnels et que, par conséquent, il suffit de démontrer la rationalité des changements pour qu'ils y adhèrent. Pour prouver la rationalité des changements, il faut utiliser des données empiriques pour démontrer qu'ils sont sur le bon chemin. Ceci est l'analyse théorique du changement la plus utilisée en Occident. Il a ses limites dans les attitudes profondément enracinées dans les acteurs qui sont loin d'une rationalité délibérative. C'est pourquoi, cette analyse peut expliquer le changement d'avis, mais pas celui d'attitudes.

b) *L'approche normative-rééducative*. Les théoriciens de cette approche croient que pour changer, l'être humain doit modifier ses normes et valeurs. Cette approche a un meilleur effet sur les attitudes. Ils attribuent une grande valeur au groupe humain comme source de changements sociaux. Les individus appartiennent à un groupe social et si les valeurs et les normes de ce groupe changent, les attitudes de ces individus – c'est-à-dire, ceux qui changent- seront plus stables. L'instrument pour changer les valeurs et les normes des individus est l'apprentissage collectif. Pour cette raison, cette approche est attachée au processus d'apprentissage. Sa limitation est la lenteur avec laquelle les groupes sont rééduqués.

c) *L'approche coercitive* met l'accent sur le pouvoir (légal, physique, économique, politique, légitimité, etc.) comme façon d'expliquer les changements dans les sociétés. Il s'agit d'une théorie très expéditive et dynamique. Ils ne tiennent pas compte des apprentissages des différents groupes sociaux, par conséquent, lorsque la coercition disparaît, les changements peuvent être menacés ou en danger.

Mais, après, Collerette et al. (1997) ajoutent autres trois types d'approches sur les changements :

d) *L'approche consensuelle*. Ils croient que les changements sont obtenus par consensus. Ce consensus fonctionne tant entre les membres d'un même groupe comme entre les différents groupes sociaux. Ils soutiennent que l'on doit partager par consensus toutes les décisions du groupe. Ils mettent l'accent sur la participation, la délibération et

l'accord. Son avantage est qu'une fois que l'on a établi les changements -en vertu du consensus- la stabilité obtenue est plus grande.

e) *L'approche conflictuelle* suppose que le conflit est naturel dans les sociétés. Par conséquent, les changements sont obtenus à travers d'un certain niveau de conflit entre les groupes. Ils tendent à unir aux groupes et aux *leaderships* qu'ils perçoivent comme favorables aux changements. Le problème de cette approche est dans le niveau de conflit et dans les séquelles qu'il laisse, parce qu'il est possible qu'il y ait des groupes qui après un processus de changement conflictuel restent très blessés et qui passent à la catégorie d'adversaires récalcitrants ou saboteurs.

f) *L'approche marginale* suppose que certains processus de changement sont obtenus, seulement, si le groupe plus petit change. Par conséquent, il y a un groupe qui se voit lui-même comme agent de changement et cherche changer indépendamment du contexte social plus grand. Le risque de cette théorie est qu'elle produit un certain isolement du groupe. Cette approche a aussi confiance dans le futur, c'est-à-dire, qu'un jour, le groupe qui a changé sera reconnu par l'ensemble plus grand.

Évidemment, ces approches ou théories du changement ne sont pas données isolément. Elles peuvent se mêler et agir dans l'ensemble sur toute réalité sociale. Alford et Friedland (1991) analysent le pouvoir des théories sur la façon de percevoir et d'expliquer la réalité. Les théories partent de certaines hypothèses qui conditionnent ensuite toute la construction logique postérieure. Les points de départ sont très importants, car c'est à partir d'eux que se structure toute une vision théorique. Une théorie nous illumine et nous obscurcit en même temps, parce qu'elle souligne un certain aspect de la réalité et tend à ignorer d'autres phénomènes que ne sont pas prévus dans leurs hypothèses. Pour cette raison, ces auteurs indiquent que dans les sciences sociales il y a trois approches de base :

a) *L'approche pluraliste* analyse les phénomènes sociaux en partant des conduites des individus et des groupes. Cette approche prête beaucoup d'attention à la manière dont les groupes et les individus essayent d'avoir de l'influence sur les décisions publiques. Ils croient que tous les groupes et individus ont la même capacité d'influencer les décisions publiques. La participation est un élément central dans cette théorie qui a beaucoup de composants de ce qui est l'idéologie démocratique moderne, aussi la liberté individuelle. Le consensus est aussi un élément dont ils tiennent compte, parce qu'ils pensent que les systèmes sociaux ont un certain ordre

et qui il y a un « moule démocratique ». Celui-ci est celui qui tracerait les limites aux groupes déviés d'un « général social standard ». Lorsqu'un groupe dépasse cette limite, il est considéré comme un cas dévié et perdrait une certaine légitimité démocratique face à l'opinion publique. Ils n'ont pas tant d'aversion au conflit, mais ils croient que ce conflit doit toujours être mené à l'intérieur des institutions et des règles démocratiques. Par rapport à la fragmentation sociale, ils croient que toute société a différents groupes dans son intérieur et que c'est justement ce « moule démocratique » celui qui trace les limites entre de ce qui est nécessaire et illicite dans un contexte déterminé. Généralement, les auteurs de cette perspective analysent beaucoup les partis politiques, la concurrence électorale, le marché politique, l'opinion publique, la décision publique, etc. Un des cours centraux de ses recherches est passé par l'idée de modernisation.

b) L'approche dirigeante, met l'accent sur les organisations, les élites et sa concurrence par le pouvoir. On y prête beaucoup d'attention à la façon dont les élites exercent le pouvoir dans les organisations. On y étudie les structures organisationnelles, les styles de direction, les élites, les bureaucraties et les syndicats, comme une façon d'expliquer la réalité. Son centre d'attention est mis dans le processus de rationalisation humaine. L'hypothèse est que l'humanité tend à une plus grande rationalisation, comprise comme l'utilisation de statistiques pour la décision, des normes impartiales pour résoudre les problèmes humains, de la professionnalisation des acteurs dans l'exercice du pouvoir et de la fonction publique, des organisations efficaces par l'application de meilleurs processus, du respect à la loi, etc. Ils croient à un certain idéal de progrès qui est représenté en passant d'une situation d'haut caractère discrétionnaire à une d'une plus grande rationalité. Ils étudient aussi le processus de bureaucratisation (ils l'associent à la stabilisation) et le charisme (ils l'associent à la disruption) comme explication à la tension entre ordre et changement.

c) L'approche marxiste met l'accent sur les classes sociales comme une façon d'expliquer la réalité. Ils supposent qu'il y a de la domination et du conflit entre les classes. Ils étudient comment les sociétés se reproduisent sur la base de l'idée d'hégémonie d'une classe sur l'autre. Ils croient que le changement social peut être obtenu par le conflit et la révolution. Ils croient dans un certain progrès de l'histoire, dont sera obtenu quand les conditions de la domination humaine disparaîtront. Ils

n'assignent pas beaucoup de valeur à la liberté individuelle, parce que l'individu est conditionné dans ses actions et pensées par la classe sociale à laquelle il appartient. Le processus d'accumulation est une préoccupation centrale de cette analyse.

De tout cela, il est détaché que chaque approche part d'hypothèses différentes, et, par conséquent, conclut avec des idées différentes. Les questions liées à l'individu, à l'organisation et à la société ont des poids très différents dans les trois théories. Par conséquent, chaque théorie aura différentes façons d'expliquer le changement social. Pour la perspective pluraliste, le changement social serait plus attaché à un changement de type incrémental et il pourrait être expliqué dans le changement de valeurs et de normes des individus et des groupes. Les conditions matérielles dans lesquelles auraient lieu ces changements ont aussi un poids à considérer, mais la question des valeurs aurait plus d'importance. Le conflit n'a pas un grand poids dans cette théorie. Par conséquent, ses explications seront davantage liées à la liberté individuelle, aux croyances collectives, au jeu démocratique, à l'idée d'ordre et au marché politique.

L'approche dirigeante ne mettrait pas l'accent sur le conflit, mais sur les élites et sur le jeu qui est établi entre elles. Cette perspective ne dénonce pas la domination, mais elle la considère comme un fait naturel. Il y a toujours eu des dirigeants et dirigés. Par conséquent, l'instabilité sociale ou le changement ne seront pas expliqués par la domination, mais par la basse capacité (intellectuelle et matérielle) des élites pour exercer ce pouvoir. La notion d'ordre serait très appréciée dans cette perspective, comme la notion de stratégie, de rationalité, d'efficacité, de qualité de la direction, etc. Il est aussi évident que cette approche n'apprécie pas hautement la participation, mais, en effet, elle accepte les consensus entre des élites.

La perspective de classe, pour souligner sur la domination sociale, n'a pas de bonnes explications en ce qui concerne l'ordre social, la stabilité ou les consensus sociaux. D'autre part, les questions sociales liées à des fortes explications symboliques ou à la liberté individuelle des dirigeants, qui échappent aux conditions matérielles, sont d'abordage difficile pour cette théorie.

Alford et Friedland (1991) concluent en indiquant que chaque théorie a un grand poids dans nos façons de voir le monde et d'expliquer son fonctionnement. Par

conséquent, le changement social aurait une vaste gamme d'explications possibles. On pourra lui expliquer depuis l'individu, les organisations ou la société.

D'autre part, Kurt Lewin (1951,1991) pour expliquer sa théorie du changement social, mettait l'accent sur le groupe. Il associait changement à rééducation du groupe et soulignait sur l'aspect culturel. Il soutenait que tant les apprentissages corrects comme les déviations sont acquises dans le groupe de référence de l'individu. Le changement social est associé au processus de rééducation du groupe et, par conséquent, un changement de valeurs, d'attitudes ou d'habitudes dans l'individu doit être instauré en premier dans le groupe de référence. L'avantage de mettre en œuvre les changements dans le groupe est qu'ils ont une stabilité plus grande que chez les individus.

Le processus de rééducation que pose Lewin (1991) affecte l'individu dans trois dimensions : a) sa structure cognitive (c'est-à-dire, sa façon de voir le monde), b) ses valeurs, c) son action motrice (la manière dont il se déplace par le monde et ses habilités physiques). Il est très difficile qu'une dimension change sans qu'elle n'affecte les autres, car nous sommes face à un système intégré.

Un autre élément à tenir compte dans la théorie de Lewin (1991) est que le changement dans les groupes sociaux se produit sur la base des perceptions que ces groupes ont de la réalité. Par conséquent, il faut prêter beaucoup d'attention à la manière dans laquelle les changements sont perçus et sont interprétés par les groupes. On doit aussi considérer l'atmosphère dans laquelle l'apprentissage a lieu. Il doit y avoir une atmosphère qui permet la liberté et la spontanéité, puisque les individus qui perçoivent une manipulation dans les instances de changement, tendent à méfier et à ne pas coopérer.

Pour Lewin (1991), puisque les valeurs constituent un système qui conditionne la conduite de l'individu, il est très habituel de trouver une plus grande fidélité aux vieilles valeurs (car au moins elles sont connues et éprouvées) qu'aux nouvelles valeurs (parce qu'elles ne sont pas encore connues). C'est pourquoi, nous trouvons de la résistance aux changements et une certaine hostilité envers la rééducation. Tout groupe a un système dominant de valeurs, qui sert à expliquer la conduite humaine. Quand il y a des changements dans ce système, les comportements changent aussi.

Quant à son modèle de trois étapes du changement, Lewin (1958) indique que le « standard social » à changer n'a pas le statut d'une chose, sinon qu'il s'agit d'un

processus. Ce « standard social » a un point d'équilibre, pendant lequel il se produit une certaine stabilité, une période de non-changement. Pour sortir de cette situation d'équilibre, on a besoin d'augmenter les forces qui cherchent le changement (augmentation de la tension) ou de diminuer la résistance de ceux qui soutiennent ce *statu quo* (en baissant la tension). Il croit que la seconde alternative est préférable et il utilisera la décision du groupe pour la mettre en œuvre.

Il soutient qu'il est plus facile de changer l'individu en variant les standards d'un groupe que de changer les individus séparément. Le groupe joue un effet de retenue et de limitation des individus qui le forment (Lewin, 1958).

Pour Lewin (1958), un changement à succès passe par trois étapes :

- a) dégel du « standard social en vigueur »
- b) mouvement au nouveau niveau (en changeant les valeurs du groupe)
- c) regel du « standard social » dans le nouveau niveau

Cette théorie du changement indiquerait que dans la situation de « dégel », l'équilibre entre les forces de changement et celles du *statu quo* se casse. Après cela, il suit une transition jusqu'à que l'on trouve un nouveau point d'équilibre dans lequel les forces trouvent une certaine stabilité. Chaque cas peut être différent, mais cet auteur reconnaît que souvent pour provoquer la prise de conscience par le groupe dans l'étape du dégel, il est nécessaire de produire une certaine discussion émotive, une anxiété, une insécurité ou une incommodité qui produise la motivation pour changer.

C'est dans l'étape du mouvement au nouveau niveau ou lorsque les valeurs du groupe changent, quand il faut montrer au groupe le nouveau « standard social » à suivre. C'est à cause de cela qu'il est intéressant d'analyser la manière dont les changements ou cas à succès -comme ceux qui sont proposés dans d'autres organisations, sociétés ou individus- ont fonctionné.

Dans le regel, il est nécessaire de vérifier qu'il n'y ait pas de reculs vers l'étape du dégel. Pour cela, il faut s'occuper de la stabilisation des nouvelles conduites selon le nouveau « standard social ». Si le changement ne s'est pas stabilisé, cela signifie que nous ne sommes pas encore dans l'étape de regel. Ici, l'apprentissage du groupe des nouvelles conduites joue un rôle crucial, parce qu'il réglera les actions et les attitudes

des individus. Une fois que le groupe adopte un nouveau standard, il tendra à chercher le nouveau point d'équilibre.

Tessier (1991a) affirme que le changement a aussi besoin d'une atmosphère d'un certain compromis et -en même temps- de liberté. Pour cette raison, il coïncide avec Lewin (1991) quand ils indiquent que les changements -face auxquels les individus peuvent s'exprimer personnellement pour ou contre- produisent ensuite une plus grande loyauté dans le groupe vers les transformations adoptées collectivement.

Dans sa théorie du changement, Bernoux (2002) soutient qu'il y a deux courants différents : a) celui de ceux qui pensent que les structures socio-économiques jouent un rôle déterminant en imposant les changements, et b) celui de ceux qui soutiennent que les transformations ne peuvent pas être mises en œuvre si les acteurs ne sont pas convaincus de changer. Ces deux courants sont dans les extrémités d'un *continuum* qui commence dans la structure organisationnelle et termine dans la conviction humaine.

Bernoux (2002) affirme qu'une organisation n'est pas seulement sa structure formelle, mais qu'elle est aussi formée par les multiples interactions qu'ont les acteurs entre eux. S'il y a un changement de structures que n'est pas accompagné de la conviction nécessaire des acteurs, ce changement peut reculer ou échouer. Les changements durables sont ceux qui montrent, outre un changement de structures une conviction ou une intériorisation des acteurs de l'organisation.

Leavitt (1991a) propose une vision de la théorie du changement en partant des quatre variables indépendantes les plus importantes des organisations :

- a) les tâches (tâches quotidiennes faites dans une organisation)
- b) la structure (soit les flux informatifs, systèmes informatiques, systèmes d'autorité, etc.)
- c) la technologie (soit les inventions concrètes et technologiques qui sont développées pour traiter avec les problèmes de l'organisation)
- d) l'homme (soit les acteurs de l'organisation et la manipulation des individus pour le changement ou l'égalisation du pouvoir).

Évidemment, chaque variable a une stratégie de changement associée. Alors, il y aura quatre versions différentes de la façon d'expliquer et de produire le changement

dans les organisations. Pour conclure son article, il indique que les modèles du changement basés sur la variable humaine sont plus ouverts aux nouvelles questions que les approches technologiques, de tâches ou structurelles, car ce modèle traite avec une matière (l'être humain) qui est par nature imprécise.

Tessier et Tellier (1991b) soutiennent qu'il y a quatre types de cultures organisationnelles auxquelles correspondent quatre stratégies d'incitation des changements :

- a) autoritaire
- b) participative
- c) manipulateur
- d) contestataire

Dans la culture autoritaire, les restrictions au changement, sont hors des groupes de l'organisation. Le processus de changement est conçu par le chef ou les agents de change situés dans la coupole de l'organisation. Les groupes peuvent seulement adhérer à un plan qui est déjà tracé. La désobéissance au plan équivaut à l'« illégalité » ou une attitude « subversive ». La résistance à ce changement de type autoritaire est fortement pénalisée. Les changements sont imposés par crainte et par persistance de l'autorité.

La culture participative est -par nature- ouverte au débat et à la participation de ses membres dans les processus de changement. Elle valorise fortement le consensus collectif et encourage l'échange d'idées et de valeurs. Bien que la dynamique pour la prise de décisions soit lente ; lorsque l'on fixe par consensus une décision organisationnelle, elle tend à être très stable dans le temps. Mais, la participation a aussi un flanc restrictif et c'est le suivant : dans une organisation où tout s'établit par consensus et toutes les grandes décisions se discutent, s'écarter de ce consensus a un coût (symbolique et matériel) très élevé pour ceux qui tentent de le faire.

Par rapport à la manipulation, Tessier et Tellier affirment que ce type de culture peut se cacher sous une façade participative. Ils ajoutent que les acteurs dans ce type de culture sont aussi restrictifs que les autres, mais sans le paraître. Les contrôles manipulateurs sont indirects. Mais, ils sont présents. Ils obligent à faire des choses, sans que les acteurs s'en rendent compte. Ils manipulent aussi les décisions des groupes pour

les faire apparaître comme propres à leurs membres. Les experts et les consultants sont très utilisés pour les manipulations des structures autoritaires, parce qu'ils les mettent au centre des changements prétendus.

Les contestataires (sauf les boycotteurs spontanés) veulent généralement transgresser un ordre social établi. Ils prennent les mauvais fonctionnements du système de production comme point d'entrée ; mais, ils projettent des changements macro et mezzo systémiques, à une échelle temporaire plus longue et éloignée que celle qui est implicite dans la documentation sur le développement organisationnel. Ils s'inspirent d'une forme de révolution sociale ou culturelle.

Les organisations comme systèmes vivants évoluent d'une manière spontanée. La résistance au changement suit aussi une certaine évolution. Dans beaucoup d'idéologies de contestataires, il existe un appel au futur (un jour, vous verrez...). La réponse est aussi instaurée d'une façon compétitive, avec l'illusion de créer un ordre plus coopératif.

4.2.3 Le changement organisationnel

Les réformes de l'État font face à un double dilemme: le premier sur comment introduire les changements visés et le deuxième sur comment les institutionnaliser. C'est pourquoi nous aborderons le sujet du changement organisationnel.

Pour la théorie des organisations, le changement organisationnel ainsi que la résistance au changement, sont devenus un sujet important à partir des années 70. Avant, les stratégies et les contextes étaient relativement stables, ce n'était donc pas nécessaire de réfléchir aux raisons du changement. Dans les années 1980 et 1990, le sujet est devenu beaucoup plus important car il a fallu expliquer les changements quantitatifs subis par les organisations publiques dans les décennies de 1970 et 1980; les changements radicaux subis par les organisations privées à cause de la mondialisation, la technologie et les réformes de l'État (Greenwood et Hinings, 2006 y 1996; Barrett et al., 2006; Pettigrew, Woodman et Cameron, 2001; Van de Ven et Scott Poole; 2005; Lines, 2005; Pfeffer, 2000; Hage, 1999).

Greenwood et Hinings (1996) remarquent que la théorie néo-institutionnelle met en évidence certaines limitations pour expliquer le changement organisationnel. Puisqu'on est plus préoccupé par la permanence que par la variation, par la continuité que par la révolution; donc, les changements de type convergents sont considérés comme des changements normaux et les changements de type radical ou révolutionnaire sont considérés atypiques. Alors, pour avoir une vue d'ensemble plus intégrale de l'institutionnalisation des réformes, il faut considérer aussi la théorie de l'organisation et les études relatives au changement.

Weick (1991) compare le changement organisationnel avec l'idée d'apprentissage. Cet auteur signale que les organisations apprennent lorsque face un même stimule la réponse est différente, puisque les routines cherchent la même réponse pour un contexte variable. Alors, si pour un même stimule, l'organisation a changé sa réponse, ça veut dire qu'il y a eu un changement; autrement dit, qu'il y a eu un apprentissage. Les routines servent à étudier l'apprentissage et le changement organisationnel. Weick considère aussi que les organisations ne sont pas créées pour apprendre, donc, elles ne peuvent pas être beaucoup changées. Les organisations plus susceptibles de changer et apprendre sont celles dont leurs routines sont faibles et permettent de la variation et de l'expérimentation.

L'apprentissage a lieu lorsqu'il y a un stimule similaire et que l'organisation répond différemment. L'apprentissage est un constructeur de connaissances de l'organisation et considère que les organisations sont des « accords partagés ». C'est pourquoi, les changements et les apprentissages sont préfigurés chez certains membres de l'organisation qui, plus tard, réussiront ou échoueront dans la tentative de les transmettre à d'autres acteurs de la structure. Il semble qu'il y a toujours un premier groupe qui essaye de transposer les connaissances acquises et changements éprouvés (Weick, 1991).

Pour Greenwood et Hinings (2006), il y a trois théories du changement organisationnel à savoir: a) *punctuated equilibrium theory*: elle met l'accent sur la périodicité, la dynamique et l'adaptation au changement considérant l'évolution comme un processus caractérisé par de grandes transformations alternées par des moments d'équilibre ou d'immobilisme; b) la théorie de la continuité: elle remarque le besoin de l'organisation de s'ajuster à son contexte; ce sont les contingences et les ressources déterminent les structures; l'analyse des processus d'une transformation est son objet

d'étude; c) la théorie néo-institutionnelle: elle remarque la continuité, les structures, les symboles, les processus, les facteurs historiques conditionnant le changement, la permanence et la stabilité.

Maintenant, nous analyserons les différentes définitions du changement organisationnel.

4.2.4 Quelques définitions sur le changement organisationnel

Pour les sciences sociales, il n'existe pas une seule définition des phénomènes, c'est pourquoi nous allons énumérer quelques définitions de changement organisationnel.

Pour Lines (2005), le changement organisationnel est une forme délibérée de transformation de la structure, les processus, les systèmes ou les produits d'une organisation qui cherche à atteindre ses buts.

Hage (1999) définit le changement organisationnel comme l'incorporation d'une idée, d'un comportement, d'un nouveau produit, d'une nouvelle technologie ou d'un nouveau service pour la pratique administrative.

McNulty et Fearlie (2004) considèrent la transformation organisationnelle comme un profond changement de la structure, la distribution du pouvoir, les stratégies et les mécanismes de contrôle de l'organisation.

Pettigrew (2001), de son côté, estime que le changement stratégique est une transformation de l'idéologie dominante, de la culture, du système de significations et des relations du pouvoir au sein de l'organisation.

Selon Greenwood et Hinings (2006 et 1996), le changement consiste en une reconfiguration des structures et des systèmes de l'organisation accompagné d'un changement du schéma interprétatif. Le changement a lieu lorsque l'archétype dominant est changé en un autre archétype.

Toutes ces définitions de changement organisationnel font référence à un vaste éventail de phénomènes depuis la structure jusqu'à la culture et les symboles.

4.2.5 Pourquoi les changements et les réformes échouent-ils?

La bibliographie choisie nous pose un grand dilemme. D'une part, presque tous les auteurs que nous citons font référence au besoin d'adapter l'organisation à son contexte, donc, le changement devient une réalité incontournable (Greenwood et Hinings, 2006 et 1996; Barrett *et al.*, 2006; Pettigrew, Woodman et Cameron, 2001; Van de Ven et Scott Poole; 2005; Lines, 2005; Pfeffer, 2000; Hage, 1999; Pfeffer, 2000). D'autre part, nous remarquons que les processus de changement ont été réussis par bien peu d'organisations (Polidano, 2001; Barrett *et al.*, 2006; Mc Nulty et Ferrie, 2004; Szabla, 2007; Proulx, 2003 et 2004; Greenwood et Hinings, 2006 et 1996; Armenakis *et al.*, 2007; Armenakis et Bedeian, 1999; Lines, 2005; Barrett *et al.*, 2006). D'où nos questions sont les suivantes: pourquoi changer si le risque d'échouer est important? Pourquoi les changements et les réformes échouent-ils?

Si le besoin de changement est essentiel, il faut absolument se transformer sinon le contexte « élimine » l'organisation à cause de son manque de capacité pour s'adapter. Si le changement a lieu, il y a aussi des risques puisque peu d'organisation survivent aux transformations. Alors, la réponse à ce problème devient assez limitée.

Polidano (2001) soutient que la plupart des réformes des gouvernements échouent parce qu'elles n'arrivent pas à dépasser l'étape de leur mise en œuvre. C'est là justement où une réforme réussie ou échoue parce qu'elle peut être changée, arrêtée, dénaturée ou altérée. Alors, le problème n'est pas le contenu des réformes mais leur mise en œuvre. Pour que les réformes réussissent, il faut écarter l'idée de tout faire d'emblée; autrement dit, il faut proposer des étapes simples et très visées pour les réformes. Polidano mentionne le rôle des agences de financement des réformes et il soutient qu'elles visent à influencer la direction des réformes sur la base de leurs propres intérêts et qu'elles ne tiennent pas compte des réalités du cas en particulier. C'est pourquoi, Polidano estime qu'il faudrait limiter le rôle de ces agences. Le soutien politique est nécessaire pour la mise en œuvre des réformes. De même, il remarque que les réformes réussies ont le soutien de la première ligne de l'administration. Là où la gérance moyenne ne s'implique pas, la mise en œuvre des réformes échoue. C'est pourquoi les réformes visent à résoudre soit les problèmes de la première ligne comme

ceux de la deuxième ligne. Des stimulants (stimulus) positifs et négatifs sont nécessaires pour tout le monde. Un autre élément à signaler pour le succès, c'est la mobilisation des citoyens en faveur des réformes.

McNulty et Fearlie (2004) signalent que les réformes profondes exigent la compréhension de la politique et les intérêts au sein de l'organisation, l'engagement de différents groupes de transformation pour résoudre certains problèmes. Concernant la dimension de l'idéologie organisationnelle, McNulty et Fearlie estiment qu'il faut installer un nouveau cadre de valeurs partagé par les différents groupes et cohérent avec les changements. Ils ajoutent que les structures ont de la résilience, donc, qu'elles cherchent à reprendre leur ancienne forme précédente aux transformations.

Proulx (2003) et Proulx et Brière (2004) observent que les réformes administratives doivent tenir compte de la question sociale; un sujet qui n'a pas été considéré par les approches purement techniques utilisées pour élaborer les dites réformes. La meilleure conception de la question sociale permet des réformes plus adaptées qui réussissent. Ils signalent que la culture organisationnelle devient un puissant facteur conditionnant pour les réformes, en outre le soutien politique et la participation des niveaux intermédiaires de l'organisation. La participation et l'engagement des fonctionnaires de deuxième ligne sont essentiels pour qu'une réforme réussisse.

Les types de changement peuvent nous donner des réponses sur la réussite ou l'échec des réformes. Tous les changements organisationnels ne sont pas similaires, donc, il faut établir une distinction relative à leur dimension, leur intensité, leur durée et leur portée.

4.2.6 Types de changements

Il y a de différents types de changements dans les organisations. La théorie des organisations présente diverses classifications et définitions. Greenwood et Hinings (2006) et Hage (1999) distinguent entre les changements radicaux ou révolutionnaires et ceux évolutifs ou convergents; Boffo (2003) classe les changements en continus et situés; Weick et Quinn (1999) et Pettigrew, Woodman et Cameron (2001) distinguent

entre des changements continus et épisodiques; Szabla (2007) observe les changements planifiés et émergents et True, Jones et Baumgartner (2007) soulignent l'alternance entre les changements radicaux et évolutifs dans la « punctuated equilibrium theory ».

À première vue, la grande différence entre les types de changement semble être concentrée en deux catégories: les changements radicaux et ceux évolutifs. Notre objectif consiste à analyser ces types de changements.

La « punctuated equilibrium theory » (True, Jones et Baumgartner, 2007) essaie d'expliquer le fonctionnement du changement des organisations sociales remarquant l'existence de la stabilité et du changement; deux idées qui agissent entre elles. Dans les moments de stabilité, de légers changements, désignés des changements évolutifs, peuvent avoir lieu; toutefois, ils peuvent être accompagnés des changements profonds ou radicaux. Pour cette théorie, l'évolution n'est pas une ligne continue à sens ascendant; il y aurait des moments d'équilibre ou évolution altérés par des moments de changement radical, d'où le nom de « punctuated ». Le défi consiste à expliquer comment le changement évolutionnaire interagit avec le changement radical. Aucune organisation ne débat tous ses problèmes au même temps et chacun de ces sujets a des spécialistes de différents secteurs de l'organisation. Alors, lorsqu'un sujet devient important ou qu'il est incorporé dans l'agenda, le secteur de l'organisation y concerné devient plus important, des conflits avec d'autres secteurs ont lieu et de ces disputes résultent les changements. Quand un problème « est allumé », le secteur spécifique et d'autres sous-systèmes de l'organisation subissent des changements.

True, Jones et Baumgartner (2007) remarquent que les différentes perceptions ou images relatives à un problème entre les différents groupes d'une organisation poussent à l'existence d'un certain conflit, voire, des changements. Tout moment de changement radical est suivi d'une période de stabilité ou de changements évolutifs ou vice-versa. L'apport de la « punctuated equilibrium theory » est l'analyse de l'interaction entre les changements évolutifs et radicaux.

Le sujet de la temporalité est abordé par Hage (1999) qui soutient qu'aux années 60 et 70, on était intéressé à l'étude du changement évolutionnaire dans les organisations publiques tandis qu'aux années 80 et 90, l'intérêt des études organisationnelles est déplacé vers le changement radical du secteur privé. Hage croit que pour les deux cas, on a étudié beaucoup plus les causes du changement

organisationnel que ses conséquences. C'est pourquoi, à son avis, il faut remarquer notamment les processus du changement et les structures organisationnelles.

Pour Orlikowski (1996), il y a quatre modèles de modèles: le modèle planifié mis en œuvre par la première ligne de l'entreprise; le modèle de l'impératif technologique dans lequel les forces technologiques sont directement à l'origine du changement; le modèle de l'équilibre ponctué dans lequel le changement est discontinu avec de longues périodes de stabilité entrecoupées par des changements radicaux; le modèle de changement selon lequel l'essence même du changement est liée aux pratiques quotidiennes et continues des membres de l'organisation.

Van de Ven et Scott Poole (2005) croit que pour l'étude du changement organisationnel, il faut définir si les organisations sont envisagées comme des choses ou comme des processus. Les visions du XXI^{ème} siècle relatives aux organisations étaient plus statiques, c'est pourquoi les organisations étaient vues comme des choses. Par contre, les visions du XX^{ème} siècle considéraient que les organisations étaient des flux, des processus, en mutation continue qui ne cessaient pas de se reconstruire. Concernant le tempo du changement, il y avait ceux qui considéraient le tempo comme: a) des variables dépendantes et indépendantes, et b) un processus évolutif. La première idée est statique tandis que la deuxième comprend une transformation dynamique.

Pour Pettigrew, Woodman et Cameron (2001) il existe six facteurs analytiques pour l'étude du changement:

- Les rapports entre le contexte organisationnel (externe et interne) et les processus de changement. Il faut analyser soit les variables externes ou internes de l'organisation (depuis la structure jusqu'à la culture) et expliquer leurs rapports avec les processus de changement. Les changements peuvent provenir du sein de l'organisation ou bien de l'extérieur, donc, une explication holistique du changement devient nécessaire.
- Le temps, l'histoire, le processus et l'action: la vision de la théorie du changement comme universel et anhistorique. Le contexte exige de mieux comprendre les références au processus de changement. Il manque une meilleure précision de concepts. Le tempo est une perception subjective, en conséquence, il faut comprendre comment le changement

est perçu du point de vue temporel. Le tempo de l'organisation consiste en une construction sociale.

- Les processus de changement et les impacts de la performance organisationnelle: il faut comprendre pourquoi une organisation a une meilleure performance qu'une autre organisation. C'est pourquoi, il est nécessaire de définir les termes de performance réussie et performance échouée en tenant compte de longues séries de temps.
- Des études internationales comparées remarquent que les particularités organisationnelles sont importantes, donc, il faut étudier les changements depuis une approche comparée internationale. La culture touche fortement l'expérience organisationnelle qui varie selon le contexte. Les processus de changement ne sont pas universels, c'est pourquoi, il est possible de trouver de profondes différences selon les organisations ou les régions. Pour que les changements organisationnels réussissent, il faut qu'ils touchent les structures ainsi que les processus des organisations. La clé du succès réside dans les processus. Les expériences internationales démontrent qu'il existe une tendance vers les changements incrémentales plutôt que les transformations de type radical. Les organisations préfèrent améliorer leurs processus plutôt que mettre en place des nouvelles structures. L'expérience internationale montre que la vitesse du changement peut être différente et qu'il n'existe pas d'homogénéité absolue pour tous les États.
- Réceptivité, changements épisodiques et changements continus. La réceptivité des changements est connue par les études organisationnelles pourtant il n'en est pas de même quant à la façon d'adapter les changements à l'organisation et au contexte. Le changement épisodique et le changement intentionnel y sont mentionnés. Pour Pettigrew *et al.* (2001) les meilleurs changements sont ceux de type continu, parce qu'ils ne produisent pas de grandes résistances dans les organisations et ils permettent une plus grande adaptation et un apprentissage des transformations.

- Plus d'engagement des intellectuels et des gestionnaires. La connaissance du changement passe du modèle 1 (théorie) au modèle 2 (contextualisé, visant des cas ponctuels, interdisciplinaires, la politique et la reddition de comptes y sont comprises).

Nous allons analyser les deux groupes de changements plus importants: le radical et l'évolutionnaire.

4.2.6.1 *Le changement radical*

Le changement radical est un type de transformation par lequel les organisations sont soumises à d'importantes transformations. Ce type de changement est profond et choque fortement contre l'organisation, soit du point de vue matériel comme du point de vue des symboles.

Selon Amis *et al.*, (2002), le changement radical est la transformation de l'archétype d'une organisation dans une autre. L'archétype est l'ensemble structuré d'idées, valeurs, croyances et perceptions sur les activités et les façons d'agir d'une organisation; en outre, il comprend les processus, les structurés et les systèmes utilisés pour ces tâches. Ces auteurs estiment que les changements radicaux sont provoqués par des événements externes à l'organisation. Donc, les perceptions de différents acteurs de l'organisation sont importantes, car ce sont eux qui définissent le problème ou la menace extérieure. Si la coalition dominante est faible, elle ne pourra pas faire face aux changements nécessaires.

Greenwood et Hinings (1996) étudient le changement radical et ses étapes. Ce type de changement implique la rupture avec l'orientation subie par l'organisation et il cherche une transformation. Le changement radical peut devenir révolutionnaire lorsque la transformation a lieu subitement touchant en même temps toutes les parties de l'organisation. Plus une organisation est ancrée à son contexte institutionnel, plus la résistance au changement de type radical est intense. Les changements seront de type convergent ou, rarement, de type révolutionnaire.

Considérant les organisations comme des arènes de conflits et consensus, Greenwood et Hinings (1996) affirment que les différents groupes cherchent à exercer

leur influence pour dominer. Face à l'archétype d'une organisation, les divers groupes peuvent être engagés avec le *statu quo*, être indifférents face à cet ordre, se concurrencer pour l'installation d'un modèle organisationnel alternatif ou avoir un engagement réformiste avec les différents groupes pour la mise en œuvre d'un modèle différent de celui en vigueur. Ce sont donc, les valeurs et les intérêts de ces groupes qui provoquent les changements. Et le changement radical aura lieu s'il y a le consensus réformiste (des changements révolutionnaires peuvent avoir lieu) ou concurrentiel (provoquant des changements évolutifs). Le changement radical a besoin du consensus et de la capacité pour l'action, ce qui introduit la variable de pouvoir dans le schéma. Le changement radical demande une forte composante normative (dans le sens de valeurs) parce qu'il a besoin d'importantes justifications. La désinstitutionalisation partielle implique un changement radical qui opère par la conjonction des facteurs contextuels et des facteurs internes de l'organisation. La faible performance, la perte d'engagements avec l'archétype organisationnel en vigueur, la mise en œuvre d'un nouveau produit ou processus, le changement d'idées généralisé, le changement des domaines de spécialisation de l'organisation sont des facteurs qui peuvent favoriser la probabilité de l'apparition d'un changement radical. Alors, il faut faire attention à la manière dont les valeurs de différents groupes de l'organisation changent et aux mécanismes de légitimation de nouvelles idées. Les facteurs cognitifs des groupes d'organisations peuvent expliquer comment ce changement a lieu.

McNulty et Fearlie (2004) étudient les changements de type radical dans les organisations publiques mettant l'accent sur le service de santé britannique. Les changements radicaux exigent l'installation d'un nouveau cadre de valorisation des agents. Les managers doivent être les agents du changement. Les changements proposés doivent résoudre quelques problèmes aux divers acteurs de l'organisation. Pour que les réformes réussissent, il est nécessaire de comprendre l'importance de la politique au sein de l'organisation et aussi envisager les intérêts des différents groupes qui y participent. Toute stratégie de changement de type radical, à laquelle s'opposent certains secteurs de l'organisation, finit par être transformée, dans les meilleurs des cas, en un type de changement convergent ou bien elle est bloquée. Bien des fois, les stratégies du type radical sont modifiées par les mêmes conditions qu'elles allaient modifier, d'où l'importance de la politique et des intérêts des groupes.

4.2.6.2 *Le changement évolutionnaire*

Le changement évolutionnaire ne transforme pas l'archétype de l'organisation à court terme mais il agit par l'accumulation de petits événements ou de variations d'une longue série dans le temps. Il est aussi décrit comme changement convergent (Greenwood et Hinings, 2006).

Weick et Quinn (1999) distinguent le changement épisodique et le changement continu. Le premier part avec la base de considérer l'organisation comme une structure caractérisée d'une certaine inertie et dans laquelle les changements sont peu fréquents ou discontinus. Le changement est une intermittence dramatique due à un événement externe à l'organisation; la structure doit s'adapter à ces changements contextuels qui peuvent être radicaux et de fort contenu stratégique. Ils sont caractérisés par un état initial et un autre final. L'organisation en est perturbée et bien des programmes sont remplacés plutôt qu'altérés. L'organisation capable de s'adapter de façon continue sera celle qui réussira. Les significations sont changées; la coordination et l'engagement sont construits. Par contre, le changement continu croit que les organisations sont auto-poïétiques et que le processus est constant et accumulatif. Le changement est le besoin de l'adaptation constante aux contingences quotidiennes. La dynamique est évolutionnaire. Le changement est du à certains actes d'adaptation des activités quotidiennes faits par les agents face aux problèmes contextuels. L'agent de changement donne du sens aux transformations et les redirige. Les significations sont altérées; de nouveaux langages organisationnels et des apprentissages apparaissent.

Boffo (2003) aborde le changement continu et situé, reproduit par les pratiques quotidiennes des divers acteurs de l'organisation. Elle fait la distinction entre le changement planifié (tout à fait détaillé et orienté vers un objectif) et le changement artisanal (ayant un objectif mais dont ses étapes intermédiaires ne sont pas si réglées, il adopte une certaine improvisation ou flexibilité et agit d'une façon plutôt artisanale que technique). À son avis, le changement organisationnel ressemble plutôt au type artisanal bien que la formulation « correcte » semble être le changement planifié. Les pratiques quotidiennes de travail sont fondamentales pour expliquer le changement situé parce que ce sont elles qui finissent par s'adapter aux tâches quotidiennes et aux réalités ponctuelles. Les règlements des organisations sont utilisés au pied de la lettre dans

certains cas. Toutefois, Céline Boffo estime que ces deux types de changements sont complémentaires.

Tolbert (1996) signale que les types de changements évolutifs ou convergents sont ceux qui peuvent le mieux coexister avec les institutions, considérant que celles-ci sont fort résistantes au changement radical.

Nous voulons ajouter que le changement évolutionnaire ne signifie pas forcément de l'immobilisme, parce que si cette politique de petits changements perdure à long terme, l'effet accumulé est important. Ce type de changement n'entraîne pas tant de résistance de la part des acteurs (Tolbert, 1996; Feigenbaum *et al.*, 1999; Lines, 2005).

4.2.7 Attitudes face aux changements

L'attitude face au changement est un sujet qui a provoqué de forts débats dans la théorie des organisations. Il arrive de même avec la question émotionnelle (Greenwood et Hinings, 2006; Lines, 2005).

Lines (2005) signale que les attitudes face au changement sont les réponses résultantes des personnes face aux variations. Il y aura une évaluation de ces groupes qui, en général, sera exprimée par un jugement de valeur face aux changements. Les attitudes initiales face aux transformations sont fort importantes parce qu'une fois cristallisées, elles sont résistantes au changement. C'est pourquoi, un possible succès des réformes est rattaché à la présentation et à leur acceptation initiale. À son avis, les attitudes sont expliquées par les hiérarchies de valeurs, les croyances et les émotions de différents groupes de l'organisation. Il y a des changements qui sont ambivalents; autrement dit, que les employés rejettent mais que la direction approuve.

Il en est de même avec les émotions négatives face aux changements qui créent une ambiance d'attitude adverse face aux changements. L'agent peut refuser les changements (ils ne sont pas nécessaires), s'en opposer (retarder la mise en œuvre, garder l'information), en profiter (de nouvelles expériences et leur efficacité sont éprouvées) ou s'y engager (adoption des changements) (Lines, 2005).

C'est pourquoi il faut influencer les attitudes des gens face au changement avant leur consolidation, en empêchant ou évitant de générer des émotions négatives. De cette façon, on peut réduire l'incertitude due à une mauvaise communication. On doit chercher des solutions satisfaisantes pour les deux parties –équifinalité- (gestionnaires et employés), etc.

Amis *et al.*, (2002) signalent que lors les changements organisationnels, les groupes qui avaient des valeurs congruents avec ceux du changement organisationnel proposé, adoptaient les réformes ou s'adaptait au processus, tandis que ceux qui avaient des valeurs divergentes cherchaient à adapter ces changements à leur perception ou à s'y opposer. Une considération spéciale y est accordée aux valeurs qui expliquent l'attitude face au changement. Ces auteurs estiment que les organisations sont censées d'avoir des schémas interprétatifs de la réalité et que les changements ont lieu si la coalition dominante perçoit un problème externe comme une menace ou comme un facteur qui exige d'ajuster la structure au contexte. Ils affirment que la résistance au changement augmente lorsque le personnel d'une organisation a des « coûts irrécupérables » (ces coûts qui ne seront à jamais perdus si le marché est changé ou abandonné) résultants des idées, valeurs, temps, intérêts et hiérarchies. C'est pourquoi, l'altération d'une de ces dimensions provoque une forte désarticulation et résistance. Alors, plus les groupes d'une organisation ont des coûts irrécupérables, plus devient nécessaire de faire de la pression pour introduire des changements. Et lorsque cette coercition disparaît, les changements reviennent à leur forme précédente, ou bien ils cherchent mieux s'adapter à l'ordre précédent. Les auteurs observent que si le groupe dominant a une structure de valeur ou d'intérêts différents aux changements proposés, ces variations ne pourront pas être appliquées à la réalité. Ils remarquent que le changement radical est possible s'il y a des groupes dans l'organisation qui s'ajustent aux valeurs de l'élite et du secteur non élite des organisations, comme une façon d'atteindre de grands changements.

Selon Amis, *et al* (2002), peu d'organisations arrivent à accomplir tous les objectifs d'un changement radical, parce qu'il y a toujours des affaires, des conflits, des délais et des changements du personnel. Il est fondamental de comprendre que les organisations évoluent vers des structures similaires à celles qu'elles étaient. Pour qu'il y ait lieu un changement, il faut de l'opposition, car si le changement et la structure de valeurs sont similaires, le changement n'est pas possible. Ils ajoutent que les points de

vue du secteur non élite peuvent avoir des effets dramatiques bien qu'ils ne provoquent pas de grands changements, ils peuvent les prévenir, les empêcher ou les résister. Quant aux pressions pour atteindre ces changements, ils peuvent être relativement utiles lors des premiers stades du changement, pourtant il est impossible de maintenir un processus de transformation appuyé constamment sur la coercition; le consentement étant une condition indispensable pour la stabilité postérieure aux changements.

4.2.8 S'opposer au changement

Boffo (2003) définit la résistance au changement comme la déviation existante entre les nouvelles pratiques et procédures que l'on cherche à mettre en œuvre dans une organisation et les pratiques en vigueur entre les agents. Tout comportement est situé dans son contexte, en conséquence, il faut étudier comment les valeurs et les pratiques changent et sont adaptées par les agents de l'organisation à leur réalité en particulier.

Concernant le contenu des changements et la résistance, Armenakis et Bedeian (1999) croient que les expériences de transformations réussies rendent la performance meilleure. Ils mettent l'accent sur deux facteurs de changement qui influencent la performance organisationnelle: a) les aspects transformationnels (de nouvelles capacités pour les employés, comportements, leaderships, pratiques, procédures, structures, etc.) et b) les aspects transactionnelles (contrat psychologique, la motivation, l'ambiance de travail, la perception des changements, etc.). Pour réussir, un changement doit gérer les aspects ci-dessus mentionnés afin de minimiser la résistance.

En outre, Armenakis et Bedeian (1999) considèrent qu'il faut analyser les facteurs qui poussent vers la résistance au changement. Ils croient que le changement doit être planifié et qu'il est pertinent d'étudier au préalable les comportements du personnel face aux possibles innovations. Le succès des changements dépendra du management de ces attitudes et émotions.

Szabla (2007) explique la résistance au changement mettant l'accent sur l'émotionnel et le cognitif. Il a étudié les diverses réformes qu'il classe en: a) rationnelles-empiriques, b) normatives-rééducatives et c) coercitives. Le taux de succès des changements planifiés n'est pas élevé. Il croit que l'on n'en connaît pas assez sur la résistance au changement du point de vue multidimensionnel et qu'en particulier,

l'aspect émotionnel n'a pas été trop considéré. L'étude des comportements des leaders et des réponses des « récepteurs » à ces variations sont des sujets clés de son œuvre. Szabla observe qu'il y a trois stratégies de leadership du changement planifié: a) la stratégie rationnelle-empirique: elle repose sur le rationalisme, et considère que le but de tout système est devenir plus efficient. Les acteurs sont guidés par la raison et ils se servent de la logique pour changer leurs comportements; b) la stratégie normative-rééducative: la méthode scientifique et l'esprit démocratique sont mélangés. Les réformes rationnelles et participatives sont respectées. Les stratégies de changement doivent être validées avec la participation des personnes qui est fort appréciée; et c) la stratégie du pouvoir coercitif: elle est fondée sur la mise en œuvre du pouvoir et conduit vers le changement. Les personnes changent, parce que le dirigeant a changé et qu'elles vont répondre à cette hiérarchie. La participation n'est pas considérée.

Szabla estime que pour qu'un changement réussisse, il faut envisager les aspects cognitifs, émotifs et l'intention de différents groupes.

D'après son étude sur l'identité organisationnelle et la résistance au changement, Corley (2004) soutient que les identités sont socialement construites et qu'elles doivent s'adapter aussi au contexte, donc, s'il y a des changements externes, il y aura certainement des changements des identités. Il estime que les identités peuvent être gérées face aux changements et aux résistances et que pour l'adaptation le rôle du leader est capital.

Bartunek *et al.*, (2006) étudient les changements du point de vue des « récepteurs ». Ces auteurs observent que les « récepteurs » ne sont pas passifs pour la mise en œuvre des changements puisqu'ils construisent des significations et ils évaluent le système. Ces changements sont capables de détourner la mise en œuvre des réformes, en outre de les résister. Donc, tout changement organisationnel doit envisager aussi la perspective émotive et les significations des « récepteurs » sur les réformes.

Van de Ven *et al.* (2008) ont étudié le changement dans les organisations des hôpitaux et ils affirment qu'il y a rarement du consensus pour ces changements organisationnels. Ces auteurs remarquent qu'il y a des modèles mentaux de différents groupes ou acteurs qui indiquent le fonctionnement et les buts des organisations. Il y a quatre modèles à savoir: a) le modèle bureaucratique: il vise le maintien du système, envisage l'accomplissement des processus et des normes et il est orienté vers la gestion par normes. b) le modèle de marché: il est orienté vers les relations intenses entre le

producteur et le consommateur. Il cherche l'adaptation entre l'offre et la demande et il est focalisé sur le produit. c) le modèle de la profession médicale est orienté vers les standards intersubjectifs du rôle médical; il s'intéresse au respect du code d'éthique et aux standards de comportements liés au groupe médical. Ce modèle met l'accent sur la relation médecin-patient. d) le modèle de la communauté: il tient compte du rapport entre les divers acteurs du contexte de l'organisation. La participation des citoyens est fortement appréciée. L'organisation est censée de donner des réponses aux demandes sociales. En tenant compte de ces modèles, Bartunek *et al.* (2006) montrent que la meilleure façon de gérer cette diversité cognitive consiste à chercher un modèle intégral de décisions, pourvu de consensus et de dénominateurs communs entre les divers groupes afin d'introduire les changements ou bien pour diminuer les résistances.

De leur côté, Kondra et Hinings (1998) expliquent la résistance au changement comme un problème de la coalition dominante des organisations qui perçoit les changements comme une menace à leur position. Ce sont les coûts irrécupérables de divers groupes –du point de vue matériel ainsi que symbolique- ceux qui articulent la résistance au changement, l'inertie organisationnelle et l'aversion au risque.

Kondra et Hinings (1998) soutiennent que les organisations peuvent s'éloigner des normes institutionnelles mais, lorsqu'elles sont encadrées dans un contexte institutionnalisé, il y a plus de limites que de déviations et, sans celles-ci, il n'y a pas de changements. Alors, pour que les changements aient lieu, il faut de la diversité dans le contexte institutionnel permettant l'existence d'organisations par dessus et par dessous la performance moyenne d'un champ institutionnel. Les premières sont dénommées renégats (*renegades*) tandis que les deuxièmes sont appelées chiens (*dogs*); les organisations faisant partie de la moyenne sont désignées équifinalistes (*equifinalists*) ou bien opérateurs institutionnels (*institutional operators*). Les organisations *dogs* ont une faible performance organisationnelle et, en général, elles ont échoué à cause du changement ou elles ont été détournées des normes institutionnelles de leur champ. Elles risquent d'être expulsées de leur champ institutionnel. Les organisations renégates ont une performance meilleure que la moyenne et elles opèrent par dehors des normes institutionnelles; elles cherchent à s'adapter aux futurs changements et, à leurs côtés, le reste semble plus pauvre. Les organisations *equifinalists* ou *institutional operators* essaient de régler le champ institutionnel; c'est pourquoi ils devront toujours exiger des *renegades* de respecter les normes, donc, soit elles les combattent, soit ils les ignorent.

D'où ces auteurs mettent l'accent sur l'agence humaine de la coalition dominante afin de se placer dans une des catégories de la classification: *dogs*, *equifinalists* et *renegades*. Cette théorie montre la tension existante entre la pulsion par la compétence des *renegades* contre les pressions isomorphiques des *equifinalists* et elle essaie d'expliquer comment certains changements peuvent être institutionnalisés. Véhiculée par le besoin de stabilité et l'incertitude caractéristique d'un comportement efficient, l'institutionnalisation reste la forme par laquelle les coalitions dominantes font l'impossible pour minimiser l'incertitude et les pertes de positions dues aux changements organisationnels.

Tolbert (1996) remarque la tension entre les changements et l'institutionnalisation. Pour arriver à l'institutionnalisation, dans tout processus de changement, il faut traverser ces étapes: a) l'accoutumance. Génération de nouvelles structures en réponse de nouveaux problèmes, b) l'objectification. Diffusion de la structure qui est à un stade demi-institutionnalisé, c) la sédimentation ou institutionnalisation. Les structures sont pleinement institutionnalisées. Au fur et à mesure que le changement est institutionnalisé, il passe d'une grande variété de l'application à une faible variété. Il arrive de même avec la diffusion du changement; au début, le changement a lieu par imitation, ensuite, par imitation et par les normes et, finalement, par les normes. Les organisations institutionnalisées sont plus résistantes aux changements; le cas échéant, elles assimilent mieux un changement évolutionnaire qu'un changement radical.

Greenwood et Hinings (1996) essaient de comprendre la perception des changements selon l'approche institutionnaliste. L'objet d'étude de la théorie néo-institutionnelle sont les organisations qui restent, qui sont stabilisées ou qui s'adaptent; ce qui ne veut pas dire forcément qu'il s'agit d'une théorie du changement. En revanche, la théorie du changement étudie justement ce qui varie. Ces auteurs soulignent que pour la théorie néo-institutionnelle la survivance des organisations dans leur contexte institutionnel est en rapport avec leur capacité d'adaptation. Les comportements institutionnels sont une réponse pour ce contexte, bien que cette adaptation ne signifie pas toujours une amélioration de la performance de l'adaptation. Ces pressions institutionnelles provoquent l'adoption d'un même archétype organisationnel de la part des organisations. Le changement radical est celui qui cherche la transformation d'un archétype organisationnel dans un autre. Les néo-institutionnalistes mettent l'accent sur

le réseau des organisations faisant partie d'un champ institutionnel. Ils croient à la persistance plutôt qu'au changement et ils sont plus attirés par les changements convergents parce que ceux-ci tendent à reproduire l'ordre en vigueur. Alors, plus une organisation est ancrée dans son contexte organisationnel, plus elle s'opposera au changement radical.

Les essais de changements organisationnels ou institutionnels qui cherchent des modifications à court terme, en général, sont destinés à agir sur le plan formel (North, 1993). Pourtant, tout essai de changement institutionnel ne doit pas méconnaître ce « code » informel qui bien des fois est plus stable et durable que les procédures formelles. La résistance au changement sur le plan formel, en conséquence, peut être prise en considération comme un indicateur d'un haut niveau d'institutionnalisation de la culture organisationnelle; plus d'institutionnalisation, plus de résistance (Zucker, 1999).

D'ailleurs, la résistance au changement peut être due aux modifications formelles qui portent préjudice à la situation individuelle des groupes bureaucratiques qui se montreront réactifs pour la réorganisation et adverses au risque dans le but de protéger leurs propres intérêts. Le plan formel de l'organisation entraîne d'importantes conséquences sur les intérêts individuels liés aux revenus, les possibilités de carrière dans l'organisation et, même, le statut professionnel et social des employés (Christensen, 1997).

Dans le cas de l'administration publique, le courant du NMP proposait de grands changements culturels et un changement de paradigme qui cherchait le passage d'un modèle bureaucratique à un autre « post bureaucratique ». Selon Barzelay (1992), ce changement n'a pas été possible, car la bureaucratie a continué avec ses mêmes pensées et ses mêmes croyances.

Afin de surmonter la résistance au changement, Aberbach et Rockman (1988) et Powell et Di Maggio (1999) ont mentionné que, malgré les efforts de la culture pour montrer sa permanence, il est possible d'institutionnaliser les changements avec une intervention politique constante. Au-delà de l'importante inertie des institutions et de la bureaucratie concernant l'acceptation des changements (dans ce cas, accepter une technologie de gestion), le style de certains leaders politiques peut influencer sur le style organisationnel et administratif de l'entourage, ce qui démontre l'importance d'une volonté politique soutenue et constante pour atteindre des réformes durables.

La principale difficulté posée par les essais de changements des cultures organisationnelles ancrées est l'acceptation de la part des membres de l'organisation des nouvelles procédures, technologies, routines, normes ou valeurs comme « habituelles ou quotidiennes ». La persistance de ces changements et la démonstration de leur efficacité dans l'organisation seront des facteurs clés (Oszlak; 1982a et b, 1999).

4.2.9 L'impact du changement technologique

On ne peut pas nier que l'implémentation de la technologie dans les organisations modernes a provoqué de grands changements sur toutes leurs dimensions. C'est pourquoi, nous allons analyser quelques approches sur la conceptualisation de la technologie par rapport aux changements.

Barrett *et al.*, (2007) soutiennent que la technologie doit être considérée comme un autre acteur du changement, et que non seulement la technique mais leur utilisation par divers groupes dans les organisations sont importants. La technologie facilite un certain ordre social et, au même temps, elle forme des réseaux hétérogènes d'acteurs humains et non humains. La technologie et les changements provoqués ont un double visage; tant matériel comme symbolique, c'est pourquoi, tant le contexte institutionnel de l'introduction technologique comme le discours autour le changement et la technique sont considérés. Les émotions face au changement technologique sont aussi importantes, parce qu'elles déterminent les attitudes et construisent les discours d'identité organisationnelle. La technologie influence la définition de l'identité organisationnelle. De là il devient important de considérer la technologie en tant qu'acteur et outil pour les différents groupes de l'organisation. La technologie change les organisations mais elle reconfigure leurs réseaux sociaux. Les auteurs signalent que le changement organisationnel a une nature complexe, imprévisible et socialement construite.

Pour Armenakis *et al.* (2007), dans une organisation, l'innovation technologique exige le changement des comportements et croyances des personnes qui vont s'en servir (« récepteurs »). Les employés doivent croire à la possibilité et au besoin du changement, ainsi qu'ils doivent être capables de les mettre en œuvre. L'autorité formelle et fonctionnelle du leader organisationnel est très importante pour mener ces changements, ce qui provoquera un effet contagion sur le reste de la structure, parce qu'il doit non seulement gérer le changement mais aussi le rendre attirant pour les

différents groupes. Les croyances sont censées d'influencer les comportements sociaux, donc, le leader doit en faire attention et y consacrer son travail. Le changement est perçu comme un changement qui doit être conduit.

Armenakis *et al.*, (1999, 2007) soutiennent que le changement technologique dans les organisations compte trois étapes: a) préparation, b) adoption, et c) institutionnalisation.

D'ailleurs, Orlikowski et Yates (2006) soutiennent qu'il existe une étroite relation entre le changement organisationnel et la mise en œuvre de nouvelles technologies de systèmes et communications. Ils observent que la technologie a de propriétés matérielles et que son application produit un nouvel ordre social. Tout de même, ils ajoutent que la technologie construit des réseaux de pouvoir au sein des organisations et, à partir de sa mise en œuvre, les groupes les plus puissants seront capables de gérer la technologie et sa direction stratégique.

Orlikowski (2007) signale que la technologie implique une certaine matérialité et qu'elle est mélangée avec le social lors du travail quotidien des organisations. Il critique aussi les perspectives technocratiques qui estiment que la technologie est un levier pour l'action humaine prévisible, externe, conforme aux plans originaux. C'est pourquoi, cet auteur estime que l'approche est déterministe par rapport à la relation entre la technologie et l'organisation. Il critique aussi l'approche anthropocentrisme de la technologie qui propose que l'être-humain donne du sens et agisse avec la technologie. L'approche d'Orlikowski signale que la technologie implique une certaine matérialité et qu'elle constitue un phénomène fusionné, toutefois inséparable. Ce nouveau système est dynamique mais fragile, parce que les deux éléments constitutifs changent sans cesse. C'est pourquoi, il fait attention aux réseaux de communication organisationnels où cette fusion de la technologie avec les personnes finit par créer une réalité. Dans leur article précédent, Orlikowski et Barley (2001) signalent que le devenir des sociétés industrielles en sociétés post industrielles a fait que les limites entre l'organisation et la technologie deviennent plus diffuses; ce qui n'a pas signifié une fusion plus étroite entre la théorie des organisations et les études technologiques.

4.3 Grille d'analyse

Il y a un sujet qui est très important pour définir notre grille d'analyse et il est relié à la façon d'étudier l'institutionnalisation. Zucker (1999) et Tolbert et Zucker (1996), Jepperson (1999) et Scott (1995) proposent une distinction analytique autour de la façon d'étudier ce phénomène. D'une part, il y a des études liées à l'institutionnalisation et qui la considèrent comme un *processus* et, d'autre part, celles qui l'étudient comme un *facteur ou une variable* qui peuvent acquérir différentes valeurs ou degrés.

4.3.1 L'institutionnalisation comme processus

Zucker (1999) distingue l'institutionnalisation de la simple persistance culturelle. La simple existence d'éléments culturels qui persistent dans une organisation n'implique pas un signal d'institutionnalisation. Souvent, quelques phénomènes qui sont considérés comme institutionnalisation sont -en réalité- une adaptation de l'organisation à leur contexte. Ces phénomènes seraient mieux étudiés du point de vue de la « *resource dependence theory* »²². Pour cette raison, cet auteur considère fondamental d'étudier à l'institutionnalisation comme un *processus* (développement temporel de phénomènes marquant chacun une étape), car de cette façon il la distingue avec une plus grande clarté d'autres phénomènes. Si nous ne comprenons pas l'institutionnalisation en tant que processus, nous la comprenons comme une « boîte noire » dans laquelle nous ne pouvons pas distinguer quels facteurs y agissent.

En outre, Zucker (1999) et Zucker et Tolbert (1996) ajoutent que l'étude « des processus » présente un avantage sur l'institutionnalisation en tant que « facteur ou variable » et c'est justement que, quand nous parlons de processus, nous faisons référence à des phénomènes qui ont nécessairement une objectivité plus grande, car nous décrivons des événements externes et observables. Si nous parlons de l'institutionnalisation en tant que variation d'un facteur ou d'une variable, nous ne

²² Pour connaître cette théorie avec plus de détails, on conseille de consulter l'article de Hage (1999) ou Greenwood et Hinings (2006).

sommes pas toujours en présence « d'objectivations », sinon de la subjectivité d'une organisation. Lorsque nous parlons de subjectivité, nous le faisons dans une perspective interprétative wébérienne, pour laquelle la subjectivité d'un groupe social est sa rationalité orientée à des fins, ou plutôt, sa logique.

D'autre part, la différence entre le *processus* et la *variable* est que le processus cherche la compréhension d'un phénomène et pas une relation cause-effet. Les analyses de processus montrent aussi, avec une plus grande clarté, les étapes traversées par un phénomène déterminé et, ceci, justement, permet une description plus détaillée. Parfois, une description détaillée de certains phénomènes s'approche beaucoup à une explication (Denzin, 1994).

Zucker (1999) soutient que l'institutionnalisation comme processus est aussi plus facile « d'être mesurée » sur une ligne de temps. Il trace aussi la différence avec les études de type macro-institutionnel (Powell et Di Maggio, 1999; Peters, 2003; Goodin, 2003; March et Olsen, 1984; Scott, 1995), qui étudient généralement l'institutionnalisation comme variable ou facteur fortement lié au contexte. Les études micro-institutionnelles, comme le sont celles de processus, prêtent beaucoup d'attention à l'organisation elle-même et deuxièmement, au contexte (Zucker, 1999; Tolbert et Zucker, 1996; Vidaver-Cohen, 1997). L'explication du processus d'institutionnalisation est davantage liée avec l'intérieur de l'organisation qu'avec son extérieur. Pour cette raison, Zucker (1999) et Jepperson (1999) soutiennent que dans les organisations, l'internalisation des normes par les individus est une condition préalable à l'institutionnalisation. Cette affirmation nous montrerait les causes de la force de l'analyse micro-institutionnelle.

La culture de l'organisation est très importante pour l'analyse micro-institutionnelle. Ce type d'analyse (Zucker, 1999), observe le processus d'institutionnalisation à travers trois éléments: la transmission, la conservation et la résistance au changement. Au plus grand degré d'institutionnalisation, plus petite sera la nécessité de contrôle interne et plus grande sera la résistance au changement. Mais, cet auteur distingue clairement entre l'institutionnalisation et la persistance culturelle. La durabilité d'une culture organisationnelle n'est pas synonyme d'institutionnalisation.

Le modèle proposé par Tolbert et Zucker (1996) pour étudier les différentes étapes de l'institutionnalisation est basé sur trois phases : a) *préinstitutionnalisation*, b) *semi-institutionnalisation*, et c) *institutionnalisation totale*. Ce modèle est intéressant,

mais nous croyons qu'il présente une mise en œuvre difficile. Les dimensions comme : « caractéristiques des adoptants » ou « theorization activity », « variance in implementation » ou « structure failure rate » nous paraissent très intéressantes dès le point de vue théorique, mais de mise en œuvre difficile dans une recherche pratique.

Dans le cas de l'analyse de l'institutionnalisation comme processus, proposé par Vidaver-Cohen (1997), on étudie les structures, les acteurs, les comportements, la culture, l'attitude face aux innovations, les apprentissages et les conséquences des décisions, en cherchant à décrire les étapes traversées par le processus d'innovation institutionnelle. Son modèle prend en considération tant les intentions des innovateurs que la réaction des récepteurs. En outre, les quatre étapes traversées par le processus (introduction, diffusion, évaluation et adoption), nous paraissent une bonne description du cycle de vie de l'innovation institutionnelle. Ce modèle permet tant une bonne délimitation des étapes qu'une bonne conceptualisation en tenant compte des perceptions des innovateurs et des récepteurs, ajouté à une simplicité de mise en œuvre.

C'est pourquoi, nous allons adopter comme modèle explicatif les étapes de l'institutionnalisation le modèle de Vidaver-Cohen (1997), sans pour autant méconnaître l'importance du modèle de Tolbert et Zucker (1996).

4.3.2 L'institutionnalisation comme variable ou facteur

Bien que Selznick (1996) croie que l'institutionnalisation est un processus, c'est aussi un bon représentant des études basées sur des *facteurs ou des variables*. Cet auteur considère que le niveau d'internalisation des valeurs dans une organisation nous montre le niveau d'institutionnalisation. Il affirme qu'une organisation se transforme en une institution, quand « elle incarne » une valeur. Il croit aussi que les institutions sont hautement sensibles à leur contexte culturel. Selon Scott (1995 : 19):

« In addition to viewing institutionalization as a process, *as something that happens to the organization over the time*, Selznick also viewed institutionalization as a variable: Organizations with more precisely defined goals or with better developed technologies are less subject to institutionalization than those with diffuse goals and weak technologies » (Selznick, 1957).

C'est pourquoi, Scott (1995) croit que l'institutionnalisation comme *variable* peut être étudiée si l'on met l'accent sur la légitimité dans les organisations. Cette

légitimité se base sur trois piliers différents (règles, normes et apprentissages). La légitimité n'est pas un bien à échanger commercialement, mais c'est une condition qui reflète un certain alignement culturel, un support normatif ou l'harmonie avec des lois significatives.

Nous croyons que les études de l'institutionnalisation en tant que *variable ou facteur* présentent un certain avantage, dans la mesure où elles mettent l'accent sur la manière dans laquelle une variable (par exemple, une règle, une valeur ou un apprentissage) s'est consolidée ou a reculé dans une organisation. Bien que cette vision puisse être statique, selon Zucker (1999) et Scott (1995), l'institutionnalisation « par variables » montre plus clairement la relation entre l'organisation et son contexte.

Comme nous avons dit plus haut, un bon exemple d'étude de l'institutionnalisation par facteurs, est le livre « Surveiller et punir » de Michel Foucault (1975), où la variable « punition » a été étudiée à deux moments différents (féodalisme-modernité). On observe des différences claires entre les deux moments de la variable, mais nous n'avons pas une explication détaillée des transformations intermédiaires dont cette variable a souffert au travers du temps.

Nous devons aussi considérer que, selon Zucker (1999) puis Tolbert et Zucker (1996), l'institutionnalisation par facteurs nous montrerait mieux comment une variable est adoptée par la « subjectivité » des acteurs d'une organisation. Nous considérons que la logique subjective par laquelle les acteurs internalisent et ensuite objectivent une valeur, une règle ou un apprentissage, est un élément explicatif important.

L'institutionnalisation par *facteurs* est aussi une façon excellente de savoir comment les organisations construisent des significations autour du facteur étudié (Selznick, 1996 ; Scott, 1995).

Meyer et de Rowan (1977) soulignent l'importance de l'aspect cognitif dans la construction sociale de la réalité et des significations. Ces auteurs considèrent les institutions comme des complexes culturels continuellement rationalisés à travers de l'action des professions, des états, des moyens. Ils soutiennent qu'une conséquence est qu'il y ait chaque fois une plus grande quantité d'organisations. Les organisations ne sont pas seulement le produit de la plus grande complexité technique mais aussi de la plus grande complexité et de l'accroissement de la rationalisation des normes culturelles, qui fournissent une base pour construire des organisations. Si le contexte

institutionnel change et s'étend, ces changements produisent un impact sur les organisations qui vivent ce contexte. Pour cette raison, Meyer et Rowan (1977) nous proposent une étude de l'institutionnalisation de type de « facteurs », où les structures reflètent les mythes de leurs contextes institutionnels, avant leurs nécessités techniques. La structure serait une variable dépendante du contexte institutionnel plus vaste.

Bien que Jepperson (1999) considère que l'institutionnalisation soit un processus, il énumère les trois facteurs ou les variables centrales, c'est-à-dire l'organisation formelle, les régimes et la culture. Si nous faisons une comparaison avec les variables de Scott (1995) (règles, valeurs et apprentissages), nous trouvons que les variables choisies par Scott sont d'une plus grande précision. La culture comme variable, les régimes ou l'organisation formelle sont des concepts très vastes et difficiles à rendre opérationnels. Par conséquent, nous inclinons vers le modèle de variables de Scott (1995).

4.3.3 Notre modèle hybride

Nous prétendons analyser l'institutionnalisation avec un modèle hybride. Ce modèle nous permettra d'utiliser simultanément les deux types d'analyse. D'une part, pour décrire l'institutionnalisation comme *processus*, nous adopterons le modèle de Vidaver-Cohen (1997) qui focalise sur les étapes de l'introduction, la diffusion, l'évaluation et l'adoption ; et d'autre part, pour expliquer l'institutionnalisation par *variable ou facteur*, nous adopterons le modèle de Scott (1995) celui qui soutient que l'institutionnalisation se base sur trois piliers, à savoir : régulateur, normatif et apprentissages organisationnels. Nous croyons que l'utilisation des deux modèles, en formant un modèle hybride, constitue la valeur ajoutée de notre thèse.

Ensuite, nous allons expliquer en détail l'analyse de Vidaver-Cohen, qui a été exposée dans son article appelé « Moral imagination in organizational problem-solving: an institutional perspective », où elle essaie d'expliquer les différentes étapes traversées par un processus d'innovation institutionnelle. La définition qu'elle apporte est la suivante (Vidaver-Cohen, 1997, p 5):

« Institutional innovation, the central focus of this paper, refers to: The process of forming new institutional arrangements—creating and diffusing new practices, procedures or expectations for appropriate behavior within a given organizational field. »

Ensuite, elle nous explique la perspective qu'elle adoptera sur l'apparition de l'institutionnalisation (Vidaver-Cohen, 1997, p 6):

« Much has been written by institutional theorists about how new institutions and institutional arrangements emerge (Di Maggio, 1988; Fugstein, 1990; Gioia, 1992; Jepperson, 1991; North, 1990; Powell, 1991; Scott, 1994a, 1994b; Scott and Meyer, 1994a; 1994b; Strang and Meyer, 1994; Zucker, 1988). The perspective taken here is initially derived from Di Maggio's (1988) notion that new institutions arise when organized actors with sufficient resources instigate an institutionalization project in response to particular environmental demands. Combining this with other theories of institutional and organizational change, I propose a conceptual framework for understanding, studying and evaluating the institutional innovation process at the organizational field level. »

Notre intérêt pour ce modèle apparaît clairement, parce qu'il combine une préoccupation pour l'institutionnalisation comme processus avec une perspective de changement organisationnel, en tenant compte des acteurs et de leurs ressources. À la page 6, Vidaver-Cohen continue:

« The framework I propose here conceptualizes institutional innovation proceeding in four key phases: (1) Introduction, (2) Diffusion, (3) Evaluation, and (4) Adoption—each with a context and a process component. The context component reflects the situational factors present during each phase. The process component reflects the behavior of the actors involved. By examining how both context and process issues affect institutional innovation, the viability of new institutional arrangements can be assessed. »

Dans ce paragraphe, on observe une préoccupation pour le contexte des innovations avec le comportement des acteurs insérés dans l'innovation institutionnelle. Ensuite, par rapport aux préoccupations politiques, techniques et culturelles, Vidaver-Cohen (1977, p 6) argumente :

« [...] executing any kind of social system change involves managing and balancing political, technical and cultural concerns. Political concerns pertain to the formulation of goals and the allocation of power and resources. Technical concerns refer to any logistical, structural or mechanical factors that affect the process being studied. Cultural concerns involve the impact of values and beliefs. For each phase of innovation, these factors can be examined to assess whether they contribute bridges or barriers to the successful completion of that phase. »

Par rapport aux phases, le modèle de Vidaver-Cohen (1997), appelé IDEA (« idée » en anglais ou en espagnol), distingue les étapes de l'innovation institutionnelle :

- a) L'introduction : les leaders du processus d'innovation doivent avoir un pouvoir suffisant pour atteindre leurs objectifs.

- b) La diffusion: elle vise les réactions des membres de l'organisation, parce que ce ne sont pas les leaders qui ont introduit les changements. Les « membres » doivent percevoir quelque ressemblance avec les agents qui ont introduit les changements. Les membres doivent aussi reconnaître l'utilité des changements effectués et accepter la théorie et le changement des valeurs.
- c) L'évaluation: c'est l'opinion donnée par les « innovateurs » et par le reste des agents de l'organisation sur les innovations et leur valeur.
- d) L'adoption: Dans cette étape on analyse si les innovations ont été acceptées par les leaders et leurs subordonnés. L'adoption a lieu lorsque les innovations sont une réponse aux problèmes concrets et à la théorie des acteurs.

Alors, avec ce modèle, nous nous proposons de décrire et d'expliquer le processus d'institutionnalisation d'une manière détaillée, en le séparant en étapes. Dans ce processus, les acteurs (innovateurs et récepteurs) et leurs stratégies d'innovation jouent un rôle important. Nous croyons que cette idée est un point central de l'analyse de Vidaver-Cohen, car il nous permet d'introduire -dans le processus d'institutionnalisation- la dimension politique ou le jeu politique (innovateurs, récepteurs et la stratégie d'innovation). Selon Alford et Friedland (1999) et Powell et Di Maggio (1999) quand nous parlons d'institutionnalisation et de désinstitutionnalisation, la politique joue un rôle important pour expliquer le processus, parce que c'est là où on observe les intérêts, les idées et les ressources des acteurs.

Par rapport à l'institutionnalisation comme *variable ou facteur*, nous avons choisi le modèle de Scott (1995, p 33), celui qui réfléchit sur l'institutionnalisation en disant :

« Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities, that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers -cultures, structures and routines- and they operate at multiple levels of jurisdictions. »

Dans ce paragraphe on observe sa définition en ce qui concerne les trois piliers de son analyse : cognitif, normatif et régulateur. Scott (1995, p 34) ensuite continue:

« Regulative systems, normative systems, and cognitive systems -all of these elements have been identified by one or another social theorist as vital components of institutions. One possible approach would be to view each of these facets as contributing in

interdependent and mutually reinforcing ways, to a powerful social framework –one that encapsulates the celebrated strength and resilience of these structures. In such integrated conception institutions are viewed as overdetermined systems [...] in the sense that social sanctions plus pressure for conformity, plus intrinsic direct reward, plus values are all likely to act together to give a particular meaning system its directive force. »

Ensuite, il nous dit que ce modèle inclusif ou intégré a ses inconvénients, à savoir (Scott, 1995, p 34):

« I believe more progress will be made at this juncture by distinguishing among the several component elements and identifying their different underlying assumptions, mechanisms and indicators. »

Pour opérationnaliser cette idée, Scott (1995) distingue trois axes ou piliers de l'institutionnalisation :

- a) Le pilier régulateur: il est centré sur l'analyse de la structure politique d'une organisation et de l'accomplissement de la loi. Cet axe met l'accent sur la capacité de l'organisme à établir des règles, arbitrer des conflits et obtenir le respect des règles. Ses indicateurs sont les structures, les règles et les sanctions
- b) Le pilier normatif ou prescriptif: il se concentre sur les normes de l'organisation qui spécifient comment les choses doivent être faites. Il définit les moyens légitimes et les objectifs, suivant la logique du « comportement approprié ». Il étudie les rôles établis par les tâches et les mandats. La logique du comportement approprié dépend du rôle de chaque individu dans l'organisation. Les indicateurs sont les valeurs proposées par les réformateurs.
- c) Le pilier cognitif: il étudie les apprentissages sociaux, mettant l'accent sur les identités et les significations organisationnelles. Il accorde une importance spéciale aux symboles, aux scénarios des différents groupes des organisations, ainsi qu'à la « prévalence » ; c'est-à-dire le nombre d'individus qui soutiennent les mêmes pratiques dans l'organisation. L'organisation est vue comme une sédimentation de significations qui apparaissent dans l'interaction avec le contexte. Les indicateurs sont les apprentissages de l'organisation, les scénarios (« scripts ») et les significations des différents groupes de l'organisation choisie.

Nous commençons maintenant à développer notre modèle de grille d'analyse.

4.3.4 Nos questions spécifiques et notre modèle hybride

Nous estimons, alors, que la meilleure façon d'étudier l'institutionnalisation en tant que processus et que variable consiste à élaborer une grille d'analyse hybride, comprenant les deux approches. Par conséquent, nous nous croyons déjà capables d'élaborer notre propre grille d'analyse de l'institutionnalisation basée sur le modèle de Scott (1995) –variable- et sur celui de Vidaver-Cohen (1997) –processus-, pour analyser l'innovation institutionnelle.

Maintenant, nous montrerons comment nous avons transformé nos questions spécifiques dans notre grille d'analyse hybride.

Au début de ce travail, nous avons formulé une série de questions spécifiques, à savoir :

1. Comment ont réagi les organisations qui ont formé l'AFIP aux nouvelles règles que voulaient introduire les innovateurs ?
2. Quelles règles ont été acceptées et quelles règles ont été rejetées, de celles qu'ont été introduites par les innovateurs, par les organisations qui ont formé l'AFIP ?
3. Comment ont réagi les organisations qui ont formé l'AFIP aux valeurs que proposaient d'introduire les innovateurs ?
4. Quelles valeurs ont été acceptées et quelles valeurs ont été rejetées par les organisations qui ont formé l'AFIP ?
5. Comment ont réagi les organisations qui ont formé l'AFIP aux apprentissages que prétendaient introduire les innovateurs ?
6. Comment les nouveaux apprentissages que voulaient transmettre les innovateurs ont affecté les identités des organisations qui ont formé l'AFIP ?

7. Est-ce qu'il est possible d'identifier les différentes étapes traversées par les innovations organisationnelles dans leur institutionnalisation ?

Nous essayerons maintenant de mettre nos questions spécifiques dans un tableau de double entrée. Dans les colonnes de notre modèle, les questions 1 et 2 seront considérées par le pilier régulateur ; les questions 3 et 4, par le pilier normatif ; et les questions 5 et 6, par le pilier cognitif. D'autre part, horizontalement, la question 7 sera répondue en dévoilant le modèle d'étapes de Vidaver-Cohen (introduction, diffusion, évaluation et adoption).

Tableau 5 : Les piliers et les processus d'institutionnalisation

	Pilier régulateur (Questions 1 et 2)	Pilier normatif (Questions 3 et 4)	Pilier cognitif (Questions 5 y 6)
Processus d'institutionnalisation (IDEA avec acteurs et stratégies d'innovation) (Vidaver-Cohen, 1997) (Question 7)	Lois et structures. Ici, nous observons des lois, des structures, de la capacité de régler des conflits et de faire respecter et accomplir la loi. Les indicateurs sont les règles et les sanctions. (Scott, 1995)	Valeurs. Ici, nous considérerons les comportements nécessaires ou illégaux à la lumière des valeurs que proposaient les innovateurs et ceux qu'en avaient les récepteurs. (Scott, 1995)	Apprentissages. Ici, nous nous centrerons sur les apprentissages organisationnels, la prévalence de certains apprentissages, et les significations qui sont faites des apprentissages (Scott, 1995)

Source: adapté de Scott (1995) et Vidaver-Cohen (1997).

Si nous développons maintenant plus notre tableau de double entrée, en dévoilant les étapes du processus d'institutionnalisation, nous arrivons au tableau suivant, dans lequel sont contenues les questions que nous formulons dans notre questionnaire semi structuré aux informateurs clef.

Tableau 6 : Grille d'analyse et questionnaire semi structuré

	Régulateur	Normatif ou prescriptif (Valeurs)	Cognitif
Introduction	1- Quelle structure de gouvernement proposaient les innovateurs ? Quelles règles proposaient-ils ? Est-ce qu'ils étaient capables d'installer leurs objectifs de réforme ou d'innovation dans l'organisation ?	5-Quelles valeurs proposaient les innovateurs ?	9-Quelles politiques d'apprentissage organisationnel proposaient les innovateurs ?
Diffusion	2-Comment les gens (récepteurs) ont perçu les changements - dans les structures et les règles- que les leaders de l'innovation ont introduits ?	6-Comment les gens (récepteurs) ont perçu les valeurs que les leaders de l'innovation ont introduites ?	10-Comment les gens (récepteurs) ont perçu les nouveaux apprentissages que les innovateurs ont introduits ?
Évaluation : (innovateurs et le reste des membres de l'organisation)	3-Comment on évalue les innovations tant au niveau de la structure qu'au niveau des règles ?	7-Comment les différents groupes de l'organisation évaluent les innovations dans les valeurs ?	11-Comment les différents groupes de l'organisation évaluent les apprentissages de l'organisation ?
Adoption : (innovateurs et le reste des membres de l'organisation)	4-Comment on a adopté les innovations quant à la structure et aux normes de l'organisation ? Est-ce que les innovations répondaient aux problèmes concrets de l'organisation ?	8-Comment on a adopté les innovations en ce qui concerne les valeurs de l'organisation ? Est-ce que les innovations répondaient aux problèmes de valeurs concrètes de l'organisation ?	12-Comment on a adopté les apprentissages de l'organisation ? Est-ce que les innovations des apprentissages répondaient aux problèmes concrets de l'organisation ?

Source: élaboration propie en base à Scott (1995) et Vidaver-Cohen (1997).

Dans ce tableau, nous avons détaillée notre grille d'analyse et les questions que nous formulons dans notre questionnaire semi structuré à nos informateurs clés. Comme nous pouvons voir, nous avons constitué un modèle dans lequel l'institutionnalisation comme processus est couvert par les lignes et l'institutionnalisation comme variable est traitée par les colonnes. Nous avons placé dans les cases les questions qui nous ont guidé dans notre travail de terrain.

5. MÉTHODOLOGIE

5.1 Stratégie de recherche

Tout d'abord, la base de cette recherche est de type qualitatif, définie comme une activité *située*; autrement dit, l'observateur est face au monde. C'est pourquoi cette recherche doit se servir de multiples techniques et des pratiques méthodologiques. D'où, on a fait appel assez fréquemment à une métaphore dont la recherche qualitative est définie en tant que *bricolage* et le chercheur en tant que *bricoleur*. Plus que se servir d'une seule stratégie de recherche, la recherche qualitative en fait appel à d'autres (même s'il faut les développer). Dans ce sens, l'utilisation de plusieurs méthodes (triangulation) permet d'assurer une importante compréhension du phénomène d'étude; en outre, la rigueur, la complexité et la richesse sont des caractéristiques ajoutées par la stratégie (Denzin et Lincoln, 2008; Denzin, 1994).

Concernant ce sujet, nous avons aussi considéré l'approche de Keith Punch (2002) qui suggère qu'il n'existe pas forcément une approche plus importante et que chacune d'elles a des avantages et des désavantages. C'est pourquoi, le choix d'une stratégie de recherche doit s'orienter conformément à la situation dans laquelle le cas d'étude est présenté. Même les perspectives différentes doivent pouvoir être combinées pour une meilleure compréhension du phénomène analysé. Dans ce sens, Colin Robson (2002) décrit le besoin de créer des projets « flexibles », où les méthodes ne sont pas préétablies et où leur conception évolue et se développe au fur et à mesure que la recherche avance. Cet auteur adhère à l'approche « multi-méthode » par opposition aux approches traditionnelles. Nous croyons cependant que ces approches peuvent être très utiles pour des chercheurs de grande expérience, parce qu'elles ouvrent la porte à une certaine incertitude méthodologique, ce qui nous a amené à recourir à une approche qualitative plus éprouvée.

Dans ce sens, pour l'étude du cas AFIP nous nous sommes servis de la stratégie de l'étude de cas, plus avantageuse pour ce type d'analyse. En premier lieu, tel l'affirme Robert Stake (1994, 2006), la motivation de notre recherche consiste à connaître le cas

en profondeur. C'est pourquoi, une étude comparative entre le cas de l'AFIP et un autre risque d'excéder notre objectif, de nous éloigner du but et d'échouer par manque de systématisme à l'étude finale (Creswell, 1998; Stake, 1994; Yin, 1994; Saltalamacchia, 2004).

Les stratégies de recherche liées à la théorie ancrée provenaient des outils utiles à notre objet d'étude dans la mesure où il s'agit d'une technique qualitative fondée sur les entretiens en profondeur réalisés à des informateurs clés, des observations du terrain de travail, l'analyse documentaire et l'utilisation de techniques quantitatives en tant que support des avancées qualitatives. Pourtant, ce choix dépasse l'objectif de notre travail, puisque le but de la théorie ancrée (*Grounded Theory*) consiste à produire ou découvrir une théorie, le schéma analytique d'un phénomène en particulier lié au contexte dans lequel se trouve l'objet d'étude (Creswell, 1998), ce qui excède nos attentes.

Même si cette étude n'est pas un cas de théorie ancrée, pour le développement de notre travail, nous avons pris de cette théorie *seulement* son traitement qualitatif de l'interprétation. Autrement dit, le travail d'interprétation a inclus la mise en considération des perspectives et des avis des informateurs clés afin de comprendre leurs actions (Strauss et Corbin, 1999). De même, nous avons pris de la théorie ancrée, l'idée d'« échantillonnage théorique » (*theoretical sampling*), dont nous parlerons plus minutieusement dans l'alinéa consacrée aux techniques de collecte de données.

Une autre stratégie de recherche qui peut nous approcher de notre objectif, c'est l'ethnographie. L'objectif d'une étude ethnographique est la description ou l'interprétation d'un système ou groupe social dans le but de comprendre ses patrons de comportement, ses coutumes et ses modes de vie en commun. L'ethnographie exige une longue observation du groupe par l'observation participative par laquelle le chercheur est immergé dans le jour au jour pour mieux comprendre la culture du groupe. Le chercheur s'occupe d'étudier le comportement des personnes, leur langage, leur manière d'utiliser les artefacts et la tension existante entre ce qu'elles sont censées de faire et ce qu'elles font. Alors, le chercheur relève les artefacts et les évidences physiques de ce mode de vie, il trouve des histoires, des rites et des mythes ou il découvre des cœurs culturels. Pourtant, le principal engagement de l'ethnographe, c'est le terrain de travail (*fieldwork*) où l'observation participante a lieu. Ceci permet, en outre, l'accès aux informateurs clés que sont les individus fournissant l'information introspective (*insights*) sur la culture de ce groupe (Creswell, 1998). Selon cette approche, nous

avons une limitation, le terrain de travail, puisque notre étude est rétroactive. Dans cette stratégie, nous nous sommes servis de la « technique de l'informateur clé » fondée sur la sélection d'informateurs experts qui, grâce à leurs positions dans un système déterminé, sont capables de fournir une perspective interne plus détaillée sur le contexte où l'interaction a lieu (Marshall, 1996). L'approche de Paul Atkinson et Martin Hammersley (1999) est intéressante du fait que le point de vue ethnographique doit être orienté vers l'étude descriptive et en profondeur d'un cas en particulier.

Nous utiliserons la technique de l'étude de cas, parce que nous cherchons à expliquer «comment» les réformes du NMP ont été institutionnalisées. Selon Yin (1994), quand une recherche essaie de répondre aux questions de «comment» et de«pourquoi», quand elle ne contrôle pas les événements et qu'elle est orientée vers des événements contemporains, la meilleure stratégie de recherche est l'étude de cas.

Tableau 7 : Situations pour choisir une stratégie de recherche

Stratégie	Forme de la question de recherche	Besoin de contrôler des événements comportementaux	Est-elle concentrée sur les événements contemporains ?
Expérience	Comment, pourquoi	Oui	Oui
Enquête	Qui, quoi, où, combien	No	Oui
Analyse d'archives	Qui, quoi, où, combien	No	Oui/non
Histoire	Comment, pourquoi	No	No
Étude de cas	Comment, pourquoi	No	Oui

Source : traduit de Yin (1994, p. 6)

Étant donné que cette thèse tente de répondre à une question de type «how», c'est-à-dire, comment les réformes s'institutionnalisent, et que nous n'avons pas de

contrôle sur les événements ; selon le tableau précédent, la stratégie la plus convenable est l'étude de cas.

Selon Yin (1994, p. 13), une étude de cas est :

«[...] an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident. [...] The case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis »

Pour Robert Stake (1994, p. 236), l'étude de cas n'est pas une option méthodologique sinon un choix d'objet d'étude: « As a form of research, case study is defined by interest in individual cases, not by the methods of inquiry used ». C'est justement à cause de son point de vue qu'il ne définit pas les études de cas. Stake décrit ainsi les études de cas (1994, p.236): « The name case study is emphasized by some of us because it draws attention to the question of what specifically can be learned from the single case ».

Selon Creswell (1998, p. 61):

«A case study is an exploration of a bounded system or a case (or multiple cases) over time through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information in rich context. This bounded system is bounded by time and place, and it is the case being studied –a program, an event an activity or individuals »

Par rapport aux différents types d'étude de cas, Yin (1994) affirme qu'il y en a trois types différents: a) l'étude de cas de type descriptif, dont la finalité est la description d'un phénomène en train d'être étudié; b) l'étude de cas exploratoire, dont la finalité est d'augmenter les connaissances dans une zone ou région dans laquelle il y a peu de recherches ; c) l'étude de cas explicative qui cherche à expliquer le « pourquoi » d'un phénomène donné.

Toutefois, Stake (1994) fait une catégorisation différente des études de cas. Tout d'abord, les études de cas de type « intrinsèque » (*intrinsic case study*) sont développées afin de détenir une meilleure connaissance concernant un cas en particulier. Celles-ci sont davantage choisies pour approfondir un sujet donné que pour construire une théorie générale. Ensuite, les études de cas de type instrumental (*instrumental case study*) cherchent à raffiner des théories ou à approfondir la connaissance d'un sujet (*insights*).

Le troisième type d'étude de cas est celui des *collective case study*. Cela consiste à faire une étude d'une série de cas individuels, pris d'une façon simultanée, qui peuvent présenter ou non le même phénomène. Finalement, un quatrième type d'étude de cas est celui du *teaching case study* dont l'objectif est l'utilisation pédagogique plutôt qu'un outil de recherche.

Robson (2002) classe les études de cas en six types différents, à savoir :

1. *Individual case study* : il s'agit d'un rapport détaillé des actions d'une personne ; ses attitudes, ses perceptions, et ses habitudes, y comprises. Ce type d'étude est utilisé pour déterminer des causes, des processus ou expériences possibles qui expliquent le résultat ou les actions de l'individu étudié.
2. *Set of individual case studies*: il est semblable à la catégorie antérieure, mais ce type d'étude est axé sur un petit nombre d'individus qui ont quelques caractéristiques en commun.
3. *Community study* : il s'agit de l'étude d'une ou plusieurs communautés locales. Ce type d'étude décrit et analyse le patron ou modèle parmi plusieurs aspects de la vie en communauté ; par exemple le travail, la politique, la famille, les loisirs, le temps libre. Elle a des finalités descriptives, mais elle peut aussi explorer quelques questions spécifiques ou être utilisée pour vérifier des théories.
4. *Social group study* : ce type d'étude étudie de petits groupes par rapport à d'autres groupes plus grands; par exemple, les familles avec les groupes de travail. Elle décrit et analyse des relations et des activités.
5. *Studies of organizations and institutions*: c'est l'étude des entreprises, écoles, syndicats, lieux de travail. Son objectif consiste à étudier, par exemple, les meilleures pratiques, la « mise en scène » des politiques publiques, les enjeux de management des organisations, les cultures organisationnelles et les processus de changement.
6. *Studies of events, roles and relationships*: il s'agit d'études qui analysent des événements spécifiques. Ce type d'étude se superpose avec les types 3 et 4. Elle est très variée, mais généralement, elle étudie la relation

existante entre policier-citoyen, médecin-patient; quelques crimes ou accidents ainsi que les stéréotypes, les conflits de rôles et les adaptations.

Par contre, nous n'utiliserons pas le classement fait par Robson (2002), car nous pensons qu'il n'existe pas une différenciation suffisamment nette entre les catégories. En effet, les études de cas peuvent être classées à l'intérieur de quatre catégories sur un total de six (tel le cas de notre thèse). Elle pourrait être placée dans les catégories 5 et 6, mais aussi dans les types 3 et 4). Pour notre recherche, un classement n'est pas convenable s'il rentre dans plusieurs catégories à la fois. Les caractéristiques nécessaires à un bon type de classement sont les deux suivantes : l'exclusion (chaque phénomène appartient seulement à une catégorie) et l'exhaustivité (la catégorie comprend toutes les possibles caractéristiques centrales du phénomène).

Enfin, nous placerons cette thèse dans différentes catégories, selon les classements mentionnés ci-dessus. Selon les classements de Yin (1994), cette étude est de type descriptif puisque nous avons l'intention de décrire, comprendre et expliquer le processus d'institutionnalisation des réformes du NMP auprès la bureaucratie de l'Argentine. Si nous considérons les catégories de Stake (1994), cette thèse est de type instrumental, parce que nous utilisons l'étude de cas pour approfondir ou raffiner une théorie.

5.2 Sélection du Cas

Nous avons choisi le cas en nous basant sur les trois entrevues en profondeur que nous avons faites à trois experts de l'administration publique argentine : Oscar Oszlak, Jorge Etkin et Ernesto Isuani. Oscar Oszlak est un des experts argentins le plus reconnu en relation aux études de l'État et des réformes de l'État. Il est professeur, chercheur et consultant dans le domaine de l'administration publique et auteur de plusieurs livres sur le rôle de l'Etat, les reformes de l'Etat, etc. Il est aussi le Directeur de la Maîtrise en Administration Publique de l'Université de Buenos Aires. Jorge Etkin, est un des plus grands experts en Argentine en théorie des organisations publiques. Il est professeur, chercheur et consultant dans le domaine de la théorie des organisations publiques, et auteur de plusieurs livres. Ernesto Isuani est expert en modèles d'analyse de politiques publiques. Il est aussi professeur, chercheur et consultant dans le domaine.

Pour évaluer la réussite des réformes, deux critères ont été considérés soit a) la persistance des réformes introduites dans l'organisation choisie, et b) l'incorporation des réformes pour les membres de l'organisation.

Les trois experts s'accordent sur le fait qu'il n'y a pas eu de grands succès dans l'institutionnalisation des réformes des années 90 en Argentine, mais qu'il est intéressant d'étudier le cas de l'*Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP) ; c'est-à-dire, de l'Administration Fédérale du Revenu Public. Créée en 1996, l'AFIP est le résultat de la fusion de deux organismes publics : la douane (DGA) et l'organisme destiné au recouvrement des impôts nationaux (DGI). L'AFIP est un organisme qui actuellement compte 20 000 employés.

Par rapport à la question sur la persistance des réformes, tous nos interviewés (Oszlak, Etkin et Isuani) s'accordent à dire que l'AFIP a eu des changements d'administrations et pourtant les réformes ont continué. Concernant l'incorporation ou l'adoption des changements de la part des membres de l'organisation, deux des interviewés ont répondu qu'elles ont réussi.

5.3 Sources d'information

Trois sources d'information ont été essentiellement utilisées.

En premier lieu, dans le but d'enrichir notre cadre théorique, nous avons eu recours à des publications académiques, notamment en anglais, mais aussi en français et quelques-unes en espagnol. Parmi ces dernières, nous avons consulté des publications d'organismes internationaux spécialisés, comme le Centre Interaméricain d'Administrations Fiscales (CIAT), l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE), et aussi les *papers* du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (BM). Pour tous les cas, les traductions sont de nous.

En deuxième lieu, nous avons fait une analyse exhaustive de la législation nationale (Argentine), en particulier de la Constitution Nationale et des législations complémentaires, ainsi que des dispositions réglementaires de l'AFIP.

Finalement, le travail de terrain comprend 28 entretiens à des informateurs clés d'une durée de 60 à 90 minutes. Ces entrevues ont été une source d'information essentielle pour le développement de cette recherche.

Nos sources d'information ont été variées, en particulier les entretiens à des informateurs clés de l'organisation, les articles et tout autre document sur la formation de l'agence unique.

5.3.1 Population à l'étude

À fin de réaliser notre recherche nous avons interviewé 28 informateurs qui ont représenté des différentes étapes dans l'institutionnalisation de l'AFIP. Parmi les fonctions qu'ont accomplies quelques uns de nos interviewés nous trouvons: trois administrateurs fédéraux sur une total de six qu'a eu l'AFIP jusqu'à présent; deux anciens directeurs de la Douane; deux anciens directeurs du système de prévision sociale -inclus dans l'AFIP-; trois hauts fonctionnaires reliés avec la section de systèmes informatiques de l'agence unique ; trois consultants internationaux qui ont pris part au projet initial de création de l'AFIP; deux anciens directeurs du service d'attention au contribuable; deux hauts fonctionnaires de la section qui conçoit les structures de l'organisation; un haut fonctionnaire de la section Ressources Humaines et qualification; deux fonctionnaires intermédiaires de la DGI; deux fonctionnaires intermédiaires de la DGA ; deux chefs intermédiaires de la Direction de Prévision Sociale ; un fonctionnaire du BID qui est intervenu dans la création de l'AFIP, un fonctionnaire du FMI ; et deux syndicalistes (un de la DGI et un autre de la DGA). Tous les interviewés ont pris part au processus de création de l'agence unique, une bonne partie comme « innovateurs » et une autre partie comme « récepteurs ».

Pour une question d'éthique de la recherche, nous avons offert aux interviewés la garantie du secret de leur identité. Ainsi nous avons accédé à des avis et à des témoignages plus profonds et riches du point de vue des données, de l'analyse et des perceptions qu'ils ont apportées à notre étude.

5.4 Techniques de collecte des données

Concernant les sources d'information, les techniques de collecte de données ont été essentiellement deux: l'analyse bibliographique et les entretiens. Celles-ci ont été adressées à deux types d'informateurs clé. En premier lieu, comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, une série d'entretiens en profondeur ont été réalisées à des experts de l'administration publique. En deuxième lieu, nous avons fait des entrevues avec les informateurs clés de l'organisation dans le but d'obtenir des données sur le niveau d'institutionnalisation atteinte de la réforme mise en place dans l'organisation choisie comme cas d'étude, l'AFIP.

Lors du XX^{ème} siècle, l'entretien a été l'outil dont les sciences sociales se sont servi pour obtenir des renseignements. Pendant ce temps, il y a eu une évolution depuis l'ancien modèle de questionnaire structuré à l'entretien non structuré (Fontana et Frey, 2008; Denzin, 2001). Dans ce sens, nous avons utilisé un questionnaire semi-structuré pour faire les entretiens à nos informateurs clé. Les questions sont ci-dessus détaillées. Les différentes étapes de l'innovation institutionnelle ont été utilisées comme des éléments organisateurs du processus (Vidaver-Cohen, 1997).

La délimitation de la population a été réalisée par l'« échantillonnage théorique » (*theoretical sampling*). Cette stratégie est un recours classique de la théorie ancrée sur la sélection des informateurs clés selon les besoins spécifiques qui résultent du projet de recherche au fur et à mesure qu'il est développé (Robson, 2002). Dans ce sens, ce type d'échantillonnage répond à l'évolution de la recherche de façon séquentielle pour chercher des informateurs clés avec l'intention d'approfondir des concepts spécifiques qui apparaissent conformes au travail de terrain avancé, plutôt qu'à la volonté de représenter la dimension d'une population d'étude en particulier, comme pour l'échantillonnage sélectif où l'identification est préalable à la collecte de données (Draucker *et al.*, 2007). Au début de l'étude et d'après le développement d'un projet de recherche flexible (Robson, 2002), il n'existait pas une population délimitée d'interviewés ou de sources de données mais leur choix a évolué au fur et à mesure que la recherche était développée.

Les informateurs clés ont été sélectionnés selon leur ancienneté dans l'organisation et leur *expertise* dans chaque domaine. Pour la sélection des informateurs clé, nous avons suivi à Marshall (1996) qui établit les caractéristiques de l'informateur

clé « idéal »: (1) le **rôle dans la communauté** étudiée d'où on devrait obtenir quel type d'information peut être fournie pour la recherche; (2) la **connaissance**, autrement dit, le sens et les fondements de l'information pour la recherche; (3) la **volonté** de communiquer au chercheur l'information dont il a besoin et de coopérer avec lui; (4) le **communicabilité**, entendue comme la capacité du chercheur de se faire comprendre et (5) l'**impartialité**, dans la mesure où l'on attend que les informateurs s'expriment objectivement ou qui au moins avertissent le chercheur lorsqu'ils introduisent une tournure idéologique. Bref, un « bon informateur » est celui qui a les connaissances et le vécu exigée par notre recherche mais aussi qui est adroit pour les refléter, et qui a de la volonté et du temps pour participer à cette étude (Cutcliffe, 2000).

Une inquiétude que nous avons dû résoudre pendant notre recherche a été le traitement qu'il faudrait donner aux données collectées lors du travail de terrain. Afin de donner réponse à notre inquiétude, nous avons fait appel aux techniques herméneutiques d'interprétation de textes dans le but de comprendre les sens construits par les interviewés. Le choix est donné au fait que l'herméneutique favorise cette construction de sens, dans la mesure qu'elle permet d'atteindre une vision introspective (insight) du processus à travers lequel les individus ont construit des « sens » sur la base de leurs propres mondes; plus la proximité avec le phénomène est étroite, plus il est possible de l'analyser, par opposition aux outsiders (Robson, 2002). D'où, avec l'interprétation, nous pouvons produire des connaissances pourtant nous ne les découvrons pas et, en conséquence, nous échappons de l'approche positiviste selon laquelle la connaissance doit être une copie ou le reflet de la réalité existante, objective et inaltérable (Allen, 1995; Gadamer, 2006).

D'ailleurs, le choix de l'herméneutique a impliqué la prise de certaines décisions méthodologiques. Les approches traditionnelles qui affirment que l'herméneutique se limite à l'interprétation des textes ont été laissées de côté dans la mesure où elle s'applique à des conversations ou des interactions entre les individus dans de différents contextes (Robson, 2002). Puisque l'herméneutique ne propose pas un questionnaire en particulier (Allen, 2005), ce que nous allons analyser dans notre recherche, ce sont les textes résultants des entrevues en profondeur sur la base de questionnaires demi structurés. Non seulement les textes doivent être interprétés, alors l'herméneutique contemporaine propose de dépasser cette approche en appliquant des techniques d'interprétation pour les pratiques organisationnelles. Dans ce sens, les pratiques

sociales et culturelles des organisations peuvent être « interprétées » d'une façon similaire à celle qui interprète un texte. En termes méthodologiques, afin d'étudier un phénomène en particulier d'une organisation, nous pouvons dépasser la pratique usuelle d'interpréter ses documents pour faire la requête des phénomènes ayant lieu tant au niveau micro comme macro (Prasad, 2002).

Dans cette recherche, nous avons analysé les perceptions de nos informateurs clés comme si elles étaient un texte. Nous avons enregistré puis systématisé les entretiens pour notre interprétation.

Selon Denzin (1994, p. 500), par rapport à l'interprétation des perceptions de nos interviewés:

« In the social sciences there is only interpretation. Nothing speaks for itself. Confronted with a mountain of impressions, documents, and field notes, the qualitative researcher faces the difficult and challenging task of making sense of what has been learned. I call making sense of what has been learned *the art of interpretation*. This may also be described as moving from the field to the text to the reader ».

Lorsqu'une étude de type interprétatif est réalisée, il faut que les perceptions des interviewés soient traitées comme un texte et pour comprendre son logique, il est nécessaire de comprendre son contexte historique, ses significations ainsi que les symboles (Denzin, 1994). Quand nous parlons d'interprétation, nous utilisons un paradigme différent du positiviste et du post positiviste, parce que toute interprétation implique un « sujet » qui interprète et cherche à donner du sens à ce qu'il a trouvé lors de sa recherche. Il faut remarquer que la tâche interprétative est étroitement liée au contexte (historique, social, économique, politique, moral, organisationnel, individuel, etc.) où les perceptions ont été exprimées ainsi qu'*interprétées* par le chercheur. Sous le paradigme interprétatif, l'objectivité n'est pas une valeur centrale mais la compréhension profonde et la contextualisation du phénomène étudié (Denzin et Lincoln, 2008; Denzin, 1994; Burrell et Morgan, 1979).

Pour Denzin (1994) une bonne étude interprétative doit faire une analyse inductive des textes ou des données; elle doit les rendre en contexte et ensuite elle doit établir la « triangulation » de ces perceptions avec d'autres informateurs. Ces caractéristiques fournissent de la « fiabilité » à l'interprétation. De même, cette étude remarque qu'il n'existe pas une seule communauté interprétative mais qu'il en a au moins deux courants de ce paradigme qui sont plus ouverts et fermés. Le premier qui

octroie une valeur aux éléments intuitifs, émotionnels et à l'imagination des interviewés est plus flexible par rapport aux perceptions des interviewés et de leurs textes. L'interprétation est considérée un art. Le deuxième est plutôt empirique, donc, la perception de l'interviewé ou du texte est découpée; les théories de la compréhension ou du raffinement du phénomène étudié sont utilisées. L'interprétation est considérée comme une méthode.

Les entretiens ont été cités comme source écrite. Le nom des interviewés a été codifié en numéros afin de protéger leurs identités. Dans l'annexe se trouvent les profils des interviewés ainsi que les détails concernant leurs statut et ancienneté dans l'organisation au moment de l'entretien.

5.5 Critères de qualité scientifique de notre étude de cas

Un des grands débats qui ont eu lieu dans les sciences sociales autour des études de type qualitatif est celui qui concerne le critère de qualité scientifique (Guba et Lincoln, 1989 ; Gagnon, 2009 ; Robson, 2002 ; Burrell et Morgan, 1979). Dans le tableau suivant, nous montrons les éléments de cette discussion :

Tableau 8 : Critères de qualité des études qualitatives

Critères de qualité	Traditionnel	Reformulation
Validité interne (validity)	Validité interne	Crédibilité
Validité externe	Généralisation statistique	Transférabilité
Fiabilité (reliability)	Fiabilité	Sécurité (dependability)
Objectivité	Objectivité	Confirmabilité

Source : Guba et Lincoln (1989), Vasilachis de Gialdino (2006) et Gagnon (2009)

Ces critères traditionnels pour évaluer la qualité scientifique des études ont été fortement discutés par l'école constructiviste qui soutenait qu'il y avait besoin d'autres catégories plus adaptées aux études de type qualitatif. Les critères traditionnels étaient pensés pour les sciences naturelles. Par conséquent, il y était nécessaire d'avoir une vision que considérerait cette particularité, pour l'appliquer aux sciences sociales – spécialement aux études qualitatives - (Guba et Lincoln, 1989 ; Vasilachis de Gialdino, 2006 ; Gagnon, 2009).

Pour cela, l'on propose des critères différents quant à la validité interne (*validity*). Dans le paradigme traditionnel, elle fait référence à la vérification de la relation existante entre une variable dépendante et une autre indépendante. À cette catégorie, on l'oppose celle de la « crédibilité ». C'est-à-dire, qu'il doit y avoir une correspondance entre les perceptions de la réalité faites par les acteurs et l'interprétation des faits effectuée par le chercheur. Il y a différentes techniques pour tester la crédibilité. La première (*prolonged engagement*) demande que le chercheur ait une connaissance profonde du domaine d'étude et de son contexte, en consacrant le temps suffisant à connaître en profondeur le phénomène. L'autre technique est l'observation persistante (*persistent observation*) au moyen de laquelle le chercheur établit quels éléments sont ceux plus significatifs pour le problème qu'il étudie ou quelles sont les constructions sociales ou interprétations effectuées par les gens autour d'un sujet déterminé. Une autre technique est la participation de collègues (*peer debriefing*). Elle teste et évalue les découvertes de la recherche à travers de la discussion avec d'autres chercheurs. En outre, par l'analyse de cas négatifs (*negative case analysis*) on cherche des cas d'hypothèses rivales de celles de l'étude que nous considérons et on vérifie si elles peuvent être réfutées. Une autre technique disponible est la *member checks*. Elle cherche à tester les découvertes de la recherche avec les informateurs clef de notre étude.

Par rapport à la seconde catégorie, la « transférabilité », les études positivistes faisaient référence à la généralisation statistique des découvertes, c'est-à-dire, une fois qu'une découverte était vérifiée, ses résultats pouvaient être généralisés à tout l'univers de cas. Dans le paradigme constructiviste, cette généralisation n'est pas une préoccupation. Les constructivistes affirment que la généralisation des études qualitatives -que l'on peut faire- est de type analytique, c'est-à-dire que les conclusions

peuvent être appliquées seulement à des cas significatifs et de caractéristiques semblables à celui étudié, pour cela parlent de « transférabilité ».

Par rapport à la fiabilité (reliability), dans le paradigme traditionnel des sciences naturelles on faisait référence à la capacité de répliquer une étude sous les mêmes conditions et hypothèses pour vérifier ses découvertes. Dans les études qualitatives - spécialement dans les sciences sociales-, il est très difficile de recréer les conditions originales de contexte historique pour répéter une étude. Cette caractéristique fait que la fiabilité est attachée à une bonne documentation de l'étude qualitative pour que d'autres chercheurs puissent suivre les interprétations et les inférences effectuées par ce chercheur. L'idée est l'on doit montrer les évidences utilisées de la manière la plus explicite et détaillée possible, pour que d'autres chercheurs puissent comprendre le processus.

Dans les sciences naturelles, la catégorie « objectivité » se réfère à ce que les faits ont une existence indépendante de celle du chercheur. Le paradigme constructiviste ne peut pas accepter cette prémisse. Le constructivisme pense que la réalité est une construction sociale. Par conséquent, l'objectivité n'existe pas, car tout fait est soumis à l'interprétation des sujets. Pour cette raison, ils donnent beaucoup d'importance aux perceptions et aux interprétations des différents acteurs. La catégorie qu'ils prennent comme équivalente à l'objectivité (dans sa théorie) est la confirmabilité (*confirmability*). Celle-ci est obtenue à travers de l'ouverture des conclusions d'une étude pour que d'autres chercheurs déterminent si les interprétations s'adaptent à l'évidence.

On trouvera en annexe une liste des codes utilisés pour produire l'analyse du cas, ainsi qu'un guide d'entrevue qui a été utilisé pour questionner les témoins clé.

5.7 Limites de l'étude

Selon Yin (1994), les études de cas ne permettent pas d'effectuer une inférence statistique applicable de manière universelle. Ses découvertes ont une validité analytique, applicable aux cas de caractéristiques semblables.

Par rapport à la répliquabilité des études de cas, Yin (1994) soutient qu'il n'est pas possible de procéder comme dans les recherches de type quantitatif. En raison de cela, le chercheur qui utilise des études de cas doit fournir la plus grande quantité de preuves empiriques possibles, car cela permet au lecteur de suivre le cheminement logique suivi par le chercheur. Dans cette recherche, nous avons mis dans les annexes les entrevues que nous avons effectué à nos interviewés.

Nous croyons qu'il existe une autre limite et elle est notre subjectivité comme chercheur. Cette subjectivité peut nous faire souligner certains faits au lieu d'autres ou que notre interprétation des faits soit très différente à celle que pourraient faire d'autres chercheurs. Il existe aussi le risque de prendre parti pour quelques-uns des différents acteurs qui ont fait partie de cette étude. Pour éviter cette tournure, nous avons toujours soumis à triangulation (par d'autres collègues et informateurs clé) nos découvertes et interprétations.

Mais, nous avons aussi développé une connaissance profonde du milieu et une immersion prolongée (*prolonged engagement*) dans ce dernier (trois années). Ceci nous a permis de connaître et de développer une observation persistante (*persistent observation*) que Guba et Lincoln (1989) conseillent comme technique pour augmenter la validité interne ou crédibilité.

Un autre élément à retenir est que notre étude montre la plus grande évidence possible (*reliability, confirmability*) pour que d'autres chercheurs puissent reconstruire les interprétations et les inférences effectuées (Guba et Lincoln, 1989 ; Yin, 1994 ; Vasilachis de Gialdino, 2006 ; Gagnon, 2009).

Par rapport aux conclusions de ce travail, nous reconnaissons avec Guba et Lincoln (1989) ; Yin (1994); Vasilachis de Gialdino (2006); Gagnon (2009); que nos résultats peuvent seulement être généralisables d'une manière analytique et non statistique.

6. NOTRE ANALYSE SUR L'INSTITUTIONNALISATION PAR PILIER ET PAR ETAPES

Pour analyser l'institutionnalisation des réformes, dans le cas que nous avons choisi, nous le ferons de la manière suivante :

- a) Nous utiliserons les étapes du modèle de Vidaver-Cohen (1997) pour décrire les différentes phases traversées par le processus d'innovation organisationnelle dans l'AFIP. Nous ferons aussi une analyse par pilier (Scott, 1995) pour expliquer le changement dans les variables d'institutionnalisation choisies (règles, valeurs et apprentissages).
- b) Nous effectuerons une première interprétation des perceptions de nos interviewés au fur et à mesure de l'exposition de leurs différentes réponses.
- c) Après, dans la section « Résumé de la grille d'analyse », en partant de chaque étape du processus d'institutionnalisation (introduction, diffusion, évaluation et adoption) et, en faisant une lecture de type horizontal de notre grille d'analyse (règles, valeurs et apprentissages), nous chercherons les dénominateurs communs des perceptions.
- d) Dans les conclusions, nous effectuerons une analyse plus profonde des perceptions de nos interviewés, où nous essayerons de lier les perceptions déjà systématisées avec les théories qui nous ont permis de les interpréter.

Maintenant, ayant fait ces explications, nous commençons avec l'analyse par pilier.

7. LE PILIER RÉGULATIF

L'AFIP est née de la fusion de deux agences : la DGI (direction générale des impôts) et la DGA (direction générale de douanes). Cette création est inscrite sur le plan international de création d'agences uniques de recouvrement, tels les cas de l'Espagne, des Pays-Bas, du Brésil et du Canada. Un des facteurs qui a entraîné la création d'une agence unique argentine de recouvrement a été l'affaire de la « douane parallèle », dont l'évasion de ressources par les importations a atteint les 3 milliards de dollars entre 1992 et 1996. Au moment de la fusion de la DGA et de la DGI, la douane était intervenue.

Le modèle d' « agence unique » permet à l'administration fiscale de rassembler le recouvrement fiscal (les impôts, les charges fiscales et les droits indirects et accises), parce que son éventail de choix pour le traitement de l'information est plus vaste; le service aux contribuables et l'administration du risque subjectif sont améliorés et les ressources sont économisées grâce à la centralisation des tâches administratives concentrées dans une seule organisation créée pour ces buts (Fariás et Taddei, 2007; Sevilla, 2007).

7.1 L'étape de l'introduction

Dans cette étape nous allons analyser les changements des structures et des règles proposés par les innovateurs (Vidaver-Cohen, 1997).

Il y a trois décrets fondamentaux qui ont accéléré la création de l'AFIP: 1156/96, 928/96 et 618/97. Le décret 1156/96 a établi la fusion entre la DGI et la DGA et il remarque l'expérience internationale positive de l'agence unique de recouvrement²³. De même, ce décret envisage le besoin d'intervenir la douane à cause des actes de corruption qui y étaient arrivés. Ce décret précise certains points de repère de l'AFIP:

²³ En 1993, la DGI a annexé la direction des ressources de sécurité sociale qui s'occupait du recouvrement des apports des salariés pour leurs retraites.

- Améliorer le contrôle effectué par l'agence unique
- Chercher une rationalisation des coûts de fonctionnement de l'organisation
- Transparence

Les perceptions des fonctionnaires interviewés nous démontreraient que les motifs de création de l'AFIP ont eu plusieurs causes concomitantes, à savoir : une tendance chez les organismes multilatéraux (le FMI, la BID, la Banque Mondiale) de promouvoir la création d'agences uniques de recouvrement comme une façon d'« organiser » les États en processus de réforme ; et les scandales de corruption qu'il y a eus à la Douane. A cause de ces scandales, le gouvernement a essayé de créer un organisme qui aurait plus de contrôle.

Afin d'analyser les réponses fournies par des informateurs, nous allons exposer les propositions plus importantes.

7.1.2 Les motifs pour la création de l'AFIP

D'après les commentaires des interviewés, plusieurs interprétations se dégagent sur les causes qui ont entraîné la fusion de deux organismes de recouvrement.

En premier lieu, il y a la recherche de l'efficacité et de l'efficience de l'organisation. En fait, le contexte historique coïncide avec l'apparition, en matière d'administration fiscale nationale, de certaines innovations contemporaines: a) aux modifications de la coparticipation²⁴ exigées par les pactes fiscaux²⁵; b) aux successives réformes fiscales -tellement elles ont accentué la tournure régressive du système qu'elles ont diminué la pression fiscale efficace- et c) aux réformes structurales de l'État qui ont signalé la façon de reposer le rôle de l'État par rapport au marché et à la société. Dans ce cadre, l'AFIP représentait une solution au manque de capacité de financement de l'État argentin à tous ses niveaux.

²⁴ La coparticipation ressemble la "péréquation" au Canada; c'est-à-dire, il s'agit d'un mécanisme par lequel l'État fédéral distribue des fonds publics aux provinces.

²⁵ Les pactes fiscaux étaient des accords conclus entre l'État et les provinces (tels les revenus bruts et les sceaux, selon les réformateurs). Sur le plan fédéral certains impôts ont été supprimés.

Pour l'informateur N° 7:

« L'AFIP a été présentée comme une solution aux erreurs remarquables en matière de capacité pour l'autofinancement manifesté par l'État Argentin dans tous ses niveaux. Paradoxalement, dans un contexte de forte faiblesse de l'État dans son ensemble, l'AFIP a été présentée comme une initiative tendant à le renforcer. Selon une approche qui a mis l'accent sur l'efficacité du recouvrement, on a essayé de profiter la synergie en matière de gestion de l'information et de capacité de contrôle des contribuables. Par cette double voie on a essayé d'améliorer la performance du recouvrement. »²⁶

Essentiellement, la fragmentation des agences de recouvrement était attribuée au manque de contrôle intégré donc, la fusion apparaissait comme la façon la plus convenable d'arriver à un recouvrement efficace, à une réduction de coûts, à une amélioration de la qualité des systèmes et du service aux contribuables et à l'optimisation du contrôle grâce au croisement d'informations.

Les fonctions de la *Direction Générale Impositiva* (DGI), la *Dirección General de Aduanas* (DGA) et la *Dirección General De los Recursos De la Seguridad Social* (DGRSS²⁷) ont été alors intégrées et concentrées dans une seule organisation dans le but d'optimiser son structure.

D'après notre informateur N° 13:

« L'idée d'une agence unique est liée au moment historique mais il s'agit d'un système qui a des avantages indéniables du point de vue de l'ordre et du recouvrement. Le contribuable n'est qu'un individu et la fragmentation précédente permettait une évasion plus importante. Maintenant, l'agence unique permet un meilleur contrôle fiscal. »²⁸

Dans ces perceptions, on observe que les interviewés ont expliqué que la création de l'agence unique avait comme but la recherche d'une efficacité et d'une efficacité majeures dans la collecte et le contrôle. Ils mentionnent aussi une adaptation aux changements éprouvés dans le commerce extérieur.

²⁶ « La AFIP fue presentada como una solución a las falencias notorias que en materia de capacidad de autofinanciamiento manifestaba el Estado argentino en todos sus niveles. Paradójicamente, en un contexto de fuerte debilitamiento del estado en su conjunto, la AFIP se presentó como una iniciativa tendiente a potenciarlo. Desde una lógica que enfatizó la eficiencia recaudatoria, se intentó ganar sinergia en materia de administración de la información y en capacidad de control de los contribuyentes. Por esta doble vía se buscó mejorar la performance de la recaudación. »

²⁷ Incorporée par la DGI depuis 1993.

²⁸ « La idea de agencia única era algo que tenía que ver con la época, pero es un sistema que presenta ventajas innegables desde el punto de vista del orden y de la recaudación. El contribuyente es uno solo y la fragmentación anterior permitía una evasión mayor. Ahora la agencia única permite un mejor control de las cuestiones tributarias. »

Selon notre informateur N° 6:

« Il était nécessaire d'adapter le service douanier aux changements subis par le commerce extérieur [...] on a pris la décision stratégique d'intégrer les fonctions inhérentes à l'administration des impôts internes, au contrôle du commerce extérieur et à l'administration des apports et des contributions de sécurité sociale dans une seule organisation avec la conviction que ces changements tourneraient à l'avantage de toutes les parties impliquées. »²⁹

Greenwood et Hinings (2006) et Barrett *et al.* (2006) et Pettigrew (2001) indiquent que la nécessité du changement apparaît dans les organisations, quand elles ont des problèmes de performance et d'adaptation à leur contexte. Tous ces éléments ont été présents dans le cas de l'AFIP.

En deuxième lieu, il y a la perception sociale d'une grande corruption dans la douane voire, la crise de crédibilité politique. Dans la société, l'image de la douane montrait une organisation corrompue dont le contrôle interne était faible, ce qui a été reflété sur l'affaire de la « douane parallèle ».

Selon notre informateur N° 12:

« Le problème du cas argentin était l'inefficacité de la douane. Elle avait des gros problèmes de contrôle et de corruption. »³⁰

En outre, le manque de crédibilité politique, la douane était une organisation inefficace, c'est pourquoi sa fusion avec la DGI a commencé à être perçue comme une solution permettant une meilleure utilisation des bases de données plus complètes, des systèmes plus efficaces, ce qui ferait diminuer la corruption.

D'après l'informateur N° 23:

« [...] il y a deux raisons: l'une politique, à cause des scandales de corruption subis par la douane, par laquelle on a décidé de fusionner la douane avec la DGI ; et l'autre technique, puisqu'il y existait la théorie de l'agence unique remarquant que si l'on

²⁹ « Había una necesidad de adaptar el servicio aduanero a los cambios operados en materia de comercio exterior [...] se tomó la decisión estratégica de integrar las funciones inherentes a la administración de los tributos internos, al control del comercio exterior y a la administración de los aportes y contribuciones de la seguridad social en un único organismo, con el convencimiento de que ello redundaría en beneficios para todas las partes involucradas. »

³⁰ « En el caso argentino, el gran problema era que la aduana era muy ineficiente. Tenía grandes problemas en lo que respecta a la capacidad de control y de corrupción. »

fusionnait les organisations de État dont leur fonction était le recouvrement, leur efficacité augmenterait grâce à l'utilisation de meilleurs bases de données, etc. »³¹

Ces perceptions mettent l'accent sur les scandales par corruption éprouvés par la douane et que l'ont fait apparaître comme une organisation hors de contrôle. Par conséquent, on a adopté la décision politique de la fusionner dans une organisation plus grande pour la mettre sous contrôle. Nous voyons ici le phénomène mentionné par Greenwood et Hinings (2006), qui soutiennent qu'avec les changements organisationnels on cherche aussi à légitimer une organisation avec son contexte. Dans le cas de l'AFIP s'applique aussi la pensée de Meyer et Rowan (1977). Ils disent que la création de nouvelles structures (AFIP) cherche à légitimer ces organisations face à son contexte social plus vaste et qu'elle n'implique pas nécessairement la recherche d'une efficacité plus grande. Nous croyons que, dans le cas de l'AFIP, les deux idées ont été présentes.

Ensuite, il y aurait d'autres causes qui auraient provoqué la fusion, dénommées des motivations externes, telles la tendance internationale à fusionner les organisations de recouvrement et la pression des Organisations Internationales de Crédit (OIC).

L'informateur N° 11 argumentait:

« L'idée était de constituer une agence unique pour être au niveau de l'expérience internationale qui en ce moment-là indiquait qui était plus efficient et rationnel d'avoir une agence unique du revenu public. L'agence unique est présente aux Pays Bas, en Espagne, au Brésil, au Canada -qui va ensuite la quitter- et en Argentine. Le Canada refait en sens inverse le chemin de l'agence unique par les pressions des États-Unis qui, suite le 11-S, demande à la douane canadienne de continuer à se charger des migrations par un sujet de *homeland security*. »³²

D'après l'informateur N° 7:

« On a continué avec la modernisation, une des caractéristiques de la réforme de l'État. Le FMI poussait la fusion. L'homme de confiance était M. Silvani qui a apporté le

³¹ « [...] hay dos razones. Una política por los escándalos por corrupción que sufría la Aduana, se decidió fusionarla con la DGI. Otra razón es de tipo técnica. Porque había una teoría de la agencia única que indicaba que si se fusionaban los organismos del Estado que tenían como función recaudar dinero, la eficiencia crecería por la utilización de mejores bases de datos, sistemas, etc. »

³² « La idea era constituir una agencia única para alinearse con la experiencia internacional, que en ese momento indicaba que era más eficiente y racional tener una agencia única de ingresos públicos. Los países que tienen agencia única son Holanda, España, Brasil, Canadá que luego desanda y Argentina. Canadá desanda el camino de la agencia única por presiones de EE.UU. quien luego del 11-S le pide que aduana quede en el terreno de migraciones. Por un tema de *homeland security*. »

discours du FMI [fait par FMI]. Je crois que l'AFIP a été créée pour assurer le paiement de la dette externe. »³³

Ces causes ont plus de sens si l'on tient compte que la Réforme de l'AFIP a été menée à terme dans le cadre de la Réforme de l'État où les OCI ont eu une influence continue. Dans ce sens, les informateurs ont manifesté que M. Carlos Silvani, le premier administrateur fédéral et la figure principale du groupe des innovateurs, avait des relations très étroites avec le Fond Monétaire International (FMI), ce qui expliquerait pourquoi le président de la République Argentine, M. Carlos Menem, l'avait mis à la tête de la fusion ou absorption.

Selon notre informateur N° 9:

« M. Silvani était un homme du FMI, c'est pourquoi il est élu par M. le président Menem et, c'est pourquoi il suit les directives externes pour organiser l'AFIP. »³⁴

Ces perceptions nous indiquent trois choses, à savoir : a) que le premier administrateur fédéral de l'AFIP était un homme qui s'était formé dans la DGI, mais après il a été fonctionnaire du FMI ; b) qu'il avait l'appui présidentiel, c) que lorsqu'il était au FMI, il a adopté l'idée de l'agence unique de collecte qui était en vigueur en à ce moment-là.

7.1.3 Une fusion ou absorption sans planification préalable

En général, il existe un avis partagé parmi les interviewés concernant la grande improvisation avec laquelle la fusion ou absorption a été menée, ce qui est évident si l'on tient compte que les vicissitudes ont été solutionnées au fur et à mesure qu'elles sont apparues.

³³ « Se continuó con el tema de la modernización tan característico de la reforma del Estado. El FMI impulsaba esta fusión. Su hombre era Silvani, quien trae el discurso del Fondo. [por el Fondo Monetario Internacional] Creo que la AFIP fue creada para asegurar el pago de la deuda externa. »

³⁴ « Silvani era un hombre del FMI, por eso lo pone el Presidente Menem y por eso sigue los lineamientos externos para armar la organización AFIP. »

Selon notre informateur N° 22:

« L'union de la DGI et la DGA a été une décision politique, prise au niveau présidentiel [...] Pas d'étude précédent pour cette fusion; elle a été décidée et mise en œuvre sans planification. »³⁵

L'informateur N° 24 argumentait:

« Différemment de ce qui c'est passé dans d'autres pays, le processus n'a pas été ni long ni planifié. La décision politique de fusionner a été prise et mise en œuvre sans trop de planification. Parfois, on faisait des improvisations. Les problèmes de communication interne étaient graves. Les fonctionnaires douaniers n'étaient pas considérés. Les postes les plus importants de la DGA étaient occupés par des fonctionnaires de la DGI qui, de suite, étaient accompagnés d'autres fonctionnaires de la DGI destinés aux postes de cadre inférieurs. »³⁶

Ensuite, il y a eu une deuxième phase, plus « institutionnelle », initiée avec l'approbation de la structure en 1998. De toute façon, les informateurs coïncident sur la description d'une troisième phase marquée par les répercussions du cas UTE IBM³⁷ Banelco³⁸, un contrat dans le domaine des systèmes conclu par l'AFIP pour le traitement et le maintien des bases de données de l'organisation la plus importante du pays. Comme nous le constaterons plus tard, cette décision a été prise sans une planification préalable.

Selon notre informateur N° 12:

« Il n'y avait pas de planification strictement conçue pour mener à bout la fusion entre la DGA et la DGI; celle-ci était planifiée au fur et à mesure que les problèmes apparaissaient. Certains objectifs étaient clairs, pourtant il n'avait pas de chemin tracé. La première étape a été faite à l'œil. Pendant toute une année, on était aux nuages pour ce qui était la réglementation et la structure. L'approbation de la structure date de mars 1998. Au

³⁵ « La unión de la DGI y DGA fue una decisión política, se toma en el nivel presidencial [...] No hubo un estudio previo para la fusión, se tomó la decisión y se la implementó sin mucha planificación. »

³⁶ « No fue un proceso planeado y largo como se vivió en otros países. Se tomó la decisión política de fusionar y se implementó a pasos acelerados y sin mucha planificación. A veces se improvisaba. Había grandes problemas de comunicación interna. No se tuvo en cuenta a los aduaneros, se sospechaba de ellos. Los cargos más altos de la aduana eran ocupados por gente de la DGI, que a su vez, llevó más gente de la DGI para cumplir sus tareas de segundos y terceros. »

³⁷ L'affaire IBM-Banco Nación (c'est-à-dire, la Banque de la Nation Argentine) a éclatée en 1994. Une filiale de la société américaine y a été impliquée. Il s'agissait de l'informatisation totale des 525 filiales de la Banque Nación. Le montant atteignait les 250 millions, dont 21 millions ont été détournés en qualité de « subornation ». La justice a instruit des procès contre des fonctionnaires locaux et des gestionnaires américains d'IBM, qui ne se sont pas présentés par devant la Justice.

³⁸ Banelco est une des premières banques digitales apparues en Argentine, caractérisée par sa grande capacité pour le traitement de données de la banque électronique.

même temps que la fusion avait lieu, l'État diminuait de 1300 millions à 950 millions le budget pour l'AFIP [...] Ensuite, il y a une deuxième étape, plus institutionnelle, cette étape apparaît lors de l'approbation de la structure et, une fois la structure déjà définie, le chemin vers le pouvoir devenait plus clair. Pourtant, lors de cette étape il y a eu de graves problèmes dans le domaine de l'informatique. [Finalement, il y a eu] une troisième étape, identifiée comme « gestion M. Silvani ». Faire des réformes tandis que l'organisation fonctionnait était le principal problème à cause de la superposition entre les anciens et les nouveaux processus, idées et valeurs. Les problèmes existants, c'étaient l'affaire de la douane parallèle, la tertiarisation excessive et le cas UTE IBM Banelco³⁹ où il y avait eu des cas de corruption, la bureaucratie ne voulait pas signer aucun document lié à la tertiarisation. »⁴⁰

Dans ces perceptions, on observe que le changement qu'a éprouvé l'AFIP est de type situé (Boffo, 2003 ; Orlikowski, 1996), où il y a un objectif qui est cherché, mais les tâches quotidiennes ont un grand poids dans la mise en œuvre. Il n'existerait pas un plan détaillé mais de grands objectifs à atteindre. Dans ce type de changement, les vicissitudes et le mécanisme « essai et erreur » jouent des rôles importants. Pour cela, on croit qu'une certaine résistance au changement -que l'on observe dans les entrevues suivantes- a comme argument l'improvisation des innovateurs.

7.1.4 La corruption

D'après les avis des interviewés, le soupçon de corruption qui pesait sur la douane et, surtout sur l'affaire de la douane parallèle, a joué un rôle capital dans ce que Vidaver-Cohen (1997) désigne comme « l'étape d'introduction ».

³⁹ UTE signifie « Union Transitoire d'Entreprises ». Il s'agissait d'une figure juridique très utilisée lors de l'époque des privatisations permettant l'association de diverses entreprises pour une licitation.

⁴⁰ « No había un plan rigurosamente marcado para llevar adelante la fusión de la DGA y DGI. Se iba armando a medida que surgían los problemas. Tenían en claro ciertos objetivos, pero no había un camino rigurosamente tratado. La primera etapa, era a 'ojito'. Estuvieron en un limbo normativo y de estructura durante un año. La estructura se aprueba en marzo de 1998. Al mismo tiempo que hacían la fusión había un recorte en los gastos del estado que tenían que bajar de 1300 millones, de presupuesto para la AFIP, a 950 millones [...] Luego hay una segunda etapa más institucional, esta etapa surge luego de la aprobación de la estructura, y cuando se tenía la estructura definida, se tenía una ruta clara del poder. Pero en esta etapa se tenían grandes problemas informáticos [Por último, hubo] una tercera etapa, en la cual se la identifica como 'gestión Silvani'. Los principales problemas que tenían era que tenían que hacer reformas con la organización funcionando. Entonces los nuevos valores, ideas, procesos, se superponían con los viejos. Los problemas que tenían eran los de la aduana paralela, que había una tercerización excesiva y el caso de la UTE IBM Banelco, que como hubo casos de corrupción, la línea no quería firmar ningún papel que tuviera que ver con la tercerización. »

Historiquement, la DGI respectait plus les lois que la DGA -une organisation où la tendance à la désobéissance était marquée-. Pourtant, selon nos interviewés, la structure a favorisé le respect des lois. Ce qui montre que, même si l'on cherchait une efficacité de recouvrement plus importante, on cherchait à baisser l'anarchie et la corruption douanière.

L'informateur N° 22 nous a dit:

«L'union de la DGI et la DGA a été une décision politique prise au niveau présidentiel. On cherchait à effacer les nouvelles de la douane sur les journaux à cause de l'affaire de la douane parallèle [...] le niveau de morale de la douane était trop bas [...] À la douane, la corruption était généralisée tandis qu'elle était plus contrôlée en DGI.»⁴¹

Pour l'informateur N°26:

«La DGI visait plus le technique tandis que la douane était plus politique. Traditionnellement, la DGI était plus isolée de la politique que la douane. La douane a toujours été un destin politique pour payer à certains personnages qui ont soutenu les campagnes électorales.»⁴²

Toutefois, malgré son caractère fortement technique, le soupçon de corruption touchait la DGI en «col blanc» tandis que la DGA était perçue comme plus discrétionnaire et perméable aux manœuvres politiques.

D'après l'informateur N° 16:

«C'était une décision politique. À la douane, les scandales de corruption se suivaient. La fusion a été la façon de contrôler la situation [...] À la DGI la corruption était représentée par les cols blancs tandis qu'en DGA la corruption était représentée par les inspecteurs.»⁴³

⁴¹ « La unión de la DGI y DGA fue una decisión política, se toma en el nivel presidencial. Se buscaba sacar de los diarios a la aduana que estaba permanentemente por el caso de la aduana paralela [...] la Aduana tenía un nivel de moralidad muy bajo [...] en la aduana la corrupción era generalizada mientras que en la DGI, había más control de la corrupción. »

⁴² «La DGI era más técnica, mientras que la DGA era más política. Tradicionalmente la DGI estuvo más asilada de la política que la DGA. La aduana siempre fue un destino político para pagar a ciertos personajes que apoyaron las campañas. »

⁴³ « Fue una decisión política. La Aduana venía de un escándalo por corrupción tras otro. La fusión fue una forma de intentar controlar esa situación [...] En la DGI la corrupción es de cuello blanco mientras que en la DGA la corrupción estaría representada por los inspectores. »

Ces perceptions mettent l'accent sur la corruption qui existait dans la DGA comme un grand motif pour la création de l'agence unique. Etkin (1993) indique que la corruption affecte l'efficacité des organisations, parce qu'elle les mène à la déviation/détour des objectifs. Dans le cas de la DGA, les hauts niveaux de corruption ont fait qu'elle a été perçue comme une organisation inefficace qui effectuait des contrôles de mauvaise qualité. L'idée d'intégrer la douane dans une organisation plus grande, visait à mettre sous contrôle la corruption.

7.1.5 La structure de l'AFIP par essai et erreur

Tel que nous l'avons déjà mentionné, les structures des organisations étaient continuellement modifiées, ce qui démontre que l'organisation était soumise à un processus perpétuel « d'essais et erreurs ».

D'après l'informateur N° 4:

« La structure a été le résultat du processus d'essai et erreur. [Les innovateurs] cherchaient à concilier les parties, c'est pourquoi la structure n'était pas tout à fait fonctionnelle. On a beaucoup négocié la structure et les règles. »⁴⁴

La volatilité des structures serait motivée par la tentative d'approuver à la majorité les divers intérêts de l'organisation. Conformément à cette perception, les structures étaient adaptables; elles répondaient aux problèmes ponctuels de la réalité et aux besoins politiques du moment.

Selon l'informateur N° 24:

« La structure répondait aussi bien à la réalité comme aux questions du moment [...] Il y a aussi des décisions qui permettent qu'un fonctionnaire soit « oint » avec un poste plus important que celui qu'il pourrait avoir. »⁴⁵

⁴⁴ « La estructura fue naciendo por ensayo y error. [Los innovadores] buscaban conciliar entre las partes, por lo tanto la estructura no era completamente funcional. Se negoció mucho con la estructura y con las reglas. »

⁴⁵ « La estructura respondía a la realidad pero también a las cuestiones del momento [...] Las estructuras respondían a una necesidad o problemas concretos del momento. También hay decisiones que hacen que un cierto funcionario, sea 'ungido' con un cargo más alto cuando podría tener un nivel menor. »

Selon notre informateur N° 16:

« La structure exprime, en même temps, les idéaux, les intérêts, les fonctions et les conflits dans une organisation. »⁴⁶

On croit observer ici, d'une façon évidente, que dans la structure de l'AFIP naissante on a enregistré un changement de type situé (Boffo, 2003 ; Orlikowski, 1996), où il y avait grands objectifs à obtenir, mais où les chemins pouvaient être flexibles. Dans les négociations qu'il y avait dans l'organisation pour établir la structure, l'on observe clairement cette idée. On veut aussi indiquer comme très intéressante la perception selon laquelle les idéaux, les intérêts, les fonctions et les conflits d'une organisation jouent un rôle dans la structure, tel que soutenaient Meyer et Rowan (1977). Dans le cas de l'AFIP, le modèle de changement situé et la structure comme mythe et cérémonie, sont deux éléments qui ont été présents.

La structure a des éléments symboliques et matériels pour la légitimation de l'organisation. Dans les structures, il y a des significations socialement partagés (Meyer et Rowan, 1977; Tolbert et Zucker, 1996). Pour cette raison, on croit que certains informateurs ont vu dans l'absence de planification, un certain manque d'ordre dans le processus de création de l'agence unique. La légitimité d'une organisation est effectuée tant vers son contexte extérieur que vers l'intérieur (Pettigrew *et al.*, 2001). Dans le cas de l'AFIP, cette légitimité vers le contexte intérieur, était débattue par certains *incumbents*⁴⁷, à cause des idéaux ou des intérêts ou des deux.

⁴⁶ « La estructura expresa al mismo tiempo los ideales, los intereses, las funciones y los conflictos en una organización. »

⁴⁷ Incumbents: pour nous, ils sont l'ensemble d'agents qui a un pouvoir sur un office ou une tâche, appris par expérience ou qualification et qui occupe une position en particulier dans une organisation (Greenwood et Hinings, 2006).

7.2 L'étape de la diffusion

Dans l'étape de la diffusion, nous décrivons les réactions des membres du reste de l'organisation vis-à-vis des modifications des règles et des structures proposées par le groupe d'innovateurs (Vidaver-Cohen, 1997).

7.2.1 La confiance de quelques-uns, la méfiance de quelques-autres

Tout au long du processus de fusion, les attitudes des divers acteurs ont été variées. En général, le rôle prépondérant de la DGI a octroyé plus de confiance parmi ses membres. Tout au contraire, parmi les fonctionnaires de la douane, la perception d'infériorité était généralisée par rapport à leurs collègues de la DGI malgré l'ancienneté de la DGA.

Selon notre informateur N° 2:

« Les fonctionnaires de la douane se sont « résignés » face aux changements, aux déplacements. Certains fonctionnaires de la douane ont été destinés aux filières de la DGI et ils ont eu de nouveaux gestionnaires, soit de DGI, soit des administrateurs gouvernementaux⁴⁸ qui sont allés à la douane et non à la DGI. C'est bizarre. À ce qui paraît, seule la douane ne fonctionnait pas bien, pas la DGI. »⁴⁹

D'où la perception que la DGI profitait l'occasion pour saisir la DGA et diriger elle-même la fusion.

D'après l'informateur N° 6 :

« Dans les différents milieux et groupes, on éprouvait plutôt une absorption et non une fusion; un sentiment renforcé puisque les cadres supérieurs de la DGA ont été occupés par des fonctionnaires de carrière de la DGI. »⁵⁰

⁴⁸ Administrateurs gouvernementaux est un corps de fonctionnaires publics créé en 1985 suivant l'expérience de l'ENA française. Il s'agit d'environ 200 professionnels. À présent, ce corps ne se renouvelle pas.

⁴⁹ « La gente de Aduana se 'resignó' a los cambios, a los traslados. Hubo gente de Aduana que la mandaron a Agencias de DGI, les pusieron jefes nuevos, a veces de DGI, otras veces, Administradores Gubernamentales que sólo fueron a la Aduana, no a la DGI. Que cosa ¿No? Parece que solo la Aduana estaba mal, no la DGI. »

⁵⁰ « En los distintos ámbitos y grupos, se percibía como una absorción más que una fusión, reforzada con la situación que varios de los cargos principales de la DGA fueron cubiertos con personal de carrera del ámbito impositivo. »

En fait, un des symptômes a été que les postes du cadre supérieur de la DGA ont été occupés par le personnel de la DGI, ce qui a favorisé la perception d'absorption et de la perte d'autonomie de la douane, déplacée de son lieu de pouvoir et obligée à respecter les changements qui contrariaient sa tradition et sa culture.

L'informateur N° 20 soutenait:

« Pour moi, la DGI n'était pas satisfaite de cette fusion avec la DGA. Et pour la DGA, il n'y a pas eu une fusion sinon une absorption par l'ancienne DGI. Dans mon cas, je vous fais confiance que pendant la première période, ça a été difficile parce qu'il ne s'agissait pas d'une fusion mais d'une absorption et les fonctionnaires de la DGA, nous avons peur parce que nous ne connaissions pas quelles étaient les valeurs des fonctionnaires de la DGI. L'horizon de notre avenir était incertain. Le personnel de la douane a été tout d'abord destiné aux postes administratifs, aux archives; à des endroits où ils n'étaient pas habitués à travailler. La situation du douanier était plus délicate que celle de l'employé de la DGI. Bref, les fonctionnaires douaniers ont du s'occuper des tâches refusées par les fonctionnaires de la DGI. »⁵¹

Ce cadre entraînait de la confusion et de la méfiance dans la douane vis-à-vis des intentions des innovateurs, favorisant leur esprit nettement technocratique. Faute de débats, le malaise n'a pas cessé d'augmenter.

C'est pourquoi on trouve que les fonctionnaires qui appartenaient à la DGA parlaient de la création de l'agence unique comme d'une « absorption », tandis que les fonctionnaires de la DGI appelaient le processus « fusion ». Celui-ci serait un exemple de « prise de contrôle » d'organisation par l'autre.

L'informateur N° 4 nous a dit:

« Nous nous sentions comme l'aîné et une organisation plus récente et moins expérimentée venait nous diriger. Pour nous, les fonctionnaires des impôts (DGI) avaient profité de l'occasion pour s'emparer de la douane et pour diriger la fusion des deux organisations. »⁵²

⁵¹ « Yo creo que para DGI mucho no le gusto el tema de la fusión con la DGA. Y a la DGA no le gusto directamente porque no fue una fusión sino una absorción por parte de la ex-DGI. En mi caso te comento que fue difícil los primeros tiempos, porque ya te digo no fue una fusión sino una absorción y había un miedo muy grande en la DGA por el tema de que no se sabían los valores que tenían estas personas. Teníamos un futuro incierto. El personal de Aduanas fue primeramente mandado a lugares administrativos, archivos, lugares que no estaban acostumbrados a trabajar, estaba muy difícil la situación del aduanero respecto a la del DGI. En síntesis, se les asignaron tareas que los de DGI no querían hacer. »

⁵² « Nos sentíamos el hermano mayor, y nos venía a dirigir una organización más joven y con menos experiencia que la nuestra. Creíamos que los de impuestos (DGI) aprovecharon la oportunidad para quedarse con la Aduana y dirigir la fusión entre las dos organizaciones. »

Cette perception de prise de contrôle est observée dans certaines résistances aux changements entre les fonctionnaires plus anciens, principalement de la DGA mais aussi de la DGI. D'autre part, le comportement autoritaire des innovateurs et la mauvaise communication avec les récepteurs renforçait le climat de méfiance et la perception d'instabilité des changements.

Après ces perceptions on trouve une référence à la prise de contrôle par la DGI sur la DGA. L'AFIP -dans cette vision- est d'une certaine manière, une organisation qui représente le contrôle de la DGI sur la DGA.

Pour l'informateur N° 21:

« Or, à vrai dire, on a éprouvé une absorption faite de communication et d'analyse de la culture dominante des organisations; le processus est devenu traumatisant dans la mesure où la DGA a perdu des espaces de pouvoir dans la conduite de la nouvelle organisation. »⁵³

Cette idée est semblable à la métaphore de l'organisation comme un instrument de domination, où on fait référence à la domination, au pouvoir exercé par un groupe sur un autre (Morgan, 1996). Évidemment, cette image parle aussi d'imposition de structures et de valeurs, et de discrimination. Cette perception est récurrente entre certains secteurs de la DGA.

7.2.2 Plus de crainte chez les fonctionnaires plus anciens

L'incertitude initiale vis-à-vis de la réforme a provoqué parmi les fonctionnaires les plus anciens une crainte de perdre leurs droits acquis, ce qui entraînait de la résistance des fonctionnaires. Voilà une explication de la résistance au changement.

D'après l'informateur N° 6:

« L'incertitude initiale face à la perte possible de certains droits acquis a entraîné la résistance de quelques fonctionnaires, c'est pourquoi [...] pendant les premières années, il n'y a pas eu de changements culturels importants. Bien que lentement au niveau de l'administration, l'intégration a eu lieu; la spécificité, l'importance et l'histoire culturelle

⁵³ « Ahora bien, en la realidad se vivió como una absorción, por la falta de una buena comunicación y una falta total de análisis de la cultura imperante entre las organizaciones, el proceso se convirtió en una situación traumática en la que la minoría entrante de la DGA perdió espacios de poder en la conducción del naciente organismo. »

de deux organisations ont envahi le processus jusqu'à ce que dix ans plus tard, il y a encore de différences culturelles très remarquables. »⁵⁴

Pourtant, les gestionnaires étaient une espèce « d'amortisseur » pour ceux qui étaient au-dessous d'eux puisque ceux qui occupaient les postes de cadres supérieurs devaient recevoir et résister les pressions pour diminuer le climat d'hostilité de leurs subordonnés.

Selon l'informateur N° 8:

« Les personnes âgées amortissaient le changement pour leurs subordonnés. Ils leur expliquaient que ce n'était que situation temporaire. Il y avait un certain malaise chez les plus anciens. Les gestionnaires subissaient des pressions et une dévalorisation du personnel plus conservateur de l'organisation. [Les plus anciens] voyaient que les jeunes liés aux innovateurs étaient asservissants et qu'ils ne les respectaient pas. »⁵⁵

Ainsi, les fonctionnaires les plus anciens se sentaient dévalorisés par les innovateurs. Tout au contraire, cette réticence bureaucratique est moindre chez les nouveaux et plus jeunes fonctionnaires de l'organisation qui montraient leur capacité à s'adapter. La crainte du licenciement, dans le cadre du *downsizing* de l'État a joué un rôle capital.

L'informateur N° 14 nous a dit:

« Les plus anciens se sont opposés aux changements. On craignait le licenciement. L'âge moyen du personnel de l'AFIP a changé avec les retraites volontaires. Les âgés de plus de 50 ans résistaient tout changement. Ceux qui sont entrés en 1993 acceptent plus volontairement les changements. Je crois que la retraite volontaire a été positive puisque les personnes plus résistantes aux changements l'ont prise. »⁵⁶

⁵⁴ « La incertidumbre inicial ante la posibilidad de la pérdida de derechos adquiridos redundó en una actitud de resistencia de algunos funcionarios, por ello [...] durante los primeros años no hubo cambios culturales profundos. Si bien lentamente la integración se fue dando a nivel administrativo, la especificidad, magnitud e historia cultural de ambos organismos, minaron el proceso al punto que 10 años después persisten diferencias culturales muy fuertes. »

⁵⁵ « La gente grande, amortiguaba el cambio a sus subordinados. Les explicaban que eran momentos y que esos momentos iban a pasar. Había un cierto malestar entre la gente más antigua. Había muchas presiones hacia los jefes y una desvalorización de la gente tradicional de la organización [Los mayores] veían que los jóvenes ligados a los innovadores eran avasalladores y que no los respetaban. »

⁵⁶ « La gente más grande se resistió al cambio. Había también mucho miedo al despido. La edad de la población promedio de la AFIP cambió con los retiros voluntarios. Los mayores de 50 años se resistían a todo cambio. Los que ingresan a partir del 93, tienen una mayor voluntad para aceptar los cambios. Creo que el retiro voluntario funcionó de una forma positiva porque se fueron personas que tenían mucha rigidez. »

Barrett *et al.*, (2006) disent que la résistance au changement -surtout dans les secteurs plus anciens de l'organisation- est une question inhérente au processus de changement. Les secteurs plus anciens montrent un enracinement plus grand par les règles, les structures et les routines des organisations, à cause des questions de conviction ou d'intérêts. Dans le cas de l'AFIP, cet élément est présent. Les secteurs plus anciens ont présenté une certaine résistance au changement.

Greenwood et Hinings (2006), indiquent que dans les organisations qui changent, une certaine résistance de la part de ceux qui sont concernés fournit aux changements une direction politique plus adaptée à l'organisation. Dans l'AFIP la résistance des secteurs plus anciens a fonctionné comme un amortisseur aux changements, mais aussi comme un adaptateur. L'incorporation de personnel plus jeune, moins résistant au changement, a produit une interaction avec les récepteurs ou *incumbents*.

Polidano (2001) signale l'importance de la résistance aux changements des niveaux intermédiaires des organisations. À cause de cela, il soutient que le succès des réformes dépend de la capacité de convaincre ces secteurs de la nécessité des changements. Dans le cas de l'AFIP, cette conviction est arrivée par la permanence des changements et par l'introduction de personnel nouveau.

7.2.3 Une fusion ou absorption autoritaire

Les avis des informateurs signalent un caractère autoritaire chez les innovateurs qui n'ont pas hésité à prendre de mesures contraires aux politiques préexistantes des organisations.

D'après notre informateur N° 24 (sur l'autoritarisme des innovateurs):

« [Ils étaient] très autoritaires, ils faisaient peur aux gens. Si un gestionnaire s'opposait aux normes, il était licencié. C'était une mauvaise ambiance et elle faisait peur. »⁵⁷

⁵⁷ « Muy autoritario, había mucho temor en la gente. Si había algún jefe que se resistía a las instrucciones, lo echaban. El clima era malo y de temor. »

Ceci entraînerait une ambiance négative chez les employés. En fait, le principal innovateur et le premier administrateur fédéral, M. Carlos Silvani, dirigeait lui-même le processus de réforme, bien que sa présence effraye les employés.

Selon l'informateur N° 2:

« Les personnes étaient effrayées par les attitudes de M. Silvani qui une fois a surpris deux employés bavardant dans le couloir et il les a mutés à différentes agences. Telle était l'ambiance de travail. »⁵⁸

Pour l'informateur N° 8 (à propos de la gestion de M. Silvani):

« Elle était caractérisée par un esprit individualiste et par la formation de groupes fermés. Le personnel avec plus d'ancienneté de l'organisation était dévalorisé. Avec M. Silvani il y avait toujours de l'orgueil technocratique ou un certain esprit fortement ambitieux. Ils semblaient ne pas considérer nos réalités. Notre culture mettait en valeur l'analyse. Eux, ils privilégiaient les résultats. »⁵⁹

Ici, on observe une caractéristique intéressante, en même temps on voit apparaître une certaine tendance technocratique du chef des innovateurs et une orientation vers le produit. Ce dernier élément représente le heurt entre différentes visions bureaucratiques : la bureaucratie traditionnelle, orientée vers le processus et l'analyse ; et l'orientation vers les résultats, caractéristique du NMP (Charih et Rouillard, 1997; Aucoin, 1995; Barzelay, 1992, 2001).

Plusieurs de nos informateurs ont perçu des attitudes despotiques de la part des innovateurs quand ils poursuivaient leurs objectifs sans considérer l'aspect humain de l'organisation.

D'après l'informateur N° 14:

« M. Silvani a dû subir une époque pendant laquelle il n'y avait pas de ressources pour mener à bout la fusion, pourtant il avait un style autoritaire [Les innovateurs] n'arrêtaient de licencier du personnel et ils soupçonnaient ceux qui leur disaient que leur décision n'avait pas été correcte; ces employés étaient considérés comme des bureaucrates. Les moyens n'étaient pas les plus appropriés pour la transformation; ils étaient despotiques. M. Silvani soupçonnait de tout le monde. Les effets négatifs causés par tant de changements

⁵⁸ « La gente estaba atemorizada por las conductas de Silvani, quien en una ocasión sorprendió a dos empleados hablando [en placotant] por el pasillo y los trasladó a distintas Agencias. Ése era el clima laboral. »

⁵⁹ « Es negativo el espíritu individualista que profesaban y los grupos cerrados que constituían. Desvalorizaban a los empleados tradicionales de la organización. Con Silvani, siempre había una cierta soberbia tecnocrática o cierto espíritu excesivamente ambicioso. Parecían no tener conciencia de los elementos con los que contábamos. Nuestra cultura valorizaba el análisis. Ellos privilegiaban los resultados. »

ont entraîné le manque de motivation du personnel par les changements d'employés et d'objectifs. »⁶⁰

Cette attitude se matérialise en licenciements et méfiance parmi tous les employés, ce qui a donné lieu à une ambiance négative dans l'organisation. De même, les changements ont été strictement imposés puisqu'on cherchait à mettre en œuvre un modèle (transformer des bureaucrates en gestionnaires).

Pour l'informateur N° 10:

« M. Silvani poursuivait des buts, c'est pourquoi il semblait parfois inhumain. Il avait obtenu sa formation comme chercheur en chef d'études dans la DGI et il avait été toujours au-dessus de la pyramide. Il connaissait les sites fiables et non fiables de l'organisation. Quand on avait besoin d'employés, il venait dans les couloirs et cherchait des personnes pour les postes vacants [...] L'Administrateur visitait les filières régionales, il y parlait lui-même avec tous les gestionnaires, cependant il effrayait tout le monde. »⁶¹

L'informateur N° 4 a dit que (par rapport au processus de innovation):

« Le processus de fusion a été commandé par M. Silvani entre 1996-1999 d'une façon forte et personnelle [...] Cette image de < prise hostile > et l'introduction d'un projet technocratique ont augmenté le conflit interne et la résistance à la fusion de la part du personnel de la douane [...] La structure s'est imposée d'une façon technocratique et elle s'adaptait au fur et à mesure que les conflits ou les débats surgissaient. »⁶²

C'est ainsi qu'on a imposé l'idée que les réformes venait d'ailleurs; on importait un modèle sans tenir compte des particularités du milieu où on allait l'installer. Ce facteur soutenait la résistance bureaucratique.

⁶⁰ « Silvani tuvo una época en la que no tuvo nada de recursos para llevar adelante la fusión, pero tenía un estilo autoritario [Los innovadores] vivían echando gente y sospechando de burócrata a aquellos que les decían que una decisión era desacertada. Los medios no eran los más adecuados para la transformación, eran despóticos. Silvani sospechaba de todo el mundo. Los efectos negativos de tantos cambios fue la desmotivación del personal, por tanto cambio de gente y cambio de objetivos. »

⁶¹ « Silvani buscaba objetivos, por eso a veces parecía inhumano. Se había formado en la DGI como Director de Estudios, estuvo siempre arriba. Conocía los sitios confiables y desconfiables de la organización. Cuando faltaba gente, salía por los corredores a buscarla y les asignaba un puesto en las agencias que le hacían falta [...] El Administrador visitaba las regiones, hablaba personalmente con todos los gerentes de región, pero metía miedo. »

⁶² « El proceso de fusión estuvo liderado por Silvani 1996-1999 de una forma muy fuerte y personalizada [...] Esta imagen de 'toma hostil' y la bajada del proyecto de una forma tecnocrática, incrementó el conflicto interno y la resistencia a la fusión por parte del personal de la Aduana [...] La estructura se impuso de una forma tecnocrática y se iba acomodando a medida que surgían conflictos o grandes discusiones. »

Selon l'informateur N° 9:

« Les gens se rendaient compte que M. Silvani voulait faire des changements, pourtant ils ne sont pas identifiés avec sa gestion. Les innovateurs étaient très autoritaires, omnipotents et technocratiques. »⁶³

Dans ces perceptions, nous avons observé les éléments suivants: d'une part, la perception d'autoritarisme des innovateurs, par les *incumbents*. Nous constatons aussi que le groupe d'innovateurs avait un certain dédain pour les règles bureaucratiques et que les changements ont été conduits par l'administrateur fédéral. Morgan (1996) soutient que dans la métaphore de l'organisation comme système politique, on observe fortement l'idée de leadership, de pouvoir et d'autorité. Nous pouvons aussi utiliser la métaphore de l'organisation comme système de domination. Ces éléments sont présents dans le cas de l'AFIP. Nous observions que la perception d'autoritarisme était étendue entre les deux groupes de la fusion -ou absorption- (DGI et DGA).

7.2.4 Changements qui provoquent de l'instabilité

On a déjà mentionné que la structure de la nouvelle organisation a été établie par « essais et erreurs », faute d'une planification préalable au processus. Dans ce sens, ce manque s'est traduit en une perception d'instabilité générale parmi certains fonctionnaires des deux organisations.

Selon l'informateur N° 4:

« Les règles ont eu le même destin; au début, on essayait d'imposer quelques règles puis après on faisait des négociations et des ajustements. »⁶⁴

Ceci a provoqué la méfiance chez les fonctionnaires les plus anciens qui ne croyaient pas que les réformes pourraient s'institutionnaliser plus tard; la négociation des innovateurs étant continue afin de faire face à la résistance bureaucratique.

Pour l'informateur N° 8:

⁶³ « La gente percibía que Silvani quería hacer un cambio, pero no se sintieron identificados con su gestión. Eran muy autoritarios, omnipotentes y tecnocráticos. »

⁶⁴ « Las reglas tuvieron el mismo destino, se intentaba imponer una cierta regla al principio pero luego había negociaciones y adecuaciones. »

« Les personnes âgées modéraient le changement pour les subordonnés. Ils leur expliquaient que ce n'étaient qu'un mauvais moment à passer [...] Bien des gens pensaient que les changements seraient temporaires. »⁶⁵

De même, cette perception du « transitoire » était renforcée par l'inflation normative si caractéristique dans l'étape de la fusion, ce qui encourageait l'idée que les changements n'arriveraient pas à avoir lieu.

D'après l'informateur N° 9:

« L'AFIP [lors de la période initiale de la réforme] élaborait une quantité énorme de normes et ne tenait pas compte des règles des Ordres professionnels. Quant à la réglementation, l'AFIP n'était qu'un bouleversement. C'est pourquoi [le deuxième Administrateur fédéral, M. Héctor Rodríguez] a désigné à la DGI un fonctionnaire provenant de la bureaucratie fiscale qui avait d'excellentes relations avec les Ordres Professionnels [d'avocats et de comptables]. L'AFIP était une organisation productrice de normes tout à fait instables. »⁶⁶

Dans ces perceptions nous observons que l'introduction de grands changements dans l'organisation avait provoqué une certaine sensation d'instabilité ou de manque de direction des innovateurs. Barrett *et al.*, (2006) indiquent qu'il faut faire attention au processus de changement. Bien que les objectifs des innovateurs paraissent être clairs, les *incumbents* percevaient la transition des changements comme incertains, instables ou désordonnés. En ce sens la grande quantité de normes établies par les innovateurs, était perçue comme un phénomène « d'inflation normative » qui suppose que quand il y a excès de normes, les gens tendent à n'en respecter aucune.

7.2.5 Absence de communication entre les gestionnaires et les employés

Conformément à ce qui a été exprimé par les informateurs, on peut en déduire que, même malgré les intentions du premier Administrateur fédéral, M. Carlos Silvani,

⁶⁵ « La gente grande, amortiguaba el cambio a sus subordinados. Les explicaban que eran momentos y que esos momentos iban a pasar [...] Mucha gente creía que los cambios eran algo pasajero. »

⁶⁶ « La AFIP [durante la etapa inicial de la reforma] producía una cantidad de normas increíbles y no contaba con el respeto de los colegios profesionales. La AFIP era un desquicio normativo. Por eso [el segundo Administrador Federal, Héctor Rodríguez] nombró en la DGI a un funcionario que provenía de la burocracia tributaria y que tenía excelentes relaciones con los colegios profesionales [de abogados y contadores]. La AFIP era una fábrica de normas completamente inestables. »

les interviewés ne remarquaient pas d'amélioration de la communication verticale de l'organisation.

D'après l'informateur N° 10:

« M. Silvani cherchait une meilleure communication, c'est pourquoi on a introduit le *Que Se Sepa*⁶⁷ et le courrier électronique pour tous les employés. Pourtant, il y a des problèmes de communication verticale. D'abord, parce qu'il existe une espèce d'indolence de la part des dirigeants et ensuite, il y a une certaine apathie chez les subordonnés. »⁶⁸

L'informateur N° 21 nous a dit :

« Je ne connaissais pas les règles qu'on voulait imposer en ce moment-là. Je travaillais dans une agence de la DGI et les nouvelles que nous avions n'étaient pas suffisantes et nous n'étions pas intéressés à savoir quels étaient les objectifs de cette fusion. Du point de vue de la communication [à l'intérieur de l'organisation], on pourrait dire que ça a été un échec. »⁶⁹

Selon ces avis, la perception d'une mauvaise communication est due au manque d'intérêt soit de la part des dirigeants, soit de la part des employés. En outre, la fusion ou absorption en soi-même restait un sujet tabou puisque les acteurs impliqués (les subordonnés, les innovateurs et les syndicats) se rendaient compte que ce sujet ne pouvait pas être abordé tout directement, ce qui faisait que les directions moins hiérarchiques recevaient plus d'information provenant des mass médias que de leurs sous-gestionnaires.

Pour l'informateur N° 14:

« La communication n'était pas bonne. Toutefois, je crois que les gestionnaires exagéraient un peu cette caractéristique afin de manipuler plus aisément les gens. Moi, je me rendais compte de rien. »⁷⁰

⁶⁷ *Que Se Sepa* est un journal interne de l'AFIP où ils sont publiés les événements les plus importants de l'organisation. Son but consiste à améliorer la communication interne. La réglementation pour le personnel, les conférences, les cours de formation ou toute autre activité importante pour le fonctionnement de l'organisation y sont publiés.

⁶⁸ « Silvani buscaba una mejor comunicación, por eso implementó el 'Que se sepa' y puso correo electrónico para todo el mundo. Igualmente, hay problemas en la comunicación vertical. Primero, porque hay cierta indolencia en los dirigentes y luego, hay cierta apatía en los subordinados. Indolencia y a veces desinterés. Falta contarle las cosas a la gente. »

⁶⁹ « Desconozco las reglas que se pretendían imponer en ese momento. Yo trabajaba en una agencia de la DGI y la información que nos llegaba al respecto no era mucha y tampoco nos interesaba en ese momento en gran medida cuales eran los propósitos de dicha unión. Desde el punto de vista comunicacional [al interior de la organización] podría decir que fue un fracaso. »

⁷⁰ « La comunicación no era buena. Pero yo creo que los jefes exageraban esta falta, para poder manipular con mayor facilidad a la gente. Yo no me enteraba de nada. »

L'informateur N°20 nous a dit:

« Nous avons des nouvelles par les mass médias, les revues, les journaux; il n'avait pas de nouvelles au niveau interne, c'était un sujet tabou, personne n'en parlait. Même pas le syndicat; c'était comme si l'on était un observateur, du jour au lendemain on te le disait [...] Alors, l'AFIP a le pouvoir et, peu à peu, on a remporté les postes et, conséquemment, les gestionnaires ont été changés; tout a été planifié, tous les postes ont été affectés par l'ancienne DGI. »⁷¹

En outre, les fonctionnaires de la douane étaient vus avec méfiance ce qui n'a pas non plus favorisé la création des voies de communication entre les employés de la nouvelle organisation.

L'informateur N°24 disait:

« Il y avait de gros problèmes de communication interne. On n'a pas pris en compte les douaniers; on se méfiait d'eux. »⁷²

Ces perceptions montrent clairement qu'il y avait un problème de communication interne. Nous croyons que le style de *leadership* des innovateurs ajouté à la méfiance qu'il y avait vers certains secteurs de l'organisation (DGA), provoquaient un mauvais climat pour la communication. Nous croyons aussi qu'il peut y avoir eu une certaine manipulation de la mauvaise information, car ce manque augmente le pouvoir des cadres moyens, tant pour soutenir les changements comme pour leur résister.

7.2.6 Les changements ont fait ressortir des fonctionnaires qui étaient à l'ombre de leurs gestionnaires

Comme toute réforme, la fusion a altéré l'ordre de gagnants et de perdants à l'intérieur de l'organisation. En ce sens, les informateurs considèrent que l'adoption de

⁷¹ « Nosotros nos enteramos por los medios, revistas, diarios, todo era externo, no había información interna que circulara, era un tema tabú, nadie tocaba ese tema, no se hablaba. Ni siquiera los del sindicato te informaban, era como verlo desde afuera, de un día para el otro te dijeron [...] bueno la AFIP tiene mando, y de a poquito se fueron llevando los cargos las áreas, y también fue así con el cambio de los jefes, fue todo digitado por la ex DGI. Todos los cargos de también fueron digitados. »

⁷² « Había grandes problemas de comunicación interna. No se tuvo en cuenta a los aduaneros, se sospechaba de ellos. »

la nouvelle structure a finalement permis la réalisation de concours pour l'obtention de postes. Ces concours ont bénéficié aux professionnels qui n'avaient pas pu faire carrière auparavant. Alors, la rotation a permis le renouvellement d'employés dans la mesure où la mentalité de nouveaux agents était moins corrompue et plus ouverte.

Selon l'informateur N° 12:

« Bien des fonctionnaires n'ont pas pu concourir parce qu'il y avait une nouvelle structure. Il y a eu une importante rotation du personnel. La théorie de M. Carlos Silvani consistait à donner du pouvoir aux gestionnaires. Et si le gestionnaire n'était pas efficace, il fallait le changer. »⁷³

Ce changement a été bien accueilli pour les jeunes professionnels de l'organisation. Toutefois, les fonctionnaires les plus anciens de la DGI comme ceux de la DGA se rendaient compte de l'existence d'une culture bureaucratique très enracinée, c'est pourquoi les principes managériaux ont été reçus avec méfiance. Bien des employés se sont sentis « touchés » par les innovateurs.

D'après notre informateur N° 13:

« La résistance a été importante, tout d'abord, dans la douane et ensuite parmi ceux qui furent blessés par les changements continus de gestionnaires et de chefs. Beaucoup d'employés qui étaient à l'ombre de leurs supérieurs ont été assignés aux postes de cadres supérieurs. »⁷⁴

Pour l'informateur N° 14 (sur la rotation):

« Je crois qu'un des aspects positifs, c'est celui de la professionnalisation [...] et la chance pour les jeunes. »⁷⁵

Un autre problème du à la rotation entre les postes, c'est que d'un côté, la nouvelle structure n'a pas pu retenir le personnel efficace qui a pris la retraite volontaire mais, d'un autre côté, elle a permis que des personnes qui étaient « sous l'ombre de leurs chefs » puissent accéder aux postes de cadre supérieur.

⁷³ « Mucha gente pudo concursar porque había una estructura nueva. Hubo también mucha rotación de gente. La teoría de Carlos Silvani era darle autoridad a los jefes. Y si el jefe no sirve hay que cambiarlo. »

⁷⁴ « Tuvieron bastante resistencia, primero en la Aduana y luego entre los heridos que dejaron con los continuos cambios de jefes y gerentes. Seleccionaron mucha gente que estaba tapada por sus superiores, y los promovieron a cargos más altos. »

⁷⁵ « Creo que uno de los aspectos positivos es el de la profesionalización [...] y la oportunidad para la gente joven. »

Pour l'informateur N° 24:

« L'année 2000, ce sont 2500 personnes qui ont pris la retraite volontaire. On cherchait à réduire le personnel à cause de la crise mais aussi, ça a signifié la disparition de personnes qui n'étaient pas motivées ou qui n'étaient pas positives pour l'organisation. Toutes sortes d'employés sont partis. Mais, en général, cette retraite a ouvert aux plus jeunes le chemin auparavant caché par les plus vieux. L'aspect négatif, c'est que la retraite volontaire n'avait pas de mécanisme adéquat pour retenir le personnel efficace. Ce personnel influençait en disant, on ne me laisse pas quitter l'organisation, parce que je suis capable et, en plus, on permet aux incapables de prendre la retraite et s'emparer de beaucoup d'argent, ce n'est pas juste. Tout de même, les retraites volontaires sont difficiles à évaluer. »⁷⁶

Selon l'informateur N° 26:

« Je crois que la retraite volontaire a eu un effet double; d'un côté; elle a impliqué une certaine faiblesse des directions et d'un autre côté, elle a octroyé plus de chances aux jeunes pour occuper les postes de responsabilité. »⁷⁷

Le changement de structures, la retraite volontaire et la rotation du personnel ont été des éléments caractéristiques de l'étape de diffusion. Quelques jeunes ont été promus à des charges avec des responsabilités supérieures, tandis que des fonctionnaires d'une plus grande ancienneté ont pris leur retraite volontaire et ont quitté l'organisation. Greenwood et Hinings (2006) indiquent que le changement de personnel fournit aux organisations une plus grande flexibilité et une capacité d'apprentissage, mais qu'il est aussi nécessaire qu'il y ait une certaine rétention d'*incumbents*.

7.3 L'étape de l'évaluation

Dans cette étape on cherche à analyser comment les innovateurs et le reste de l'organisation ont évalué les résultats des innovations institutionnelles (Vidaver-Cohen, 1997).

⁷⁶ « El retiro voluntario significó la baja de 2500 personas en el año 2000. Se buscaba reducir la dotación por la crisis. Pero también significó darle salida a ciertas personas que no estaban motivadas o que no eran positivas para la organización. Se fue de todo. Pero en general este retiro permitió a los más jóvenes que se les abriera un camino que tenían tapado por las personas de mayor edad. El aspecto negativo es que el retiro voluntario no tenía un mecanismo efectivo para retener a la gente valiosa. La gente valiosa te presionaba diciendo, a mí no me dejan irme porque soy capaz y encima dejan irse con mucho dinero a los incapaces, no es justo. Igualmente los retiros voluntarios son difíciles de evaluar. »

⁷⁷ « Creo que el retiro voluntario tuvo un doble efecto, por un lado implicó cierto debilitamiento de las jefaturas y por otro dio mayores oportunidades a los jóvenes para ocupar cargos de responsabilidad. »

Les perceptions des fonctionnaires de la DGA montreraient que la notion « d'agence envahie » persisterait. Mais il commence aussi à apparaître la perception positive d'une plus grande collaboration entre les fonctionnaires de la DGI et de la DGA, due à l'existence d'une structure formelle dans laquelle ils devaient interagir et être formés. La structure formelle et la qualification sont les deux éléments qui permettent d'expliquer les perceptions positives.

En ce qui concerne le système de rémunérations du personnel de l'AFIP, encore aujourd'hui un « double standard » subsiste, parce qu'il y a deux systèmes différents (DGI et DGA). Nous croyons que ceci est un grand défi pour l'institutionnalisation définitive des changements, car il y a encore deux échelles et deux syndicats.

7.3.1 La perception « d'agence envahie »⁷⁸

Nous avons déjà dit que la DGI et la DGA n'ont pas réagi de la même façon vis-à-vis des changements. En fait, du point de vue de la douane, la fusion a été conçue comme une absorption et une invasion. Cet avis s'est répandu dans la mesure où la DGA n'a pas été occupée par son propre personnel mais par les fonctionnaires de carrière de la DGI. La douane a considéré la fusion ou absorption comme une perte d'autonomie et une subordination.

L'informateur N°13 nous a dit:

« La douane se sentait envahie par les gens de la DGI et, en outre, elle était envahie avant par les politiques, c'est pourquoi on a développé un sens d'appartenance supérieur et un sens de survivance plus élevé [...] Il fallait une fusion et la DGI l'a considérée encore une autre fois comme une absorption puisqu'elle y avait déjà réussi. »⁷⁹

En plus, la DGI avait déjà absorbé avec succès la DGRSS⁸⁰, ce qui a renforcé la perception de menace.

⁷⁸ La Douane est une des organisations les plus anciennes de l'Argentine; sa création date de l'époque coloniale (1536). La DGI est une organisation plus récente, créée en 1940 par la fusion de la direction des impôts internes (créée en 1890) et la direction des impôts aux intérêts (créée en 1930).

⁷⁹ « La Aduana se sintió invadida por gente de la DGI y además estaba invadida desde antes por los políticos, con lo cual desarrollaron un sentido de pertenencia mayor y un sentido de supervivencia más elevado [...] Tenía que ser una fusión, y la DGI la volvió a tomar como una absorción, porque ya habían sido exitosos en la absorción de la Seguridad Social. »

⁸⁰ Direction Générale De Ressources De Sécurité Sociale incorporée à la DGI depuis 1993.

D'après l'informateur N° 11:

« Dans le cas de la DGI, les gens n'avaient pas de problèmes; ils ne voyaient pas les changements comme une menace. Dans le cas de la DGA, ils se sont sentis envahis par la DGI. Pourtant ceux de la DGI étaient plus formés, plus honnêtes, etc. »⁸¹

Selon l'informateur N° 14:

« Les fonctionnaires de la douane étaient vexés; ceux de la DGI pas tellement. Les douaniers destinés aux endroits communs de l'AFIP ont fini par demander leur mutation pour des départements opératoires; peut-être parce qu'ils étaient mieux payés que s'ils travaillaient dans la rue mais aussi parce qu'ils étaient moins contrôlés. »⁸²

Par contre, pour le personnel de la DGI, la menace était moindre puisqu'on détenait de la supériorité technique, professionnelle et fiscale ce qui lui donnait une place favorable par rapport à la non-systématicité des processus de travail dans la douane.

L'informateur N° 24 nous manifestait:

« La DGI a instauré la systématisation tandis que la DGA a toujours été moins systématique et plus pratique. La DGI connaissait mieux la décentralisation de ses activités; ses directions régionales étaient habituées au traitement du budget et du contrôle. La DGA était tout à fait centralisée. Une filière régionale devait demander l'achat de produits ou l'approbation du budget à la filière centrale. Ce qui montre que la DGI était plus forte au moment de la fusion. En plus, la douane comptait sur moins de professionnels que la DGI. »⁸³

De même, tandis que la DGI voyait les innovateurs comme son armée propre, la douane les repoussait comme externes. Le refus de la douane se sentait chaque fois plus, si l'on considère qu'elle se sentait envahie par une organisation plus récente.

⁸¹ « En el caso de la DGI la gente lo tomó bien, no veían a los cambios como algo amenazante. En el caso de la DGA, se sintieron invadidos por la DGI. Pero los de la DGI estaban más capacitados, eran más honestos, etc. »

⁸² « A la gente de la Aduana le chocó, le molestó. A los de la DGI, no tanto. Los aduaneros que fueron a trabajar en los lugares comunes de la AFIP, terminaron pidiendo el pase a áreas operativas, puede ser por que les pagaran más si tenían tareas 'en la calle' pero también porque tenían menos controles. En la aduana el gremio manda, mientras que en la DGI no tanto, esto hace que el criterio del control sea diferente. »

⁸³ « La DGI impuso la idea de sistematización mientras que la DGA siempre fue menos sistemática y más casera. La DGI tenía más ejercicio en la descentralización de sus actividades, sus jefaturas regionales estaban entrenadas en el manejo del presupuesto y el control. La DGA era excesivamente centralizadora, una región tenía que pedir al centro que le compraran cosas o que le aprobasen el presupuesto. Esto era una muestra de que la DGI tenía una mayor fortaleza al momento de la fusión. Por otro lado la aduana tenía menos profesionales que la DGI. »

Pour l'informateur N° 22:

« La douane était la plus ancienne bureaucratie. Cependant, cette fusion a été comme si l'église catholique avait été absorbée par l'église anglicane. Les douaniers n'étaient pas intéressés aux départements de coordination; ils préféraient les départements opératoires. »⁸⁴

Bien que nous ayons déjà traité ce sujet précédemment, la perception « d'agence envahie » a fait que les douaniers n'ont pas participé du processus de création de la nouvelle organisation. La plupart des douaniers a senti l'innovation institutionnelle comme lointaine de son organisation. Par conséquent, l'AFIP comme structure était plus légitimée pour les employés et fonctionnaires de la DGI que pour ceux de la DGA (Meyer et Rowan, 1977; Tolbert et Zucker, 1996). C'est à cause de cela que les douaniers se réfèrent à la création de l'agence unique comme « absorption », tandis que les employés et fonctionnaires de la DGI parlent de « fusion ».

7.3.2 Les effets de la structure

D'abord, on peut dire que la création de la structure a été un symptôme de l'institutionnalisation de la fusion; l'existence de la structure a permis d'organiser les comportements et aussi d'unifier et de coordonner les tâches entre les organisations et leurs bases de données.

D'après l'informateur N°12:

« Le fait de compter sur une structure a été positif. C'est positif parce qu'il permet une institutionnalisation plus importante. C'est pourquoi la structure a été un pas en avant; elle a mieux organisé les comportements. Ce qui reste à résoudre, c'est la question normative dont les sous-directions centrales de l'AFIP doivent s'occuper tandis que les questions opératoires doivent être résolues par la DGI de concert avec la DGA. »⁸⁵

L'informateur N° 23 nous a dit:

« L'institutionnalisation reste inachevée bien qu'on ait avancé à 60% du total. Il nous reste à intégrer encore plus les processus internes qu'il y a à la DGI et la DGA; les

⁸⁴ « La Aduana era la burocracia más vieja. Pero esta fusión fue como si la iglesia católica es absorbida por la anglicana. Los aduaneros le escapaban a las áreas de coordinación y se iban a los sectores operativos. »

⁸⁵ « El cambio positivo fue el hecho de contar con una estructura. Es también positivo porque permite una mayor institucionalización. Por ello la estructura fue un paso adelante, organizó más los comportamientos. La gran asignatura pendiente es que de las cuestiones normativas se ocupen las subdirecciones centrales de la AFIP y que de las cuestiones operativas, se encarguen la DGA y DGI. »

systemes centraux ont été intégrés mais il nous reste à avancer sur les processus internes. Il peut y avoir une « méfiance » de pouvoir des anciennes organisations. Il faut encore les intégrer plus; il faut une intégration plus importante parce ce que sont les ressources humaines. »⁸⁶

Toutefois, il y avait une perception généralisée dans l'organisation que cette structure était très influencée par des questions conjoncturelles et les demandes concernant son organisation dans la mesure où les innovateurs ne savaient pas comment faire face aux problèmes (par exemple, la supériorité « informelle » de la DGI a pu se concrétiser dans la structure).

L'informateur N°15 avançait:

« La structure semblait servir aux objectifs en tous les moments organisationnels et de contexte. Ceux qui en faisaient partie n'ont pas toujours accompagné le changement demandé. Même encore, je crois que jusqu'à présent, on a pris le bon chemin; le débit a été toujours différent, visant pourtant toujours le même objectif. Je ne peux pas remarquer les aspects positifs ni négatifs. Pour moi, il n'y a que des aspects «nécessaires». Toute croissance et toute évolution exigent un effort. »⁸⁷

Dans ce sens, la structure serait le résultat de l'évolution et des problèmes inhérents, ce qui est cohérent avec l'idée déjà mentionnée sur le fait que la dite réforme n'a pas été planifiée. En fait, la structure est née de la fusion des deux organismes. Le processus d'adaptation à cette fusion continue encore aujourd'hui. Ceci nous montre que nous sommes devant une organisation complexe qui n'est pas facile à analyser. C'est pourquoi, un des grands dilemmes reste celui de la gouvernabilité interne de l'organisation.

⁸⁶ « La institucionalización está inconclusa, si bien avanzamos en un 60 % del total. Falta aún integrar más los procesos internos que hay en la DGI y DGA, se integraron los sistemas centrales, pero falta avanzar sobre esos procesos internos. Puede haber ahí un 'recolo' de poder de las viejas organizaciones. Falta integrar aún más, tiene que haber más integración en lo que respecta a RRHH. »

⁸⁷ « La estructura parecía servir a los objetivos en cada momento organizacional y contextual. Quienes la ocupaban no siempre acompañaron oportunamente el cambio que se requería. Aún así, creo que fue un camino recorrido en la dirección correcta y en un único sentido hasta el presente, a diferentes velocidades, pero hacia la misma meta. No creo ser capaz de resaltar aspectos positivos y negativos. Yo los tildaría a todos de 'necesarios'. Todo crecimiento y evolución implica un esfuerzo. »

Pour l'informateur N°2:

« On a créé un monstre et on ne savait pas comment le manipuler; ça fait plus de dix ans que la structure subit des modifications; c'est comme si on faisait des réparations chez toi tous les ans, c'est fatigant, n'est-ce pas? »⁸⁸

Comme nous venons de le dire, ces éléments provoqueraient une résistance certaine. La plupart des informateurs soutiennent que même si la fusion a fait l'objet de résistance, elle avait aussi été bienfaisante sous deux aspects. D'abord, les tâches des fonctionnaires se sont distribuées à cause de la fusion des systèmes de traitement de données et de réingénierie. En deuxième lieu, les cours de formation ont bénéficié du contact direct entre la DGI et la DGA, dont le résultat a été une agréable ambiance due à une interaction et une coordination plus importante des fonctionnaires des deux groupes.

Selon l'informateur N°24 (sur l'intégration et la coordination entre la DGI et la DGA):

« Le point commun des deux groupes, c'est la formation continue. Les cours de management et d'éthique étaient l'excuse pour l'interaction des deux groupes. À la fin de chaque cours, l'ambiance était agréable et ça augmentait les liens internes de l'organisation. Nous remarquons que les contenus généraux rendaient les liens plus étroits parmi les gens des ressources humaines. »⁸⁹

La structure a obtenu une évaluation favorable dans les perceptions de nos interviewés. Elle a augmenté l'ordre et la coordination de l'organisation et elle a réduit l'incertitude. Elle a aussi augmenté l'interaction entre les deux groupes, en même temps que les deux organisations ont commencé à partager leurs bases de données et leurs systèmes. Nous croyons que ceci a fait augmenter l'efficacité de l'agence.

Selon l'informateur N°16:

« Avec le temps, la structure s'est consolidée mais on a fait de divers ajustements à la structure. Toute organisation a des problèmes avec sa structure. La structure exprime en même temps les idéaux, les intérêts, les fonctions et les conflits dans une organisation. Avec

⁸⁸ « Se creó un monstruo que no saben como manejarlo, hace mas de 10 años que están haciendo cambios de estructura, es como si en tu casa todos los años estas en obra, cansa ¿No? »

⁸⁹ « El punto de encuentro de los dos grupos es la capacitación. Los cursos de gerenciamiento y de ética eran una excusa para que los dos grupos interactuaran entre sí. Al finalizar cada curso había un mejor clima entre la gente y esto aumentaba los lazos internos de la organización. Veíamos que los cursos de contenidos generales unían más a los RRHH. »

sa nouvelle structure, le domaine d'influence de la DGI est étendu tandis que celui de la DGA est diminué. »⁹⁰

Dans cette perception nous observons que la structure a eu comme effet que la DGI ait une plus grande influence sur la DGA. D'après les intentions des innovateurs, ils cherchaient à obtenir une plus grande rationalité et une transparence dans la DGA. Si nous associons la structure avec un ordre majeur, nous croyons que ceci a produit un plus grand contrôle dans la douane.

7.3.3 Le double standard du personnel

De nos jours, il y a deux systèmes de personnel et deux contrats de travail bien différents dans l'AFIP. Dépasser ce « double standard » devient aujourd'hui un des défis pour l'institutionnalisation de la réforme. Par rapport à cette question, l'avis général des fonctionnaires des organisations, c'est que la possibilité d'un avancement d'échelon unique est déjà ratée.

Pour l'informateur N°14:

« Le contrat unique, c'est déjà oublié. Il faut avoir un échelon avec quelques clauses communes et puis, les supplémentaires seront propres à chaque organisation. »⁹¹

En tout cas, on pourrait l'atteindre mais ce serait un échelon avec certaines clauses communes conservant quelques spécificités pour chaque organisation.

L'informateur N°24 disait:

« L'échelon unique est encore dû. Au début, il aurait été facile de l'imposer. A ce moment-là, les deux syndicats auraient pu s'adapter plus facilement. Aujourd'hui, c'est presque impossible. Nous allons vers un échelon unifié qui ne signifie pas la même chose «qu'unique». Il y a encore des différences entre les deux organisations. »⁹²

⁹⁰ « La estructura fue madurando, pero se fueron haciendo varios ajustes sobre la estructura. Todo organismo tiene problemas con su estructura, siempre hay problemas con la estructura. La estructura expresa al mismo tiempo los ideales, los intereses, las funciones y los conflictos en una organización. Con la nueva estructura la DGI agranda su área de influencia, mientras que la aduana lo pierde. »

⁹¹ «El convenio único ya fue, vamos a tener un escalafón con unas ciertas cláusulas comunes y luego los adicionales van a ser algo específico para cada organización. »

⁹² « El escalafón único es la gran deuda, al principio, hubiera sido más fácil de imponer. Los dos gremios en ese momento hubieran sido más fáciles de 'adaptar'. Hoy es

Pourtant, une fusion totale dans ce sens serait notamment difficile, en particulier, si l'on considère que les deux organisations ont leurs propres syndicats.

L'informateur N°18 exprimait:

« Dès le début, les syndicats ont rejeté le «contrat unique», c'est pourquoi il n'existe pas encore. »⁹³

Selon l'informateur N°23:

« Il manque encore de l'intégration pour ce qui est des ressources humaines. Nous ne pouvons pas avoir deux systèmes différents pour le personnel. Deux contrats du travail. Le grand défi est un système unique. »⁹⁴

Il est évident que les perceptions indiquent un désir marqué pour un échelon unique pour le personnel de l'agence unique. Elles indiquent que ce manque est la grande tâche à faire. Mais les employés reconnaissent aussi qu'il est impossible de le faire maintenant. Ils ajoutent que le moment approprié était celui de la création de l'agence. Nous pouvons supposer que les deux syndicats résisteraient aujourd'hui fortement à cette unification du contrat de travail. Tandis que dans les années 1990, ils n'auraient pas pu le faire à cause du climat général de réforme que l'on vivait en Argentine.

7.4 L'étape de l'adoption

Lors de l'étape de l'adoption, nous allons analyser comment l'organisation adopte et incorpore des innovations pour les structures et les normes. Ensuite, nous allons analyser dans quelle mesure ces innovations ont donné des réponses pour affronter et résoudre les problèmes ponctuels de l'organisation (Vidaver-Cohen, 1997).

casi imposible. Vamos hacia un escalafón unificado que no es lo mismo que 'único'. Siguen habiendo diferencias entre las dos estructuras. »

⁹³ « Existió desde el comienzo un rechazo hacia el 'convenio único' por parte de los sindicatos, lo cual se prueba en el hecho de que actualmente no se ha podido lograr. »

⁹⁴ « Falta integrar aún más, tiene que haber más integración en lo que respecta a RRHH. No podemos tener dos sistemas de personal diferenciados. Dos convenios de trabajo. Este es el gran desafío a cubrir, el de un sistema único. »

Dans cette étape nous observons comment les fonctionnaires jugent qu'à mesure que l'organisation persiste dans le temps, il commence à y avoir un plus grand respect des normes produites par l'AFIP. On observe aussi qu'avec le cours du temps, il y a eu une réduction du niveau d'improvisation qui était observé comme manque de planification dans l'étape de l'introduction. Au fur et à mesure que l'AFIP est consolidée, elle a commencée « à être ordonnée » et par conséquent plus efficace.

En ce qui concerne le débat que propose Zucker (1999), quand il soutient que la persistance n'est pas synonyme d'institutionnalisation, nous ne sommes pas d'accord avec cette position. Nous croyons que dans les grandes organisations publiques où la politique joue un rôle important, la simple persistance de certains changements est un signe d'institutionnalisation. Dans le cas de l'AFIP et comme nous verrons ensuite dans les perceptions de nos interviewés, la persistance des innovations a produit une consolidation de l'organisation, car les acteurs ont commencé à voir ces changements comme irréversibles. Jepperson (1999) et Alford et Friedland (1999) soutiennent qu'au moment où les innovations organisationnelles cessent d'avoir « un propriétaire ou père fondateur », c'est le moment où il commence à y avoir un processus d'institutionnalisation. L'idée d'institutionnalisation elle-même nous ramène à une persistance et une appropriation des changements par les différents groupes de l'organisation.

7.4.1 Respecter les normes

Selon les avis des informateurs, l'acceptation progressive des normes (soit en matière de structure comme des règles) a été un des indicateurs de l'institutionnalisation de l'agence unique.

Selon notre informateur N°2:

« Dans la nouvelle AFIP, on improvisait beaucoup mais, peu à peu, on a établi des règles de travail rationnelles, des règles acceptées par la majorité. »⁹⁵

⁹⁵ « En la nueva AFIP, se improvisaba mucho, pero, poco a poco se establecieron reglas de trabajo racionales, reglas aprobadas por la mayoría. »

Le temps ayant passé, cette acceptation a été reflétée dans une rationalité et un consensus plus important qui ont réussi à réduire la résistance au changement. Mais, il y a encore des dettes, telles que l'éradication totale de la corruption.

D'après l'informateur N° 14:

« La coordination a augmentée. La professionnalisation a augmenté. L'efficacité aussi, mais la corruption est restée. »⁹⁶

Ce processus (augmentation de la coordination, de l'efficacité et la professionnalisation, etc.) a été favorisé par la persistance de l'AFIP à travers le temps qui a provoqué chez les fonctionnaires la perception de l'institutionnalisation.

Pour l'informateur N° 4:

« Au début, il y avait de la résistance et de la méfiance mais lorsque le processus a continué et les changements semblaient irréversibles, les gens ont commencé à agir d'une façon différente. Ils sont devenus plus constructifs, plus participatifs. Ils sont passés de la confrontation à l'acceptation [...] À partir de ce moment-là, les comportements ont changé vers une collaboration plus importante. »⁹⁷

Ceci a entraîné plus de consensus par rapport aux nouvelles normes que, lors de la première étape, les innovateurs devaient imposer sur une base d'autoritarisme et de contrôle permanent.

L'informateur N° 15 a signalé que:

« Les règles étaient considérées comme des métaphores et des expressions de désir qui n'allaient pas se concrétiser. Ce qui était imposé devait être accompli, ce qui ne l'était pas, devait être ignoré. Pour la plupart, la structure était un mystère et pour le reste, ce n'étaient que des niches où placer des questions sans solution. »⁹⁸

⁹⁶ « La coordinación, aumentó. La profesionalización, aumentó. La eficacia, aumentó. La corrupción, sigue igual. »

⁹⁷ « Había resistencia y desconfianza al principio, pero cuando el proceso perduraba en el tiempo y los cambios parecían irreversibles, la gente se comenzó a comportar de una forma distinta. Comenzaron a tener comportamientos más constructivos, más participativos. Pasaron de la confrontación a la aceptación [...] A partir de ese momento las conductas cambian hacia una mayor colaboración. »

⁹⁸ « Las reglas eran consideradas metáforas y expresiones de deseos que no se iban a materializar. Lo impuesto era cumplido, lo que no, ignorado. La estructura para la mayoría era un misterio y para el resto, nichos donde acomodar cuestiones no resueltas. »

L'adoption d'une structure a mis plus d'ordre à l'agence unique dans les aspects suivants: la coordination entre les deux organisations fondatrices (DGA et DGI), une plus grande professionnalisation de ses fonctionnaires, une plus grande efficacité, de meilleurs systèmes de gestion et de meilleurs contrôles internes et externes.

Tolbert et Zucker (1996) indiquent que les structures dans les organisations ont une grande valeur, parce qu'elles contribuent à un fonctionnement plus ordonné et prévisible du système social. Meyer et Rowan (1977) ont une vision différente. Ils croient que les structures ont un effet plus symbolique que fonctionnel. Elles transmettent un message aux récepteurs externes et internes.

Dans le cas de l'AFIP, le message de la structure vers l'intérieur de l'organisation a signifié un accroissement de l'ordre et de l'efficacité, tandis qu'au-dehors, nous croyons que le message est que pour combattre la corruption dans les organisations publiques il faut avoir une plus grande professionnalisation, de la transparence et des systèmes informatiques.

Mais Meyer et Rowan (1977) soutiennent aussi que les structures peuvent survivre bien qu'elles échouent. La persistance de deux structures de personnel avec différentes rémunérations paraît être un échec partiel, malgré lequel l'agence unique a continué avec ses tâches.

7.4.2 L'expropriation des fonctions

De la fusion des trois départements de recouvrement (la DGI, la DGA et la DGRSS ⁹⁹) résulte la création de départements généraux communs aux trois organisations qui ont exproprié des fonctions à chacune des organisations. Bien que ça constitue un indicateur de l'institutionnalisation de l'agence unique, il y avait aussi une importante résistance des anciennes bureaucraties réticentes à la cession de leurs pouvoirs. Selon les avis des informateurs, il faut encore approfondir l'expropriation des fonctions malgré l'avance du processus.

D'après l'informateur N°23:

⁹⁹ Incorporée par la DGI depuis 1993.

« Il me semble aussi que les départements centraux doivent être plus courageux; on a peur des structures de pouvoir de la DGA et de la DGI. »¹⁰⁰

Selon l'informateur N°26:

« On croit qu'il manque encore de l'intégration. Dans les agences, les sections correspondantes à la DGI et à la DGA sont bien limitées. Il reste encore la question du guichet unique »¹⁰¹

Ces perceptions nous indiquent qu'il reste encore parcourir un bout de chemin. Le cas de l'informateur 23 nous montre une certaine crainte des secteurs centraux de l'AFIP pour avancer encore plus sur les fonctions de la DGI et de la DGA. Encore aujourd'hui, plus de dix années ayant passé depuis la création de l'agence unique, le fait d'être directeur de la DGI ou de la DGA a un poids symbolique très grand pour les fonctionnaires, un poids encore plus grand que le fait d'être directeur de n'importe quel secteur central de l'AFIP.

7.4.3 Les innovations et le contexte

L'interaction existante entre les innovations réalisées et les conditions contextuelles lors de la fusion a des portées diverses. Ceci permet d'envisager la réforme, non comme un fait hors contexte mais comme une solution très influencée par de certaines conditions tantôt internes comme externes.

D'après l'informateur N° 25:

« Il y a des modes, l'agence unique en était aussi une. Il y a des cycles; par exemple, avec l'idée de la centralisation et de la décentralisation municipale se passe exactement de même; après quelques années, il y a des arguments contre ce que l'on pensait avant. Le discours est changé. La politique influence aussi; certains facteurs se sont alignés. »¹⁰²

¹⁰⁰ « También me parece que las áreas centrales tienen que ser menos temerosas, se les tiene miedo a las estructuras de poder de la Aduana y la DGI. »

¹⁰¹ « Cree que aún falta una mayor integración. En las agencias las partes correspondientes a la DGI y DGA están bien separadas. Falta aún la idea de una ventanilla única. »

¹⁰² « Hay modas, la agencia única también era una parte de ella. Hay ciclos. Por ejemplo con la idea de centralización y descentralización municipal, pasa exactamente lo mismo, cada tantos años empiezan los argumentos en contrario a lo que se pensaba en un momento. El discurso va de un lado al otro. También la política influye, se alinean ciertos factores. »

Sur le plan international, tel que nous venons de le dire, l'adoption du modèle d'agence unique répond à la tendance mondiale en matière de fusion des administrations fiscales afin d'atteindre une meilleure efficacité dans le domaine du recouvrement.

Pour l'informateur N° 11:

« Le but, c'était de constituer une agence unique afin de faire partie de l'expérience internationale qu'en ce moment conseillait d'en avoir une. Les pays qui ont des agences uniques sont l'Hollande, l'Espagne, le Brésil, le Canada -qui plus tard va en désister- et l'Argentine. Pour le cas argentin, le problème le plus important était que la douane était très inefficace. Elle avait des gros problèmes concernant la capacité de contrôle et la corruption. »¹⁰³

Sur le plan national, les règles du jeu en matière de commerce extérieur ont changé lors de la première étape, les années 1990, ce qui exigeait adapter ce modèle d'administration fiscale au nouveau contexte caractérisé par l'adoption de la convertibilité¹⁰⁴, l'endettement, l'aiguinement des crises fiscales et le manque de capacité de recouvrement dans les divers niveaux de l'État. En outre, il faut remarquer l'importance de contrôler le contribuable et aussi de lui offrir un meilleur service.

Selon l'informateur N° 7:

« Il y a une décennie, dans le cadre de la convertibilité et de crise fiscale de la République Argentine et sous l'inspiration du modèle d'agence unique, c'est l'AFIP qui fait son apparition. Dans son sein, elle a accueilli la DGI et la DGA. Ensuite, c'est la direction de ressources de sécurité sociale qui les a rejointes. L'AFIP a été présentée comme une solution aux manques remarquables qu'en matière de capacité d'autofinancement avait l'État argentin dans tous les niveaux. Paradoxalement, dans un contexte de forte faiblesse de l'état dans son ensemble, l'AFIP a été présentée comme une initiative pour lui donner du pouvoir. Du point de vue d'une logique qui a mis l'accent sur l'efficacité du recouvrement, on a essayé d'obtenir de la synergie en matière de gestion de l'information et de la capacité de contrôle des contribuables. Par cette double voie, on a essayé d'améliorer la performance du recouvrement. »¹⁰⁵

¹⁰³ « La idea era constituir una agencia única para alinearse con la experiencia internacional, que en ese momento indicaba que era más eficiente y racional tener una agencia única de ingresos públicos. Los países que tienen agencia única son Holanda, España, Brasil, Canadá que luego desanda y Argentina. En el caso argentino, el gran problema era que la aduana era muy ineficiente. Tenía grandes problemas en lo que respecta a la capacidad de control y de corrupción. »

¹⁰⁴ La convertibilité est un schéma de stabilisation du type d'échange du peso argentin. Elle a été en vigueur entre le 1er avril 1991 et le 20 décembre 2001. Afin d'obtenir cet échange stable, on a fixé la valeur du peso argentin en un dollar américain (1 peso argentin = 1 dollar américain). Cette mesure a stabilisé le peso, mais on a "attachée" sa valeur à une monnaie appréciée lors des années 90. Ceci entraînerait des problèmes de dette extérieure provoquant le *default* en 2001.

¹⁰⁵ « Hace una década, en el marco de la convertibilidad y de la agudización de la penuria fiscal del estado argentino y bajo la inspiración del modelo de agencia única, nace la AFIP. En su seno se reunió a las preexistentes Dirección General Impositiva y a la

Nous croyons, alors, que l'institutionnalisation de l'agence unique comme structure est une tâche qui a avancé, mais il y a encore beaucoup à faire. Si nous parlons d'une agence unique, nous devrions trouver des structures uniques. L'AFIP a des structures centrales uniques. Mais, lorsque l'on s'approche plus de la base, c'est-à-dire du territoire, il y a encore des agences séparées de la DGI et de la DGA. Nous pouvons supposer que l'institutionnalisation s'est produite avec une force majeure dans les secteurs centraux de l'agence unique et avec une force mineure dans les bases opérationnelles.

Nous allons analyser la question des valeurs.

Dirección General de Aduanas. Más tarde se sumó la seguridad social. La AFIP fue presentada como una solución a las falencias notorias que en materia de capacidad de autofinanciamiento manifestaba el estado argentino en todos sus niveles. Paradójicamente, en un contexto de fuerte debilitamiento del estado en su conjunto, la AFIP se presentó como una iniciativa tendiente a potenciarlo. Desde una lógica que enfatizó la eficiencia recaudatoria, se intentó ganar sinergia en materia de administración de la información y en capacidad de control de los contribuyentes. Por esta doble vía se buscó mejorar la performance de la recaudación. »

8. LE PILIER NORMATIF OU PRESCRIPTIF

Pour comprendre le développement suivi par ce pilier, il faut rappeler que la création de l'AFIP a eu lieu en 1997, pendant le processus de réforme de l'État argentin (1989-1999), et que les valeurs¹⁰⁶ stimulées par la réforme mentionnée étaient celles qui étaient caractéristiques du NMP (Kernaghan, 1997; Barzelay, 1992, 2001; Seidle, 1995; Charih et Rouillard, 1997; Kettl, 2000; Pollitt et Bouckaert, 2000; Feigenbaum *et al.*, 1999; Aucoin, 1995).

Une des caractéristiques des réformes du NMP était le besoin d'établir les nouvelles valeurs dans les organisations publiques, c'est pourquoi on soulignait les nouveaux principes des fonctionnaires publiques (Feigenbaum *et al.* 1999; Aucoin, 1995). En plus, dans le cas de la création de l'AFIP, l'affaire de la douane parallèle (1992-1996) a entraîné une évasion de 3 milliards de dollars et elle a fort marqué le processus de fusion.

8.1 L'étape de l'introduction

Si nous analysons les valeurs mentionnées dans la réglementation de création de l'AFIP, nous trouvons trois décrets fondamentaux: le 1156/96, le 928/96 et le 618/97. Le décret 1156/96 établit la fusion entre la DGI et la DGA et remarque comme positive l'expérience internationale de l'agence unique de recouvrement. Ce décret considère le besoin d'intervenir la douane à cause des actes de corruption qui y étaient arrivés. Ce décret précise quelques valeurs qui orienteront l'organisation, c'est-à-dire l'AFIP :

- Améliorer le contrôle effectué par l'agence unique
- Chercher une rationalisation des coûts de fonctionnement de l'organisation
- Transparence

¹⁰⁶ Kluckhohn (1951, p. 395) nous fournit une définition du mot valeur : « A value is a conception, explicit or implicit, distinctive of an individual or characteristic of a group, of the desirable which influences the selection from available modes, means, and ends of action ».

Le décret 928/96 a fixé pour l'AFIP un plan stratégique qui considère les valeurs suivantes:

- Processus orientés vers la qualité du service
- Améliorer les coûts et le dynamisme de l'organisation
- Simplification des démarches
- Évaluation de la performance de l'organisation à partir des indicateurs quantitatifs
- Évaluer la performance individuelle des fonctionnaires
- Une plus grande transparence pour combattre la fraude et la corruption.
- Améliorer l'attention au contribuable.

Les fonctionnaires de l'AFIP considèrent que le décret 618/97 du 10/7/97 a créé l'AFIP, car c'est justement ce décret qui a accordé des facultés et des compétences à l'agence unique et qui a défini sa première structure. Les valeurs qui y sont mentionnées sont seulement deux : *l'efficience et l'efficacité*.

8.1.1 Efficacité et efficience

Selon les avis des informateurs, la création de l'agence unique visait l'efficacité et l'efficience. En fait, on sentait ces valeurs comme l'envers de la diminution de la corruption de l'organisation.

Dans un sens plus large, les informateurs se sont rendu compte que les valeurs qui ont marqué la création de l'AFIP, étaient caractéristiques des années 90 exprimées par les postulats de la Nouvelle Gestion Publique. Ces principes recteurs étaient la transparence, la modernisation et le professionnalisme, l'efficacité, l'efficience et la rationalisation, un meilleur service au contribuable, la conversion des bureaucrates en gestionnaires, etc.

Il faut remarquer que cette transformation de l'agence unique, d'une agence de contrôle à une agence de services, impliquait un changement diamétral pour le paradigme de l'administration fiscale.

Ce paradigme ne considérait pas l'autonomie des directeurs de région. L'AFIP est une organisation qui couvre tout le territoire de l'État argentin et dans le modèle

précédent de DGA et de DGI, les directeurs régionaux n'avaient aucune marge pour adapter leur service au contribuable. Dans le nouveau modèle on a cherché à transformer ces fonctionnaires en « gestionnaires ». Les innovateurs faisaient allusion justement à ces fonctionnaires, lorsqu'ils soutenaient qu'il fallait transformer les bureaucrates en gestionnaires.

Nous commençons maintenant à analyser les perceptions de nos informateurs :

Pour l'informateur N° 10:

« On cherchait à rendre les démarches plus agiles, efficaces et simplifiées et à orienter les gestionnaires pour les buts de recouvrement. On prétendait faire devenir les fonctionnaires chargés des agences de région de l'organisation en gestionnaires. »¹⁰⁷

Les perceptions nous montrent que dans la création de l'agence unique il y a eu une forte introduction de valeurs du NMP. En premier lieu, on mettait l'accent sur l'efficacité et l'efficience de l'organisation, suivies par la transparence. En ce qui concerne la transformation des bureaucrates en gestionnaires, les premiers destinataires de ce message étaient les chefs de région de l'AFIP. On cherchait que ces fonctionnaires soient responsables par les objectifs de collecte de leur région et qu'ils cherchent aussi un meilleur service aux contribuables de leur juridiction.

Selon l'informateur N° 11:

« Dans le cas argentin, le grand problème était que la douane était très inefficace. Il y avait de grands problèmes en ce qui concerne la capacité de contrôle et la corruption... Ma préoccupation avec la fusion était qu'un bateau ne coule pas l'autre. C'est-à-dire que le problème de la douane ne terminerait pas en « coulant » la DGI. »¹⁰⁸

Par rapport à la douane, la question de la qualité de ses contrôles et la corruption sont toujours mentionnés. Le diagnostic des innovateurs était que pour rendre plus efficiente la douane il fallait la rationaliser, l'organiser et la rendre plus transparente.

L'informateur N° 16 nous a dit:

« Il y avait des valeurs explicites telles que l'éthique, l'efficacité et l'efficience. Mais il y avait aussi des valeurs ou non valeurs implicites; on estimait tout ce qui était en

¹⁰⁷ « Se buscaba desburocratizar, eficientizar, simplificar los trámites y orientar a los gerentes hacia las metas de recaudación. Se quería transformar a los funcionarios que estaban a cargo de regiones de la organización en gerentes. »

¹⁰⁸ « En el caso argentino, el gran problema era que la Aduana era muy ineficaz. Había grandes problemas en la capacidad de controlar y con también con respecto a la corrupción. Mi preocupación con la fusión era que un barco no hundiese al otro. Es decir, que la Aduana no terminase hundiendo a la DGI. »

rapport avec les techniques de gestion privée et on dévalorisait tout ce qui se rattachait à la bureaucratie. Je pense que la douane a eu le dessous parce qu'elle n'a pas été valorisée; soit par ses caractéristiques bureaucratiques comme par ses problèmes d'inefficience et corruption. »¹⁰⁹

Dans cette perception, on observe une référence aux valeurs explicites (l'éthique, l'efficience et l'efficacité) et aux valeurs implicites -avec un fort caractère managérial- (Saint-Martin, 2000). Le managérialisme soutient que le secteur public est inefficace parce qu'il n'applique pas les techniques d'administration du secteur privé (Pollitt et Bouckaert, 2000; Feigenbaum *et al.*, 1999; Saint-Martin, 2000).

D'après l'informateur N°25:

« Il fallait transformer une organisation de contrôle en une organisation orientée vers les services. Nous devons lutter contre une image du secteur public inefficace; il fallait plus d'efficience et de responsabilité. »¹¹⁰

Greenwood et Hinings (2006) considèrent que changer les valeurs d'une organisation de contrôle par celles d'une organisation de services implique de chercher à changer l'archétype dominant. Il qualifie ce phénomène de changement radical. Si nous prenons en considération les deux organisations, les deux avaient une culture bureaucratique préalable (plus dans la DGI) et ses archétypes étaient ceux des organisations de contrôle. Pettigrew *et al.* (2001) indiquent que ce type de changement implique un changement d'idéologie dominante dans les organisations et que ce changement affecte sa culture, ses systèmes de significations et les relations de pouvoir à l'intérieur.

Amis *et al.*, (2002) soutiennent que le changement d'archétype des organisations implique un changement de croyances, de valeurs et d'idées qui donnent une forme aux conceptions sur la façon dont laquelle l'organisation doit faire les choses, combinée avec des structures et des processus utiles pour mettre en œuvre et renforcer ces idées. Quand on cherche le changement du système interprétatif des organisations, nous faisons face à un processus de changement radical. Ce processus produit de la résistance

¹⁰⁹ « Había valores explícitos como ética, eficacia y eficiencia. Pero también había valores o desvalores implícitos, se valorizaba todo lo que tuviera que ver con las técnicas del gerenciamiento privado y se desvalorizaba todo lo que pareciera burocrático... Yo pienso que la Aduana llevó la peor parte, porque se la desvalorizaba tanto por sus características burocráticas como por sus problemas de ineficiencia y corrupción. »

¹¹⁰ « Había que transformar un organismo que era de control en un organismo orientado hacia los servicios. Teníamos que luchar con una imagen de sector público ineficiente, había que buscar más eficiencia y responsabilizarse. »

au changement chez ceux qui ont les « vieilles » valeurs et, à cause de cela, le processus de transformation acquiert des caractéristiques coercitives.

8.1.2 Les valeurs liées à l'amélioration du service au contribuable

Le décret 928/96 de la création de l'AFIP a établi l'amélioration du service au contribuable comme une valeur d'organisation. La plupart de nos interviewés a manifesté que l'administration fiscale n'offrait pas de bon service au contribuable. C'était une tâche importante. Avant, le contribuable était considéré avec méfiance; il fallait pourtant changer ce point de vue pour un autre, celui d'un traitement de respect.

Pour l'informateur N° 27:

« Le service au contribuable ou à l'utilisateur était un problème. La qualité du service était mauvaise. Les gens se plaignaient par le temps d'attente, la lenteur des démarches, le manque de précision ou le manque de transparence des employés pour orienter le public, la quantité de formulaires pour suivre chacune des démarches, etc. Soit dans la DGI comme dans la DGA au moment de la création de l'agence unique, les secteurs les plus rationnels considéraient qu'il fallait améliorer le service au public. Il y avait aussi un sujet culturel des organisations dédiées au contrôle où l'utilisateur est toujours suspect de quelque chose et, c'est pourquoi on ne peut pas s'occuper bien de lui. Un autre aspect à signaler, c'est que les entreprises de services publics, une fois privatisées, ont amélioré leur service aux clients, d'où ceux-ci ont commencé à exiger une meilleure attention de la part d'autres organisations publiques. »¹¹¹

Dans ce domaine, les innovateurs ont récupéré l'importance du « service au public », l'idée de « fonctionnaires publics » et de l'éducation fiscale.

En ce qui concerne la transformation de la manière dans laquelle l'AFIP percevait les contribuables, l'introduction de valeurs liées à l'amélioration de l'attention au public est une démonstration claire de cette idée. Les organisations fiscales ont vu traditionnellement le contribuable comme quelqu'un de suspect qu'il fallait contrôler.

¹¹¹ « La atención al contribuyente o usuario, era un problema. La calidad del servicio era mala. Teníamos grandes quejas de la gente por el tiempo de espera, la lentitud de los trámites, la imprecisión o poca claridad de los funcionarios para orientarlos, la gran cantidad de formularios, la cantidad de requisitos para cada trámite, etc. Tanto en la DGI como en la DGA, en el momento de creación de la agencia única, ya existía un consenso entre los sectores más racionales, de que la atención al público tenía que mejorarse. Había también una cuestión cultural de las organizaciones dedicadas al control en la que el usuario siempre es 'sospechoso de algo' y por eso no se lo puede tratar bien. Otra cosa que podría señalarse, es que las empresas de servicios públicos, al ser privatizadas, comenzaron a atender mejor al usuario y esto hizo que los clientes demandasen cada vez una mejor atención en los otros organismos públicos. »

Avec le nouveau paradigme, le « suspect » s'est transformé dans un « citoyen » lequel en plus de contrôler, il faut écouter. Selon Delgado Lobo et Goenaga (2007), en prenant le cas de l'Espagne, dans la mesure où les administrations fiscales étaient démocratisées, abandonnaient la logique du contrôle et de la punition du « contribuable », pour passer à une conception de « citoyen » qu'il faut écouter, instruire et à qui rendre un bon service.

Nos interviewés nous ont dit :

Informateur N° 11:

« La valeur qu'il fallait installer, c'était celle de l'amélioration du service au public. D'après mon expérience, l'attention au public était mauvaise. Il fallait notamment rendre un meilleur service. »¹¹²

Selon l'informateur N° 3:

« En ce moment-là, on a bien propagé les points sur lesquels la gestion de l'AFIP serait basée; on a commencé à parler d'une culture orientée vers le service au contribuable (client). »¹¹³

Ces perceptions nous indiquent qu'une valeur centrale que prétendaient introduire les innovateurs était celle du service au contribuable. Les organisations basées sur l'archétype du contrôle, construisent nécessairement un ensemble de croyances autour du sujet à contrôler. Le changement de cet ensemble de valeurs est généralement une tâche complexe, parce que les valeurs précédentes sont généralement intégrées chez les membres et dans les routines de l'organisation (Amis *et al.*, 2002 ; Greenwood et Hinings, 2006).

8.1.3 Professionnalisation

La création de l'AFIP poursuivait parmi tant d'objectifs celui de la professionnalisation ce qui a bénéficié aux jeunes qui avaient une formation

¹¹² « El valor que había que instalar era el de mejorar la atención al público. Por mi experiencia personal, veía que en las oficinas públicas se atendía muy mal al contribuyente. Había que mejorar ese aspecto profundamente. »

¹¹³ « En esa oportunidad se dio mucha difusión a los puntos sobre los que se basaría la gestión de la AFIP, se comenzaba a hablar de una cultura orientada hacia la atención del contribuyente (cliente). »

universitaire. En fait, les informateurs ont avoué qu'ils se sont rendu compte du rapport entre la professionnalisation et l'arrivée de nouveaux professionnels à l'agence unique.

Une autre caractéristique remarquée par nos interviewés, c'est que la DGI avait un profil plus technique et spécialisé pour le recouvrement des impôts, tandis que la DGA avait toujours subi la présence de fonctionnaires désignés par des politiciens.

La professionnalisation est une valeur qui était présente dans le vieux paradigme d'administration fiscale, mais elle était liée à une certaine rigidité bureaucratique. Avec le nouveau paradigme, la professionnalisation était liée à une plus grande formation du fonctionnaire et à sa connaissance des nouvelles technologies de gestion. Il existerait une forte association des principes d'efficience et d'efficacité avec la professionnalisation (Delgado Lobo et Goenaga, 2007; CIAT, 200; Armenakis *et al.*, 2007; Cunill Grau, 2004).

Par rapport à cette question, nous interviewés ont proposé :

Informateur N° 25:

« Une autre valeur à considérer, c'est celle de la professionnalisation qui est différente du professionnalisme. La professionnalisation a les deux significations. D'une part, elle attire plus de professionnels vers l'organisation et d'autre part, elle donne une formation professionnelle aux employés, pour qu'ils deviennent meilleurs et plus « professionnels » ... La DGI a une culture plus professionnelle, tandis que la DGA a plutôt une culture « interne ». Pour les employés de la DGA la meilleure formation est octroyée par le travail en soi-même, tandis que les employés de la DGI croient que la professionnalisation est plus importante. »¹¹⁴

Pour la perception de cet informateur, la DGI avait un niveau de professionnalisation majeur au moment de la création de l'agence unique, tandis que la DGA donnait davantage de valeur à la formation sur le tas.

L'informateur suivant a aussi associé un niveau d'organisation majeur avec le professionnalisme. Il a aussi souligné que la DGI avait un profil plus technique et isolé de la politique que la DGA.

¹¹⁴ « Otro valor a tener en cuenta es el de la profesionalización. Que es algo distinto al profesionalismo. La profesionalización tiene los dos significados. Por un lado es traer más profesionales a la organización y por otro lado significa capacitar profesionalmente a los empleados, ser mejores y más « profesionales » en lo nuestro... La DGI tiene más cultura profesional, mientras que la DGA tiene más cultura « interna ». Creen que la mejor capacitación es la que da el puesto de trabajo mientras que la DGI cree más en la profesionalización. »

L'informateur N° 26 a déclaré:

« Je reconnais que la DGI était plus organisée que la DGA, elle avait des processus de meilleure qualité, plus de professionnels, etc. La DGI était plus technique, tandis que la DGA était plus politique. La DGI a traditionnellement été plus isolée de la politique, tandis que la DGA a toujours été le destin politique utilisé comme une manière de récompenser les personnages qui ont soutenu les campagnes électorales. »¹¹⁵

Les perceptions favorables à la professionnalisation ont indiqué que ça a été une bonne occasion pour les jeunes universitaires ou que cette idée a permis une sélection plus rationnelle ou scientifique du personnel. On associait aussi la professionnalisation à la transformation des bureaucrates en gestionnaires.

Selon l'informateur N° 27:

« Une valeur promue lors de la création de l'agence unique a été celle de la professionnalisation. Un diagnostic préalable indiquait que dans la DGI le taux de professionnels atteignait le 40% et dans la DGA, il arrivait environ au 20%. [...] C'est pourquoi, on a cherché à incorporer des jeunes diplômés universitaires. Beaucoup de ces professionnels ont commencé comme stagiaires, contractuels ou consultants. On a aussi cherché à rendre plus « scientifique » la recherche du nouveau personnel, c'est pourquoi on a imposé les méthodes de sélection de la DGI qui étaient plus systématisées et on a enlevé les mécanismes de type « direct » de la DGA. [...] Je me souviens qu'il y avait des cours de leadership ou d'éthique pour approfondir cette tendance de la professionnalisation [...] appréciés par quelques-uns et détestés par d'autres [...] Autre question à considérer, c'est qu'au moment de parler de professionnalisation, on parlait de transformer les bureaucrates en gestionnaires ce qui était vu comme une agression, les deux organisations ayant une histoire bureaucratique. »¹¹⁶

Dans les perceptions, on observe une évaluation positive de la professionnalisation dans les deux organisations (DGI et DGA). Par rapport au

¹¹⁵ «Reconozco que la DGI era más organizada que la DGA, tenía mejores procesos, más profesionales, etc. La DGI era más técnica, mientras que la DGA era más política. Tradicionalmente la DGI estuvo más aislada de la política que la DGA siempre fue un destino político para pagar a ciertos personajes que apoyaron las campañas electorales. »

¹¹⁶ « Un valor que fue muy promovido durante la creación de la agencia única, fue el de la profesionalización. Había un diagnóstico de la organización que indicaba que en la DGI el nivel de profesionales era del 40 por ciento del total y en la DGA era cercano al 20. [...] Por eso se buscó incorporar más gente nueva con título universitario. Muchos de estos nuevos profesionales empezaron como pasantes, contratados o consultores. También se buscó hacer más 'científica' la búsqueda de nuevo personal, por ello se impusieron los métodos de selección que tenía la DGI que eran más 'sistemizados' y se dejó de lado a los mecanismos de ingreso de tipo 'directo' que tenía la DGA [...] Recuerdo que había cursos de capacitación de liderazgo o de ética para reforzar esta tendencia hacia la profesionalización [...] y que la mitad de la gente los apreciaba y la otra mitad los detestaba [...] Otra cuestión que hay que tener en cuenta es que al mismo tiempo que se hablaba de profesionalización, se hablaba de transformar 'burocratas en gerentes' que, si tenemos en cuenta que ambas organizaciones tenían una historia burocrática, era visto como una agresión. »

changement d'archétype cherché (Amis *et al.*, 2002), la transformation de bureaucrates en managers, était perçue avec une certaine incommodité, car les deux organisations avaient un passé bureaucratique.

Nous commençons maintenant à traiter la question de la corruption.

8.1.4 Corruption

Les innovateurs ont mis l'accent sur la transparence comme une forme de lutte contre la corruption dans l'organisation à cause de l'affaire de la « douane parallèle. » De fait, bien que l'on perçoive que dans la DGI il existait de la corruption, pour la douane le sentiment était plus grand.

D'une autre part, les innovateurs rattachaient la mise en œuvre des systèmes de gestion et la professionnalisation à la baisse du taux de corruption. Pourtant, malgré la transparence, il semblait que la corruption était générale sur le plan national ce qui empêchait l'accomplissement des intentions des innovateurs.

Du point de vue des valeurs, le principe de transparence était la plus grande mesure contre la corruption. La corruption comme phénomène a besoin de l'« opacité » des organisations. Pour cette raison, la transparence comme valeur a un effet positif sur l'efficacité et l'efficience des organisations (Etkin, 1993; Schvarstein, 2000).

Le paradigme d'administration fiscale en vigueur au moment de la création de l'AFIP, mettait l'accent sur le contrôle du contribuable. Il avait aussi comme caractéristique une grande rigidité bureaucratique, où il n'avait pas de marges d'autonomie pour les fonctionnaires. L'accomplissement de la norme donnait lieu à deux conduites : d'une part, aux rituels bureaucratiques (application stricte) et d'autre, à la corruption, par laquelle le fonctionnaire pouvait effectuer une « application sélective » de la norme. Cela est un exemple clair de la « double morale » des organisations, qui soutient qu'un même principe peut être utilisé d'une manière positive et négative simultanément (Etkin, 1993).

Nos interviewés ont dit :

Informateur N° 16:

« Dans la DGI la corruption était représentée par les cols blanc tandis que dans la DGA la corruption serait représentée par les inspecteurs. Le 70% était pour le fisc et le 30% pour nous. Ce comportement a été brisé avec l'AFIP puisque dans quelques cas, c'était le 100% pour nous et le 0% pour le fisc. »¹¹⁷

Dans cette perception, on observe que la création de l'AFIP a signifié pour certains groupes corrompus un renforcement de ses conduites « opaques ». Les innovateurs cherchaient à introduire une plus grande transparence à travers de l'utilisation de systèmes informatiques.

Selon l'informateur N° 22:

« Dans la douane, il y avait de l'impunité et le contrôle était fragile. On prétendait promouvoir la gérance; puis la professionnalisation; ensuite la transparence. On a essayé d'améliorer la transparence et de baisser les niveaux de corruption à l'aide de systèmes. Je crois que la douane a été améliorée grâce à la fusion, qu'elle est devenue plus professionnelle et qu'elle a incorporé plus de systèmes. »¹¹⁸

Ces perceptions nous indiquent que la question de la corruption était un problème plus grand dans la DGA que dans la DGI. La création de l'Agence unique a fait germer des conduites négatives chez quelques douaniers et en même temps, on a cherché à améliorer la transparence de l'AFIP par l'introduction de systèmes d'information et par la professionnalisation.

L'informateur N° 25 nous a dit:

« Je ne me souviens pas tellement de l'éthique. Par contre, je me souviens que l'on mettait l'accent sur la transparence. Mais il y avait un problème, on ne pouvait pas parler assez de transparence lorsque le gouvernement national était suspect de corruption. »¹¹⁹

¹¹⁷ « En la DGI la corrupción es de cuello blanco mientras que en la DGA la corrupción estaría representada por los inspectores. Había un reparto que era, el 70 por ciento para el fisco, el 30 por ciento para nosotros. Esa conducta se rompió con la AFIP, en algunos casos pasó a ser el 100 por ciento para nosotros y cero para el fisco. »

¹¹⁸ « Había impunidad en la Aduana y una fragilidad muy grande en el control. El valor que se quería promover era el gerenciamiento. Luego la profesionalización. Luego la transparencia. Con los sistemas se buscó mejorar la transparencia y bajar los niveles de corrupción. Creo que la Aduana mejoró con la fusión, que se profesionalizó y que incorporó más sistemas. »

¹¹⁹ « No recuerdo tanto el valor ética. Sí recuerdo que se ponía un fuerte acento en la transparencia. Pero había un problema, no se podía hablar de mucha transparencia con un gobierno nacional que era sospechado de corrupto. »

Ici, apparaît une des limitations externes à la lutte contre la corruption. Bien que les innovateurs aient souligné la valeur de transparence dans l'agence unique, dans le contexte national plus vaste, le gouvernement avait reçu plusieurs dénonciations de corruption.

8.2 L'étape de la diffusion

Dans l'étape de la diffusion, on observe une réaction exprimée par une sensation de crainte et de méfiance face aux nouvelles valeurs proposées par les innovateurs. C'étaient les temps de la réforme de l'État lors de laquelle beaucoup d'employés avaient perdu leurs emplois. Cette situation et les scandales par corruption de la douane parallèle ont réveillé un sentiment de peur de la part des fonctionnaires de l'AFIP face aux changements.

8.2.1 Crainte ou résistance au changement

Face aux valeurs que les innovateurs ont commencé à promouvoir, il y a eu de différentes réactions de la part des deux organisations. Les divers groupes internes réagissaient différemment face aux innovations de la nouvelle structure. Pour la DGA, les sentiments éprouvés étaient de la méfiance et de la crainte; la DGI était plus confiante au début.

Il ne faut pas oublier que dix ans après la fusion ou l'absorption, il y a encore de la résistance de la part de la DGA. Pour illustrer cet exemple, on peut citer l'utilisation de l'insigne de la douane et l'absence du logo de l'AFIP.

Il faut mentionner que le risque au changement a été moindre pour les départements opérationnels que pour les cadres supérieurs.

McNulty (2004) nous indique que les cultures organisationnelles ont une certaine capacité de résistance au changement et qu'après avoir souffert des tentatives de changement radical, généralement, elles arrivent à un hybride.

Cette capacité de résistance et de transformation nous pouvons la comparer au concept de *résilience*, mot qui a son origine dans la langue latine, qui signifie, retourner, revenir, rebondir. Le terme a été adapté aux sciences sociales pour caractériser ces personnes qui, bien que naissant et vivant dans des situations de haut risque, se sont développées psychologiquement sainement et avec succès. Aussi dans certaines études d'écosystèmes la *résilience* signifie la capacité d'un système d'absorber certains changements devant des perturbations externes, en cherchant retourner à une forme semblable à celle qui avait cours avant l'intervention (Vera Poseck, 2004).

Selon l'informateur N° 6:

« L'incertitude initiale face à la possibilité de la perte des droits acquis a tourné dans la résistance de certains fonctionnaires. C'est pourquoi, à mon avis, lors des premières années, il n'y a pas eu de changements culturels importants. Malgré que l'intégration a eu lieu au niveau administratif, la spécificité, l'importance et l'histoire culturelle des deux organisations ont envahi le processus, jusqu'à ce que dix ans plus tard, les différences culturelles y restent encore. Par exemple, la DGA utilise encore l'insigne de la douane et elle ne porte pas le nom de l'AFIP. »¹²⁰

Par rapport aux récepteurs, Lines (2005) nous indique que les émotions et les valeurs ont la même importance. La perception d'agressivité, de malaise ou d'autoritarisme, mène à une prédisposition négative face aux changements :

D'après l'informateur N° 8:

« [...] les jeunes liés aux innovateurs étaient dominants et ils ne respectaient pas les gens. Leurs valeurs étaient la concurrence et l'individualisme extrême [...] Les gens n'étaient non plus motivés [...] La plupart des personnes a perçu les changements comme quelque chose d'agressif, comme une imposition du pouvoir, comme une grande pression. L'ambiance était désagréable. »¹²¹

¹²⁰ « La incertidumbre inicial ante la posibilidad de la pérdida de derechos adquiridos redundó en una actitud de resistencia de algunos funcionarios. Por ello, a mi entender, durante los primeros años, no hubo cambios culturales profundos. Si bien lentamente la integración se fue dando a nivel administrativo, la especificidad, magnitud e historia cultural de de ambos organismos minaron el proceso, al punto que 10 años después, persisten diferencias culturales muy fuertes. A modo de ejemplo, la DGA aún utiliza como logo identificador el histórico escudo de la Aduana y no el nombre AFIP. »

¹²¹ « [...] los jóvenes ligados a los innovadores eran avasalladores y no respetaban a la gente. Sus valores eran la competencia y el individualismo extremo [...] Tampoco se ejercía una buena motivación en la gente [...] El grueso de la organización percibió a los cambios como algo agresivo, como una imposición de poder, como una gran presión. Había un clima de malestar. »

Dans cette perception, on observe des éléments intéressants. Ce sont justement l'esprit de compétitivité et l'individualisme chez les jeunes incorporés par les innovateurs. La vieille culture bureaucratique régnante dans les deux organisations donnait une grande valeur à la préoccupation par le groupe et la solidarité, tandis que les pratiques individualistes étaient considérées comme égoïstes.

Selon l'informateur N° 27:

« C'étaient des temps difficiles. Les personnes ont agi différemment face à la création de l'agence unique et aux valeurs proposées. D'une part, les gens risquaient de perdre leurs postes d'emploi [...] Dans la DGI, on remarquait une adhésion à ces valeurs, parce que l'administrateur était un homme dont sa carrière avait été faite dans l'organisation. Dans la douane, il y avait de la méfiance, de la peur et du scepticisme. Ils ne confiaient pas aux innovateurs. »¹²²

Le changement de valeurs proposé par les innovateurs était perçu comme agressif, particulièrement dans la DGA. Il y avait aussi une crainte de perte d'emploi, parce que c'étaient les années de réforme de l'État. Dans la DGA on mélangeait la méfiance, la résistance et le scepticisme devant les innovations.

Selon Amis *et al.*, (2002) la résistance au changement est attachée aux coûts perdus (*sunk costs*) que les gens voient dans les organisations. Quand un changement de valeurs est introduit, les gens qui adhéraient aux vieilles valeurs tendent à voir l'innovation comme une menace, parce qu'elle change leur façon d'interpréter et d'évaluer la réalité et aussi car elle impliquerait des routines nouvelles. Pour cette raison, pour chercher des changements de type radical, les innovateurs recourent, généralement, à des schémas coercitifs comme nous avons vu dans plusieurs parties de cette recherche.

8.2.2 Efficience et efficacité

Nous allons analyser comment les fonctionnaires réagissent vis-à-vis les valeurs proposées par les innovateurs par rapport aux idées d'efficience et d'efficacité.

¹²² « Eran momentos difíciles. La gente respondió de distintas formas a la creación de la agencia única y a los valores que se le proponían. Por un lado había un gran temor a perder el empleo [...] En la DGI se percibía una adhesión a estos valores porque el administrador era un hombre que había crecido en su organización. En la Aduana había una sensación de desconfianza, temor y escepticismo. Desconfiaban de los innovadores. »

Les avis des informateurs nous ont montré les différences existantes entre la DGI et la DGA au moment de « traiter » les nouvelles valeurs. La DGA suspectait des valeurs rattachées à « l'absorption » de son organisation tandis que la DGI était plus permissive.

D'ailleurs, les jeunes étaient plus ouverts aux nouvelles valeurs tandis que les fonctionnaires plus anciens restaient plus liés aux anciennes règles et croyances.

En outre, l'efficacité et l'efficience étaient considérées comme deux objectifs très importants pour l'agence unique, c'est pourquoi la légitimité de l'organisation était tout à fait rattachée aux résultats (ou montants) obtenus du recouvrement.

Selon l'informateur N° 27:

« Quant aux valeurs pour établir l'agence unique, je crois que soit la DGI comme la DGA avaient un accord. Il est difficile que quelqu'un refuse publiquement l'idée de transparence, de rationalité ou de professionnalisme des organisations [...] Le problème était le contexte où ces valeurs étaient établies [...] Pour la DGI les valeurs de transparence, d'efficience, de rationalité, de professionnalisme, les systèmes, etc., n'étaient pas bizarres puisqu'elles faisaient partie des discours historiques. Dans le cas de la douane, on suspectait de ces valeurs considérées comme des excuses de la DGI pour « intervenir » la DGA, pourtant on reconnaissait que la défense des scandales de corruption qui sortaient dans l'une des journaux n'était pas facile. »¹²³

Dans cette perception nous observons que les idées d'efficience et d'efficacité, étaient présentes, parce qu'elles faisaient partie d'un discours traditionnel dans les deux organisations, mais à la Douane on croyait que l'accent que mettaient les innovateurs sur les valeurs d'efficience et d'efficacité étaient les façades de l'absorption.

Par rapport à l'introduction des systèmes informatiques comme une façon d'obtenir une efficacité et efficience majeure, nos interviewés ont manifesté :

Informateur N° 11:

« On n'a pas accepté la question de l'automatisation ou de la rationalité. Pour eux, le contribuable était un sujet passif qu'il fallait toujours contrôler. Le fait d'éviter le caractère discrétionnaire, je crois que ça a été une valeur rejetée. La question de

¹²³ « Frente a los valores que se pretendía establecer con la agencia única, pienso que tanto los grupos de la DGI y la DGA tenían un cierto acuerdo. Es muy difícil que alguien se niegue en público a la idea de mayor transparencia, racionalidad o profesionalización de las organizaciones [...] La cuestión es el contexto en el cual esos valores se establecen [...] Para la DGI los valores de transparencia, eficiencia, racionalización, profesionalización, sistemas, etc, no eran ajenos porque tenían algún discurso histórico que hacía referencia a ellos. En el caso de la Aduana sospechaban de todos esos valores, como un conjunto de excusas de la DGI para 'intervenir' su organización, pero reconocían que los escándalos por corrupción que los tenían permanentemente en las primeras planas de los diarios no eran fáciles de defender. »

l'automatisation de certaines démarches ou contrôles n'a pas été facile. On a considéré comme une perte de pouvoir ou de professionnalisme ou d'autonomie le fait qu'une machine annonce les personnes à inspecter ou la date de l'inspection. »¹²⁴

Dans cette perception on observe qu'on résistait à l'automatisation chez ceux qui croyaient qu'un système informatique ne doit pas indiquer qui doit être inspecté ou quand cette inspection doit avoir lieu. Actuellement dans l'AFIP, c'est le système informatique qui choisit les contribuables à inspecter et le moment. Ainsi on cherchait à augmenter l'efficacité et diminuer le caractère discrétionnaire des fonctionnaires. Mais les fonctionnaires ont interprété cette innovation comme une perte de professionnalisme.

Par rapport aux valeurs efficacité et efficacité, on a indiqué que, finalement, on cherchait un accroissement du recouvrement.

L'informateur N° 7 a dit:

« La culture de l'organisation a un double discours; des idées modernes sont diffusées mais dans la pratique, ce sont les résultats qui sont mis en valeur. Si le recouvrement augmente, l'organisation de l'AFIP est légitimée; ce que n'arrive pas si le recouvrement diminue. Il existe une pression pour les résultats et le seul résultat attendu, c'est le recouvrement. »¹²⁵

Cette perception souligne que pour s'agir d'une agence de recouvrement, la légitimité de l'organisation est obtenue par une plus grande collecte, c'est-à-dire que l'efficacité et la légitimation sont liées.

Ici, il apparaît une question clef qui porte sur les changements et qui est la performance organisationnelle. Les organisations sont légitimées de plusieurs manières: une externe ou de contexte, qui est obtenue par un accomplissement acceptable de ses tâches (Kondra et Hinings, 1998), et une autre, interne (Vidaver-Cohen, 1997) et elle est obtenue par la solution des problèmes concrets de fonctionnement de l'organisation.

¹²⁴ « No aceptaron la cuestión de la automaticidad, o de racionalidad. Porque ellos veían al contribuyente como un sujeto pasivo al que siempre hay que estar controlando. El querer evitar la discrecionalidad, creo que fue un valor rechazado. La cuestión de la automatización de ciertos trámites o controles, costó mucho. Que una máquina dijera a quiénes había que inspeccionar o cuando, fue algo sentido como una pérdida de poder o de profesionalidad, o de autonomía. »

¹²⁵ « La cultura organizacional tiene un doble discurso, propagando ideas modernizantes pero en la práctica, se hacen valer los resultados. Si la recaudación crece se legitima la organización AFIP y si cae, se deslegitima. Existe una presión por los resultados, y el único resultado esperado es la recaudación. »

Dans le cas de l'AFIP, les deux idées ont été présentes, parce que le but des changements que cherchaient les innovateurs était une plus grande efficacité et une rationalisation interne et, par conséquent, un plus grand recouvrement.

En relation aux acteurs, Greenwood et Hinings (1996), indiquent que dans les organisations il y a des groupes qui ont plus de pouvoir que d'autres pour résister au changement et que de ceci dépend le succès d'un changement radical. Dans le cas de l'AFIP, la DGI a adhéré en grande partie aux valeurs proposées par les innovateurs tandis que la DGA leur a résisté. Mais, puisque le contexte institutionnel n'était pas favorable à la DGA par les scandales médiatiques sur la corruption dans lesquels elle a été insérée, sa résistance n'a pas eu beaucoup d'effet. Nous croyons que dans la création de l'agence unique on observe clairement une tentative de changement radical.

8.2.3. Améliorer le service au contribuable

Améliorer le service au contribuable a été une autre valeur capitale pour la création de l'agence unique. Cette valeur, qui était « oubliée » par les organisations publiques, il est devenu une des priorités de la nouvelle organisation.

Le service au contribuable était une façon de rendre les relations entre l'administration fiscale et le contribuable plus transparentes. On cherchait à diminuer les niveaux du caractère discrétionnaire des fonctionnaires et, en conséquence, de corruption ou d'abus de pouvoir, avec la formalisation de ces relations.

Selon l'informateur N°11:

« Dans un sens, ce que l'on cherchait à transmettre, c'était la culture de l'organisation de la DGI, plus de formalité dans les relations avec le contribuable, une transparence plus importante et plus de professionnalisme. »¹²⁶

D'après les informations fournies par les interviewés, il se dégageait que pour l'amélioration du service au contribuable, plusieurs objectifs étaient poursuivis, dès le fait de quitter le caractère de discrétionnaire aux fonctionnaires publiques jusqu'à l'amélioration du service au contribuable.

¹²⁶ « En algún sentido lo que se intentaba transmitir era la cultura organizacional de la DGI, mayor formalidad en las relaciones con el contribuyente, una mayor transparencia y dotarla de mayor grado de profesionalización. »

L'informateur N° 27 manifestait:

« Je pense que les gens ont réagi positivement à cette valeur. Les niveaux opératoires des deux organisations étaient ennuyeux à cause du mauvais service au contribuable; peut-être, parce que c'étaient eux qui devaient communiquer avec les usagers. Eux, ils recevaient tous les « coups ». En plus, dans les organisations publiques, le service aux clients était un châtement [...] C'est pourquoi, je crois que les gens ont bien reçu cette valeur et c'est pourquoi il n'y a pas eu de résistance à l'amélioration faite dans ce sens. »¹²⁷

Dans ces perceptions, on observe que l'attention au contribuable était un aspect qui disposait d'une certaine acceptation dans les deux groupes (DGI et DGA). La préoccupation pour s'occuper mieux de l'utilisateur avait aussi une forte relation avec le contexte (intérieur et extérieur) de l'AFIP, car en raison de la politique de privatisations, les nouvelles entreprises ont commencé à changer le traitement avec le public (Pfeffer, 2000; Kondra et Hinings, 1998; Vidaver-Cohen, 1997).

8.2.3 Professionnalisme

Nous allons analyser la réaction des membres de l'organisation par rapport à l'introduction de la valeur « professionnalisme. » Selon les avis des informateurs, la DGI et DGA ont bien accueilli l'amélioration du professionnalisme de leurs fonctionnaires malgré l'opposition de la DGA puisqu'elle considérait que la formation « du bon douanier » est faite quotidiennement.

Les avis ci-dessous transcrits nous montrent la cause de la méfiance de la DGA pour le discours éthique, considéré comme une façade adoptée par les fonctionnaires corrompus désireux de poursuivre cette réalité. En outre, d'après ces avis, il se dégage l'insistance avec laquelle les innovateurs cherchaient à introduire les systèmes de gestion pour toutes les opérations possibles et, en plus, une certaine discrétion de la part de l'AFIP et face aux médias par rapport à la corruption.

D'après l'informateur N° 27:

¹²⁷ « Pienso que la gente reaccionó bien a este valor. Había un cansancio de los niveles operativos -de ambas organizaciones- de la mala atención que se le brindaba al contribuyente, tal vez, porque ellos eran la primera línea que tenía la organización para tratar con los usuarios. Eran los que recibían todos los 'golpes'. Además en las organizaciones públicas, era tradicionalmente un castigo ser enviado a atender al público [...] Por eso, creo que la gente recibió bien este valor y no hubo resistencias a las mejoras que marcharon en ese sentido. »

« Je ne crois pas que les secteurs se soient ouvertement opposés à la valeur de la «transparence » promue par la création de l'agence unique. Je crois que s'il y avait des résistances, elles étaient cachées sous d'autres arguments. Par exemple, dans le cas de la DGA, on se méfiait du discours éthique parce qu'on disait qu'ils ressemblaient des saints et, à la fin, ils étaient les plus corrompus. Parallèlement, dans la DGI il y avait des avis exprimant qu'il n'était pas souhaitable de mettre l'accent sur le discours éthique parce qu'on finissait par montrer au public que l'organisation était un chaos et c'est pourquoi il était mieux d'avoir une attitude plus prudente et moins exposée. C'est pourquoi, il y avait dans la DGI des secteurs qui croyaient qu'il fallait combattre la corruption silencieusement –avec l'introduction des systèmes- et d'une façon active mais non exposée aux mass-médias. »¹²⁸

Cet informateur nous montre les effets que la valeur professionnalisme avait sur quelques fonctionnaires.

Selon l'informateur N° 23:

« Nous nous croyions plus professionnels et cela nous a fait grandir. Notre estime a été élevée. C'était l'effet *Superman* [...] Moi-même, peut-être, je suis un produit de cette croyance. »¹²⁹

Dans ces perceptions, on observe que la valeur professionnalisme était vue comme une façon de combattre la corruption. Le professionnalisme et l'introduction de systèmes informatiques permettraient d'arriver à une agence unique professionnalisée, rationnelle et plus transparente.

8.3 L'étape de l'évaluation

Lors de l'étape de l'évaluation, selon le modèle IDEA de Vidaver-Cohen (1997), nous analyserons comment l'organisation a évaluée les valeurs nouvelles.

¹²⁸ « No creo que ningún sector haya resistido abiertamente el valor 'transparencia' que promovían en la creación de la agencia única. Pienso que si había resistencias, eran disfrazadas bajo otros argumentos. Por ejemplo, en el caso de la DGA, se sospechaba del discurso ético porque decían que muchas veces los que se mostraban como más "santos" terminaban siendo los más corruptos, mientras que en la DGI había algunas opiniones que decían que era contraproducente poner mucho acento en el discurso ético, porque se termina mostrando a la opinión pública que nuestros organismos eran un caos y por ello era mejor tener una actitud más prudente y menos expuesta. Por ello había en la DGI sectores que creían que a la corrupción había que combatirla de una forma silenciosa –introduciendo cada vez más sistemas- y de una forma activa pero no expuesta a los medios de comunicación. »

¹²⁹ « Nos creíamos más profesionales y eso nos agrandó. Nos elevó la autoestima. Es el efecto *Superman*... Yo tal vez sea un producto de esa creencia. »

8.3.1 Efficience et efficacité

Les interviewés soutiennent que l'orientation vers les résultats a eu tant des effets positifs comme négatifs sur la performance de l'agence unique.

Parmi les aspects positifs, les interviewés ont remarqué l'esprit entrepreneur, la créativité promue par les innovateurs pour l'organisation, la professionnalisation, les systèmes de gestion et les *best practices* qui, à force de permanence, ont pu être acceptées par l'organisation.

Selon l'informateur N° 4:

« [Parmi les] principes positifs, [il y a] la question éthique, l'efficience, le professionnalisme; le problème était que les changements bien des fois ont été menés par des personnes dont leur éthique était redoutable, c'est pourquoi, on ne croyait pas les principes qu'ils voulaient transmettre. »¹³⁰

D'après l'informateur N° 8:

« L'aspect positif, était que les innovateurs promouvaient les valeurs de l'entrepreneuriat et la créativité, mais l'aspect négatif était leur esprit individualiste et leurs groupes fermés. Ils dévalorisaient les anciens fonctionnaires de l'organisation. »¹³¹

Quant aux aspects négatifs, les interviewés ont critiqué l'esprit individualiste des innovateurs et leur mépris pour fonctionnaires conservateurs de l'organisation. De même, ils ont analysé l'absence du « côté humain » de l'organisation qui les a amenés à commettre des injustices se servant d'une politique de débureaucratization.

Pour l'informateur N° 14:

« La valeur la plus importante était l'efficience, l'accomplissement bien que les buts provoquaient du stress. L'aspect négatif était que l'on s'en fout des autres parce qu'ils poursuivaient les buts sans faire attention de la qualité humaine de l'organisation. On

¹³⁰ « [entre los] principios positivos, la cuestión ética, la eficientización, la profesionalización, el problema era que muchas veces lideraron los cambios personas que no eran éticamente intachables, entonces no se les creía por completo los principios que pretendían transmitir. »

¹³¹ « Los innovadores promovían los valores del emprendimiento y la creatividad. Esto es algo positivo, mientras que es negativo el espíritu individualista que profesaban y los grupos cerrados que constituían. Desvalorizaban a los empleados tradicionales de la organización. »

licenciait des employés et on suspectait de tous ceux qui disaient que telle ou telle décision était incorrecte. »¹³²

L'informateur N° 27 nous a dit:

« Dans la douane, l'orientation visant les résultats prétendus par l'AFIP a eu un double effet. D'une part, bien des gens ont commencé à voir positivement les nouveaux indicateurs pour mesurer les tâches quotidiennes mais pour d'autres, on a mis l'accent sur le « contrôle » précédemment à la planification ou à la prévention. Ces groupes préféraient augmenter la quantité de marchandises saisies –commettant des excès- avant de mener à bout une politique de contrôles plus sélective, rationnelle. Cette question de contrôles plus intelligents a été mise en œuvre en 2002 [...] Pour le cas de la DGI, l'orientation vers les résultats a eu des résultats positifs et négatifs. Quant aux premiers, l'AFIP considérait plus les produits alors qu'avant, elle s'intéressait aux processus; il y avait un regard fort bureaucratique sur l'administration fiscale [...] Quant à l'aspect négatif, ceci a signifié que certains inspecteurs « laissaient pousser la pelouse » pour appliquer ensuite les contrôles qui montrent des chiffres « spectaculaires » d'évasion. »¹³³

Ces perceptions nous montreraient que les valeurs d'efficacité et d'efficacités ont eu un certain effet sur l'AFIP. Un de ces effets est que l'on observe une préoccupation plus grande pour le « produit » et pour que l'administration fasse des contrôles plus intelligents, comme montrait une bonne partie de la bibliographie du NMP (Barzelay, 1992, 2001; Aucoin, 1995; Charih et Daniels, 1997; Kettl, 2000). Mais nous voulons dire que l'efficacité et l'efficacités n'étaient pas des valeurs absolument étrangères pour les deux organisations. Étant face à deux organismes de collecte (DGA et DGI), il existait une certaine adhésion à la valeur de l'efficacité, parce que ces organismes sont légitimés s'ils recouvrent effectivement.

¹³² « El valor más importante fue la idea de eficiencia, cumplimiento, si bien hay que reconocer que el tema de las metas generaba cierto estrés. La parte negativa es que se cagaban en la gente, porque perseguían sus objetivos sin importar el lado humano de la organización. Vivían echando gente y sospechando de burócrata a aquellos que les decían que una decisión era desacertada. »

¹³³ « En la DGA la orientación hacia los resultados que pretendía inculcar la AFIP tuvo un doble efecto. Por un lado, muchos grupos comenzaron a ver con agrado los nuevos indicadores para medir las tareas cotidianas, pero para otros, se puso más el acento sobre el 'control' antes que la planificación o la prevención. Estos grupos preferían incrementar el número de mercaderías incautadas –cometiendo algunos excesos- antes que realizar una política de controles más selectiva a inteligente. Esta cuestión de controles más inteligentes, comenzó a ser aplicada recién en el 2002 [...] En el caso de la DGI, la orientación hacia los resultados tuvo también resultados positivos y negativos. Los positivos eran que la AFIP comenzaba a mirar un poco más los productos porque antes miraba solamente los procesos, había una mirada fuertemente burocrática de la administración tributaria [...] En cuanto al aspecto negativo, esto significó que algunos inspectores 'dejan el pasto crecer' para luego aplicar controles que arrojan cifras 'espectaculares' de evasión. »

8.3.2 Professionnalisme

En général, les interviewés ont estimé que le professionnalisme a été motivé par les innovateurs bénéficiant, notamment, les jeunes.

Ce professionnalisme visait pas seulement à la formation professionnelle mais aussi à la transformation des bureaucrates en gestionnaires malgré le refus au changement de bien des intégrants de l'organisation.

Les cours de professionnalisme, ayant lieu au moment où l'AFIP a été créée pour consolider cette valeur, ont commencé à avoir un effet collatéral qui était celui d'obtenir une plus grande confiance et une bonne connaissance entre les employés de la DGA et de la DGI. À cause de cela, les réformateurs ont commencé à donner plus de cours de formation professionnelle, non à cause de leurs contenus, mais par les effets secondaires en termes de coopération et confiance entre les fonctionnaires.

D'après l'informateur N° 24:

« À mon avis, transformer les bureaucrates en gestionnaires n'a pas fonctionné. Il y a des mots qui ont une signification négative pour les gens de l'AFIP, « gestionnaire » ou « client » restent encore attachés au secteur privé ou comme un phénomène lié à la corruption. »¹³⁴

Dans cette perception, on observe qu'il est évident que bien que la question du professionnalisme ait été acceptée dans l'AFIP, les mots comme par exemple « gestionnaire » et « client » étaient soupçonnés d'être une valeur proche de la corruption, dans le cas de « client », ou appartenant au secteur privé, dans le cas de « gestionnaire ».

Selon l'informateur N° 21:

« Dans un sens, ce qui on essayait de transmettre, c'était la culture de l'organisation de la DGI, plus de formalité des relations avec le contribuable, une plus grande transparence, plus de professionnalisme. Or, à vrai dire, on a vécu ce processus comme une absorption par manque de bonne communication et par l'absence absolue d'analyse de la culture dominante des deux organisations; le processus est devenu une situation traumatique où la minorité qui est arrivée de la DGA a perdu des espaces de pouvoir de la conduite de la nouvelle organisation. Comme je l'ai déjà mentionné, en tant que fonctionnaire de la DGI, ça a été normal et ne m'a pas provoqué de problèmes puisque l'AFIP naissante calquait la culture dominante mais, tout au contraire, pour les employés de

¹³⁴ « Lo de transformar burócratas en gerentes me parece que no funcionó. Hay palabras que tienen significado negativo para la gente de la AFIP, 'gerente' o 'cliente' siguen siendo vistos como cosas del sector privado o como cierto fenómeno ligado a la corrupción. »

la DGA la situation a été si traumatique que 10 plus tard de la fusion, il faut encore arrondir les angles. »¹³⁵

Cette perception nous indique la persistance d'une certaine résistance au changement, car ce qui a été cherché était de transférer la culture de la DGI à la DGA.

Pour l'informateur N° 14:

« Ce qui a été positif, c'est le professionnalisme. Et les chances pour les jeunes... Moi, je n'ai pas été prévenu qu'il fallait que je fasse le travail sale [...] Je n'aimais pas non plus si quand on disait aux innovateurs qu'une décision avait été incorrecte, ils te répondaient « tu es déjà devenu un bureaucrate » ou « tu es une pomme pourrie » »¹³⁶

Ici, la valeur professionnalisme est observée comme une possibilité de promotion dans l'organisation pour les jeunes professionnels. On indique aussi la manipulation des valeurs qui était faite par les innovateurs, quand on identifiait tout dissident comme « bureaucrate ».

L'informateur N° 24 manifestait:

« Les deux groupes se méfiaient l'un de l'autre [...] Le point de rencontre, c'étaient les cours de formation professionnelle. Les cours de gérance et d'éthique étaient une excuse pour que les deux groupes interagissent entre eux. À la fin de chaque cours, il y avait une ambiance plus agréable entre les gens, ce qui augmentait les relations internes de l'organisation. Nous remarquons que les cours de contenus généraux rendaient les relations entre gens plus étroites que les cours techniques. »¹³⁷

¹³⁵ « En algún sentido lo que intentaban transmitir era la cultura organizacional de la DGI, mayor formalidad en las relaciones con el contribuyente, una mayor transparencia, dotarla de mayor grado de profesionalización. Ahora bien en la realidad se vivió como una absorción, por la falta de una buena comunicación y una falta total de análisis de la cultura imperante en las dos organizaciones, el proceso se convirtió en una situación traumática en la que la minoría entrante de la DGA perdió espacios de poder en la conducción del naciente organismo. Como ya lo dijera con anterioridad en mi calidad de empleado de la DGI, esto fue algo normal y no me generó problemas, ya que la naciente AFIP calcaba en gran medida la cultura en la cual estábamos inmersos, pero muy por lo contrario para los empleados de la DGA esto fue muy traumático, a punto tal que 10 años después de la fusión aún persisten esas asperezas. »

¹³⁶ « El valor positivo fue la profesionalización. Y la oportunidad para la gente joven... A mi no me avisaron que iba a tener que hacer el trabajo sucio [...] Tampoco me gustaba que cuando le decías –a los innovadores– que alguna decisión eran inapropiada te dijeran ‘ya te burocratizaste’, o ‘Ya te contaminaste’. »

¹³⁷ « Los dos grupos se tenían desconfianza [...] El punto de encuentro es la capacitación. Los cursos de gerenciamiento y de ética eran una excusa para que los dos grupos interactuaran entre sí. Al finalizar cada curso había un mejor clima entre la gente y esto aumentaba los lazos internos de la organización. Veíamos que los cursos de contenidos generales unían más a la gente que los cursos técnicos. »

Pour chercher une plus grande professionnalisation, on donnait des cours de qualification. Mais les innovateurs ont trouvé que ces cours avaient un effet secondaire plus grand, et c'était, justement, une plus grande intégration entre les différents groupes de l'AFIP.

8.3.3 Le service au contribuable

En général, l'institutionnalisation des valeurs du service au contribuable a été remarquée par les interviewés tandis que les nouveaux systèmes de gestion pour empêcher le caractère discrétionnaire ont été controversés.

L'informateur N° 24 nous a dit:

« Une valeur qui a été institutionnalisée, c'est le service au public, parce que le public est devenu plus exigeant. Et les fonctionnaires ont pris conscience de qu'un mauvais service au public n'était pas recommandable. »¹³⁸

Les niveaux opérationnels n'ont pas toujours accepté de bon gré l'inclusion de nouveaux systèmes de gestion, étant donné qu'ils ont pressenti comme une menace pour leur professionnalisme le fait que soit le système qui désigne les personnes et les dates où ils devaient enquêter.¹³⁹

L'informateur N° 11:

« Les valeurs liées à l'amélioration du service au contribuable ont été acceptées. L'automatisation et la rationalisation ont été refusées [...] Je crois qu'une valeur refusée a été le fait d'éviter le caractère discrétionnaire. »¹⁴⁰

¹³⁸ « Un valor que se internalizó es la atención al público. Porque el público exige más y mejor servicio. Y también los funcionarios cobraron conciencia de que atender mal al público era contraproducente. »

¹³⁹ Depuis 1997, une politique de mise en œuvre de systèmes de contrôle et d'enquête a été instaurée. À partir de 1999, il y a eu des enquêtes fiscales, concernant aux points précis du dossier du contribuable, déterminées par les systèmes informatiques. Ainsi, les inspecteurs ne pouvaient pas « faire le choix » des contribuables à enquêter – et non plus des individus – sans l'autorisation du système. D'une autre part, dans la douane on a mis en œuvre une politique semblable de contrôle digital concernant aux importations. Le système indique quels sont les containers, les importateurs et les points précis à être contrôlés.

¹⁴⁰ « Aceptaron los valores que tuvieran que ver con la mejora de la calidad de atención al contribuyente. No aceptaron la cuestión de la automaticidad, o de racionalidad [...] El querer evitar la discrecionalidad, creo que fue un valor rechazado. »

Il faut remarquer aussi l'informatisation et les démarches électroniques grâce auxquelles le nombre de personnes se rendant aux agences a diminué, ce qui a amélioré la qualité du service au contribuable.

D'après notre Informateur N° 27:

« Je pense que le service au contribuable a beaucoup amélioré depuis la création de l'agence unique. Les employés ont incorporé cette valeur, notamment, les jeunes de l'organisation. De toute façon, il faut distinguer parmi ceux qui l'ont incorporée comme une « attitude politiquement correcte » et ceux qui l'ont fait comme une « préoccupation réelle ». Il faudrait ajouter que la plus grande systématisation informatique des démarches a bénéficié les agences qui n'ont pas reçu tant de public et, conséquemment, leur service est beaucoup amélioré. »¹⁴¹

Alors, nous traiterons la question de la transparence et de l'éthique dans l'organisation.

8.3.4 Transparence et éthique

Les valeurs de transparence et d'éthique doivent être considérées dans le cadre de soupçon de corruption de la douane. La sensation que la DGI était une organisation plus technique et transparente a joué un rôle important.

Selon l'informateur N° 26:

« Je pense que les valeurs n'étaient pas si explicites; notre douane était atteinte par le soupçon de la corruption et la DGI était devenue arrogante par la fusion. Pourtant la corruption n'était pas propre d'aucune organisation. Et dans la douane (les innovateurs) imaginaient que les questions étaient plus importantes qu'elles l'étaient [...] Je crois que les valeurs sont celles des personnes. Pourtant, je reconnais que la DGI était plus organisée que la douane, elle avait meilleurs processus, plus professionnels, etc. La DGI était plus technique tandis que la douane était plus politique. Traditionnellement la DGI a été plus isolée de la politique que la douane. La douane a été toujours le destin politique pour payer à certains personnages qui ont soutenu les campagnes. »¹⁴²

¹⁴¹ « Pienso que la atención al público ha mejorado mucho desde la creación de la agencia única. La gente incorporó ese valor y especialmente los más jóvenes de la organización. Igualmente, siempre hay que distinguir entre aquellos que lo incorporaron como una 'actitud políticamente correcta' y los que lo hicieron como una 'preocupación real'. También habría que agregar que la mayor sistematización informática de los trámites hizo que en las agencias no hubiera tanta aglomeración de público, y por lo tanto, se lo pudiera atender mejor. »

¹⁴² « Pienso que los valores no se explicitaban tanto, teníamos una aduana lastimada por la sospecha de corrupción y una DGI agrandada por la fusión. Pero la corruptela no es privativa de ninguna organización. Y en la Aduana (los innovadores) imaginaban que las cosas eran más grandes de lo que realmente eran [...] Pienso que los valores son de las personas. Pero reconozco que la DGI era más organizada que la Aduana, tenía mejores procesos, más profesionales, etc. La DGI era más técnica, mientras que la

Bien que la sensation de corruption ait diminué, l'envers de ce processus a été le raffinement des pratiques dommageables afin de s'adapter à l'informatisation des démarches de l'agence unique. De toute façon, la tolérance de la corruption semblait moindre et, pour les cas prouvés, les fonctionnaires ont été déplacés.

D'après notre Informateur N° 28:

« La transparence a été mise en valeur dans les deux niveaux supérieurs de l'AFIP. Il y a longtemps que les problèmes liés à la corruption dans les cadres supérieurs n'existent plus. Et, le cas échéant, le fonctionnaire concerné est déplacé du poste. »¹⁴³

Bien que la corruption n'ait pas disparu, la valeur de transparence a été installée dans les cadres supérieurs de l'organisation. Weick (1991) soutient que dans les organisations il y a des individus et des groupes qui ont une plus grande capacité d'apprentissage et d'incorporation des valeurs que d'autres. Par conséquent, si les niveaux supérieurs ont incorporé la valeur transparence, cette tendance anticiperait sa transmission vers les niveaux opératifs.

Pour l'informateur N° 27:

« Je crois que la corruption a diminué les niveaux élevés enregistrés dans la douane. La douane ne sort pas à l'une des journaux par des affaires liées à la corruption. La corruption a diminuée aussi dans la DGI. Pourtant, je trouve que la corruption est devenue « plus intelligente ». Je crois que l'application de systèmes informatiques pour combattre la corruption a fait que ceux qui subissent ces pratiques cherchent d'avoir une sophistication majeure. »¹⁴⁴

aduana era más política. Tradicionalmente la DGI estuvo más asilada de la política que la Aduana. La aduana siempre fue un destino político para pagar a ciertos personajes que apoyaron las campañas. »

¹⁴³ « El valor transparencia se lo enfatizó mucho en los dos niveles más altos de la AFIP. Hace largo tiempo que no tenemos problemas de corrupción en los niveles jerárquicos más altos. Y en el caso de que hubiera algún problema de corrupción en esos niveles o más abajo, se remueve rápidamente al funcionario. »

¹⁴⁴ « Creo que la corrupción bajó de los altos niveles que se registraban en la Aduana. Ya la Aduana no sale en los diarios por grandes escándalos ligados a la corrupción. También bajó la corrupción en la DGI. Pero también creo que la corrupción se fue tomando 'más inteligente'. Intuyo que la introducción de sistemas informáticos para combatir a la corrupción, hizo que los que estas realizan prácticas, buscaran un refinamiento mayor que antes. »

Dans cette perception, on observe que la corruption généralisée a disparu à la DGA, mais qu'elle peut aussi avoir été transformée en devenant « plus intelligente ». Etkin (1993) indique que lorsque les corrompus trouvent ses routines bloquées, ils changent de stratégie pour s'adapter au nouveau contexte. Dans le cas de l'AFIP, l'introduction de systèmes informatiques de contrôle de meilleure qualité peut avoir provoqué cet effet adaptatif.

Alors, nous traiterons l'étape de l'adoption.

8.4 L'étape de l'adoption

Vidaver-Cohen (1997) nous indique que les institutions adoptent certaines valeurs quand elles visent à résoudre des problèmes précis de l'organisation.

8.4.1 L'efficacité, l'efficacité et le professionnalisme

En général, selon les avis des informateurs, les principales valeurs adoptées par l'AFIP étaient liées à la gestion, au service au public, à l'intégration et à la coordination des activités et de l'information, à l'orientation du produit, à l'efficacité et l'efficacité. Ainsi, la réticence vis-à-vis de ces valeurs a été fondée sur l'idée que ces valeurs étaient « importées » et imposées à l'agence unique (surtout à la douane). Dans ce sens, les perceptions de certains informateurs nous ont indiqué que cette imposition a constitué une adoption traumatique.

Selon l'informateur N° 11:

« Le travail fait en systèmes et en informatique est très important. Et c'est très important le travail intégré. Nous avons toujours essayé d'avoir les innovations ou les réformes liées aux problèmes ponctuels de l'organisation. C'est pourquoi, nous avons créé le *monotributo*¹⁴⁵, c'est pourquoi nous avons créé dans l'AFIP la Direction des grands contribuables. La composante symbolique est fondamentale. C'est pourquoi, on a mis l'accent sur le renforcement du gestionnaire de l'agence, il fallait chercher un gestionnaire

¹⁴⁵ Le « *monotributo* » est une contribution simplifiée par laquelle le petit contribuable accomplit ses obligations fiscales et de retraite. Ce paiement comprend aussi la couverture médicale. Ce système a été trop critiqué, puisque le contribuable n'avait qu'à payer une petite somme pour être libéré des obligations qui lui coûteraient plus cher. Pourtant, ceux qui sont en faveur de ce système disent que celui-ci rapproche le citoyen du système fiscal et développe la culture fiscale. Il faut tenir compte que le taux de travail informel est très élevé en Amérique latine. De nos jours (2008), il y a environ 1.500.000 « *monotributistas* ».

Quant aux « Grands contribuables », c'est une direction créée au sein de l'AFIP dont sa mission consiste à contrôler les grands contribuables du système fiscal argentin. Environ 70% du recouvrement total de l'Argentine provient du 30% des contribuables.

pour trouver une amélioration du service au public, en plus des objectifs du recouvrement. »¹⁴⁶

Cette perception nous montre que l'on a établi une relation entre efficience, système et la distinction entre différents types de contribuables. L'AFIP est une organisation qui a pu raffiner son contrôle sur différents types de contribuable. On indique aussi que les directeurs des régions ont eu davantage de moyens pour s'occuper d'améliorer l'attention au contribuable.

Pour l'informateur N° 14:

« M. Silvani a importé les valeurs essentielles pour l'organisation. Jamais nos valeurs n'ont été relayées; tout simplement, on nous a demandé d'en adopter autres. Les valeurs des innovateurs n'étaient pas celles de l'organisation. Je crois que la coordination, le professionnalisme et l'efficacité ont été augmentés. Reste encore la corruption. »¹⁴⁷

Dans cette perception, on observe l'imposition de valeurs qu'ont cherchées les innovateurs dans l'agence unique. Tant la DGA que la DGI avaient une certaine orientation vers le produit. Pour elles, les idées d'efficience et d'efficacité n'étaient pas étrangères. L'incorporation de systèmes qui cherchaient une plus grande rationalité et l'attention au contribuable ont été deux des grands apports des innovateurs.

L'informateur N° 15 nous a dit:

« L'AFIP cherche à renforcer l'engagement d'amélioration continue; c'est pourquoi elle cherche l'innovation, elle offre un service au citoyen, favorisant l'accomplissement volontaire, elle cherche un changement culturel, un changement du point de vue de l'organisation, au sein de l'organisation et pour l'organisation; pourtant, il reste encore beaucoup à faire pour ce qui sont les relations entre la DGI et la DGA [...] Les

¹⁴⁶ « Es muy importante el trabajo hecho en sistemas e informática. Y es muy importante el haber trabajado en forma integrada. Siempre tratamos de que nuestras innovaciones o reformas estuvieran ligadas a los problemas concretos de la organización. Por eso hicimos el monotributo por eso hicimos los grandes contribuyentes. Es fundamental el componente simbólico. Por eso se ponía el acento en el fortalecimiento del jefe de agencia, había que buscar que fuera un gerente y que buscara una mejor atención al público, además de cumplir las metas de recaudación. »

¹⁴⁷ « Silvani importó los valores que tenía que tener la organización, en ningún momento relevamos nuestros valores, simplemente se nos pidió que adoptásemos unos valores nuevos. Los valores de los innovadores no eran los valores que tenía la organización. Muchas veces los cambios de conducta que querían obtener de la gente no respondían a problemas concretos de la organización. Creo que la coordinación, la profesionalización y la eficacia, aumentaron. La corrupción, sigue igual. »

valeurs ont été incorporées d'une façon traumatique. Les valeurs répondent à la réalité de l'organisation et elles ont été acceptées avec plus ou moins conviction. »¹⁴⁸

Cette perception nous montre qu'il y a eu une incorporation de valeurs mais d'une manière traumatisante et qu'il faut encore améliorer les relations entre la DGI et DGA.

Amis *et al.*, (2002) nous indiquent que dans le changement de type radical, l'imposition de valeurs a un aspect coercitif. À cause de cela, l'incorporation de certaines valeurs peut avoir été traumatique.

Selon l'informateur N° 25:

« L'organisation a conservé un critère de pensée stratégique propre. Le gouvernement électronique est une ancienne tendance de l'AFIP. C'est un groupe qui a propulsé cette idée pendant 15 ans. Quelques initiatives avaient précédé la technique qui plus tard les a permises. Et ce qui a été important, c'est la volonté de les instaurer. Les consensus ont été importants. [...] Quand il a résulté inévitable, l'AFIP a accepté la tertiarisation [...]. D'autres réussites ont été l'amélioration du service au contribuable et la décentralisation. Les mécanismes de sélection de personnes ont été perfectionnés; ils ont été professionnalisés, ce qui a entraîné un changement d'attitude. »¹⁴⁹

Cette perception nous indique que l'AFIP a incorporé plusieurs valeurs (service au contribuable, professionnalisation, décentralisation, sélection du personnel, etc.) qui ont signifié un changement d'attitude de leurs fonctionnaires.

¹⁴⁸ « La AFIP busca fortalecer el compromiso de mejora continua, innovándose, brindando un servicio al ciudadano, facilitando el cumplimiento voluntario, busca un cambio cultural, un cambio en la visión de la organización, desde la organización y hacia la organización, igualmente falta mucho por hacer en el tema de las relaciones entre DGI y DGA. [...] Los valores se incorporaron de manera traumática. Los valores responden a la realidad de la organización y con mayor o menor convicción fueron aceptados. »

¹⁴⁹ « La organización mantuvo un cierto criterio de pensamiento estratégico propio. El gobierno electrónico es una vieja tendencia en la AFIP. Es un grupo que fue empujando esa idea durante 15 años. Algunas iniciativas eran anteriores a la técnica que luego las permitió. Y lo que es importante fue la voluntad de implementarlos. Los consensos fueron importantes. [...] La AFIP acepta tercerizar lo inevitable [...] Otro logro es que la atención al contribuyente fue mejorando, lo mismo que cierta descentralización. Los mecanismos de selección de gente también mejoraron, se profesionalizaron dichos mecanismos. Y esto provocó un cambio de actitud. »

8.4.2 Le service au contribuable

En général, les perceptions des interviewés coïncident sur le fait que le service au contribuable a été une valeur acceptée par les fonctionnaires de l'AFIP au cours du temps. Pourtant, on reconnaît qu'il y a encore des défis dans ce domaine.

Selon l'informateur N°26:

« Je crois que le service au public s'est beaucoup amélioré avec l'agence unique. Mais je crois qu'il peut encore améliorer. Ce n'est que la partie remise de l'AFIP. »¹⁵⁰

La plupart des fonctionnaires sont préoccupés par la qualité du service au public, soit au moment de la prestation, soit pour l'élaboration de nouveaux processus. Ce souci n'était pas présent au moment de la création de l'agence unique.

Pour l'informateur N° 8:

« Eux, (les innovateurs), ils privilégiaient les résultats. L'aspect positif, la préoccupation croissante pour le service au client lorsque d'autres préoccupations étaient imposées dès l'extérieur. Le mauvais service au public était un problème précis. »¹⁵¹

Cette perception indique que l'incorporation de la valeur attention au public était perçue comme effective et qu'elle répondait à un problème concret de l'agence unique

8.4.3 Transparence et éthique

Ces avis expriment la difficulté à développer des valeurs liées à l'éthique au sein de l'agence unique au moment où sur le plan national le gouvernement était soupçonné de corruption. La douane est aussi désignée comme « sous-culture », peut-être comme une façon d'exprimer sa résistance au changement de valeurs ou bien à cause des hauts niveaux de corruption enregistrés.

¹⁵⁰ « Creo que la atención al público mejoró con la agencia única. Pero creo que puede mejorar aún más. Es la asignatura pendiente de la AFIP. »

¹⁵¹ « Ellos (los innovadores) privilegiaban los resultados. El aspecto positivo a señalar es el incremento de la preocupación por la atención al cliente. [...] La gente se esforzó mucho. Creo que ciertas innovaciones respondían a problemas concretos de la organización, como la atención al cliente, mientras que otras preocupaciones venían impuestas desde afuera. La mala atención al público era un problema concreto. »

D'après notre informateur N° 16:

« Il y a eu un double discours par rapport à l'éthique pendant le gouvernement de M. Menem. M. Silvani voulait plus d'éthique au moment où il y avait un gouvernement de voleurs [...] La DGI n'a pas reconnu que la douane était une sous-culture. »¹⁵²

Quelques-uns de nos interviewés de la DGA ont déclaré que la douane a incorporé certaines valeurs par résignation, après avoir noté que certains changements survenus resteraient pour toujours. Tandis que peu de nos interviewés ont indiqué que l'apprentissage de l'AFIP est lent et traumatisant.

Nous allons analyser la question des apprentissages organisationnels.

¹⁵² « Hubo un doble discurso con respecto a la ética por la cuestión del gobierno de Menem. Silvani quería más ética, cuando había un gobierno de ladrones [...] La DGI desconoció que la Aduana era una subcultura. »

9. LE PILIER COGNITIF

9.1 L'étape de l'introduction

Dans l'étape de l'introduction (Vidaver-Cohen, 1997), nous allons analyser comment les innovateurs ont mis en œuvre les nouveaux apprentissages proposés pour l'agence unique.

9.1.1 Les causes pour appliquer de nouvelles connaissances

Les connaissances nécessaires pour affronter les problèmes de l'agence unique répondaient à des différentes inquiétudes. D'une part, face à l'image d'inefficacité que ces organisations provoquaient chez les contribuables, il était nécessaire d'introduire de nouvelles connaissances au sein de l'organisation pour dépasser ce déficit.

Pour notre informateur N° 14:

« [Les valeurs promues] par l'introduction des systèmes informatiques étaient la transparence, la rationalisation et l'amointrissement du caractère discrétionnaire dans l'administration. »¹⁵³

D'autre part, la perception de corruption et le caractère discrétionnaire ou le manque de professionnalisme des fonctionnaires semblent avoir été essentiels.

En outre, la mise en œuvre de ces nouveaux apprentissages et de ces technologies de gestion devait surmonter l'opacité et la corruption conséquente du caractère discrétionnaire de quelques fonctionnaires.

Informateur N°25:

« La corruption n'a pas été bien mesurée. La logique consiste à introduire plus de systèmes afin de rendre la corruption plus difficile. »¹⁵⁴

¹⁵³ « [los valores que se promovían] Transparencia, racionalización y menor discrecionalidad a través de la introducción de los sistemas. »

En fait, la rationalité des systèmes prétendait qu'avec l'introduction de la régulation il était possible de contrecarrer le caractère discrétionnaire des fonctionnaires, malgré la résistance de ceux-ci.

Informateur N°11:

« [Des divers apprentissages] L'automatisme ou la rationalité n'ont pas été acceptés car on trouvait le contribuable comme un sujet passif qu'il fallait toujours contrôler. Je crois que le fait d'éviter le caractère discrétionnaire a été une valeur rejetée [...] Le deuxième [apprentissage], c'était la rationalité. Je voulais que l'apprentissage cherche une rationalité majeure et évite le caractère discrétionnaire des fonctionnaires parce qu'il peut y avoir de la corruption ou une partie du pouvoir que les administrateurs cherchent à avoir sur les administrés. »¹⁵⁵

Dans ces perceptions on observe que les apprentissages que les innovateurs voulaient introduire à l'AFIP étaient centrés sur les idées de rationalisation, d'efficacité, d'efficience, de transparence, d'amélioration de la qualité du service au public et la réduction du caractère discrétionnaire de l'administration. Dans une bonne partie des perceptions, le caractère discrétionnaire de quelques fonctionnaires correspondait à la mauvaise attention au public.

D'après ce que nous avons vu dans les autres piliers précédents, la confiance pour transmettre ces apprentissages reposait sur l'utilisation des systèmes informatiques et sur la professionnalisation.

9.1.2 L'improvisation des « innovateurs »

Malgré le besoin de promouvoir de nouvelles connaissances, la perception répandue parmi les fonctionnaires était que les innovateurs ne comptaient pas sur une planification réglant le nouveau processus d'organisation.

¹⁵⁴ « La corrupción nunca la medimos bien. La lógica es introducir cada vez más sistemas para dificultar la corrupción. »

¹⁵⁵ « [De los diversos aprendizajes] No aceptaron la cuestión de la automatización, o de racionalidad. Porque ellos veían al contribuyente como un sujeto pasivo al que siempre hay que estar controlando. El querer evitar la discrecionalidad, creo que fue un valor rechazado [...] La segunda, era la racionalidad. Yo quería que el aprendizaje fuera de buscar una mayor racionalidad y evitar la discrecionalidad de los empleados públicos. Porque en la discrecionalidad puede haber corrupción o una cuota de poder que buscan tener los administradores sobre los administrados. »

Pour l'informateur N° 5:

« Je ne me souviens pas de normes rédigées dans ce sens et la transition a été traumatique pour certains départements, notamment, pour les fonctionnaires de la douane. »¹⁵⁶

Selon l'informateur N° 22:

« [L'AFIP] a procuré un critère différent de formation de celui de la douane. On était intéressé à la formation continue pourtant celle-ci était chaotique [...] la douane prétendait des cours de formation. Peut-être, ils n'ont pas trouvée la méthode adéquate. »¹⁵⁷

Plutôt, il semblait que les processus d'apprentissage ont été conçus par les innovateurs suivant la méthode d' « essais et erreurs. » Ainsi, l'apprentissage a été interprété comme le résultat de l'adaptation de l'organisation et de ses fonctionnaires vis-à-vis des vicissitudes qui surgissaient, plutôt qu'une planification établie et contrôlée par les innovateurs. Cependant, les fonctionnaires ont ressenti cette improvisation de façon traumatisante.

D'après l'informateur N° 20:

« Les apprentissages étaient nombreux, parce que la DGI et la DGA étaient tout à fait différentes et comme les innovateurs avaient été formés à la DGI, ils ne savaient rien à propos de la DGA. Ils prétendaient les connaissances acquises par la DGA, c'est pourquoi la DGI a du apprendre tout ce qui concernait la DGA. Lors de la création de l'agence unique, depuis le début et jusqu'à nos jours, tous les gestionnaires et les cadres supérieurs ont été de la DGI. La plupart des directions –centrales- appartiennent à des personnes de l'ancienne DGI [...] Il y a eu bien des changements de comportements après le retour de fonctionnaires à la DGA; ils y sont retournés fournis d'une approche différente; une autre pensée, comme s'ils avaient été formés à la DGI et la situation n'était plus la même. Alors, la DGA a du s'habituer aux changements de comportements à la façon de la DGI. À présent, les cadres supérieurs, les gestionnaires, continuent à être DGI. »¹⁵⁸

¹⁵⁶ « No recuerdo que existieran normas escritas al respecto y la transición fue bastante traumática para algunas áreas en especial los empleados de la aduana. »

¹⁵⁷ « [La AFIP] trajo un criterio de capacitación distinto al que existía en la Aduana. Había interés en capacitarse pero dicha capacitación era caótica [...] la Aduana quería capacitarse. El método tal vez no era bueno. »

¹⁵⁸ « Aprendizajes muchos porque la DGI y la DGA eran completamente distintas, y los innovadores se habían formado en la DGI y de la DGA no sabían absolutamente nada. Ellos querían el conocimiento que había acumulado la DGA, por eso la DGI tuvo que aprender todo lo que era DGA. Durante la creación de la agencia única, todos los Directores y las jerarquías mayores fueron de DGI al comienzo, como hoy en día siguen siendo. Mayormente las Direcciones (centrales) pertenecen a gente de la ex-DGI [...] Hubo muchos cambios de conductas después que la gente volvió para la DGA, volvieron con otra visión, otra mentalidad, como que los adoctrinaron en la DGI y ya no era lo mismo de antes, entonces la DGA se tuvo que ir acostumbrando a los cambios de conducta del estilo DGI, que actualmente como te digo, las grandes cabezas, los directivos, las cúpulas, siguen siendo DGI. »

L'informateur N°12 nous a dit:

« Le problème principal consistait en faire des réformes tandis que l'organisation fonctionnait. Alors, les nouvelles valeurs, les idées, les processus étaient superposés avec les précédents. »¹⁵⁹

Dans ces perceptions nous pouvons observer que bien que les innovateurs, pour introduire ces apprentissages, avaient des objectifs clairs et qu'il n'existait pas de plan détaillé. Pour cela quelques secteurs percevaient la création de l'agence unique comme une tâche par moments contradictoire ou non rattachée à la loi.

Comme nous avons déjà dit, le changement de type situé (Boffo, 2003; Orlikowski, 1996) implique une clarté d'objectifs, mais aussi des trajets flexibles. C'est pourquoi quelques secteurs de l'organisation ont pris ce message comme une absence de stratégie des innovateurs.

9.1.3 Les innovateurs et l'esprit technocratique

9.1.3.1 *Les innovateurs n'ont pas considéré les connaissances précédentes de l'organisation*

La plupart des interviewés estimait que les innovateurs étaient prêts à imposer les nouvelles connaissances d'une façon autoritaire¹⁶⁰, une attitude qui a provoqué une profonde réticence parmi les anciens membres de l'organisation, dans la mesure où les connaissances et les apprentissages précédents étaient soumis à l'imposition d'un modèle « importé ».

¹⁵⁹ « Los principales problemas que tenían era que tenían que hacer reformas con la organización funcionando. Entonces los nuevos valores, ideas, procesos, se superponían con los viejos. »

¹⁶⁰ Lors des entretiens, les expressions « esprit technocratique » ou « manières technocratiques » des innovateurs sont apparues à plusieurs reprises. À notre avis, quand on mentionne la technocratie, on l'associe à un certain autoritarisme de type technique. Cette présence « d'idée technocratique » a été une caractéristique des réformes des années 90 en Amérique latine.

Selon l'informateur N° 4:

« La structure a été imposée d'une façon technocratique et elle s'est adaptée au fur et à mesure que les conflits ou les grands débats surgissaient. Les règles ont eu la même destination; on essayait d'imposer une règle dès le début mais, ensuite, il y avait des négociations et d'adéquations. »¹⁶¹

Ces perceptions nous montrent que les innovateurs avaient un certain dédain pour les apprentissages préalables des deux organisations, puisque à cause de leur vision de type technocratique, ils avaient un discours hostile vers les bureaucraties.

Pour l'informateur N° 8:

« [...] le modèle était importé d'ailleurs [...] La plupart de l'organisation a perçue les changements comme quelque chose d'agressive, comme une imposition de pouvoir, comme une grande pression. Il y avait une ambiance de malaise, [les innovateurs], ils dévalorisaient les anciens fonctionnaires de l'organisation. »¹⁶²

De même, les usagers se sentaient menacés par le cas UTE IBM-BANELCO¹⁶³, ce qui leur faisait sentir avec peur les changements.

D'après l'informateur N° 12 :¹⁶⁴

« On avait peur des risques, par exemple, le cas d'UTE IBM Banelco. On craignait par les cas de corruption apparus sur les journaux. Le cas IBM Banco Nación a fait l'effet d'une bombe. »¹⁶⁵

Par rapport à l'aversion au risque des bureaucraties, l'incident de corruption UTE IBM Banelco a augmenté la méfiance auprès de certains récepteurs aux nouveaux apprentissages.

¹⁶¹ « La estructura se impuso de una forma tecnocrática y se iba acomodando a medida que surgían conflictos o grandes discusiones. Las reglas tuvieron el mismo destino, se intentaba imponer una cierta regla al principio pero luego había negociaciones y adecuaciones. »

¹⁶² « ... el modelo venía diseñado desde afuera [...] El grueso de la organización percibió a los cambios como algo agresivo, como una imposición de poder, como una gran presión. Había un clima de malestar, [los innovadores] desvalorizaban a los empleados tradicionales de la organización. »

¹⁶³ UTE IBM-Banelco, c'est une association temporaire de entreprises pour donner un service informatique à l'AFIP.

¹⁶⁴ Plusieurs informateurs ont affirmé que les cas de corruption qui ont atteint un niveau intermédiaire ont eu un résultat négatif sur le développement de l'organisation, puisque les gestionnaires ne voulaient pas signer les dossiers ou les documents se rapportant aux licitations ou à l'achat d'équipes ou systèmes.

¹⁶⁵ « Había un gran temor a los riesgos, por ejemplo el caso de la UTE IBM Banelco. Había mucho temor por los casos de corrupción que salieron en los medios. El caso IBM Banco Nación fue un bombazo. »

Greenwood et Hinings (2006) nous parlent du contexte interne des organisations, dans lequel les différents acteurs interprètent les changements et les apprentissages qui se produisent face à eux. C'est dans ce contexte interne que l'on délimite la nature du changement. Ils soutiennent que les innovateurs doivent savoir manier ce contexte interne pour introduire les changements ou les apprentissages. Les vieux apprentissages de l'organisation sont généralement enracinés dans des routines que représentent les récepteurs. Tout nouvel apprentissage doit être légitimé plus par la persuasion que par la coercition. Dans le cas de l'AFIP, nous observons que cette légitimation a été difficile, parce qu'il y avait dédain à cause des vieux apprentissages bureaucratiques et de la crainte des récepteurs.

9.2 Diffusion

Dans l'étape de la diffusion (Vidaver-Cohen, 1997), nous allons étudier comment les différents groupes de l'organisation ont réagi face aux apprentissages des innovateurs.

9.2.1 L'acceptation des nouveaux apprentissages

L'attitude autoritaire des innovateurs a augmenté la crainte et le refus des changements de la part des fonctionnaires, ce qui a provoqué des difficultés pour la perméabilité de l'organisation vis-à-vis de nouveaux apprentissages. Cette perception générait une méfiance élevée encourageant les attitudes de résistance par rapport aux changements introduits lors de la première étape.

Pour l'informateur N°6:

« L'incertitude initiale face à la possibilité de perte des droits acquis a favorisé une attitude de résistance de certains fonctionnaires. C'est pourquoi, à mon avis, lors des premières années, il n'y a pas eu de changements culturels importants. »¹⁶⁶

¹⁶⁶ « La incertidumbre inicial ante la posibilidad de la pérdida de derechos adquiridos redundó en una actitud de resistencia de algunos funcionarios, por ello a mi entender durante los primeros años no hubo cambios culturales profundos. »

Selon l'informateur N° 4:

« Il y avait une confusion énorme et aussi de la méfiance dans la douane. Il n'y avait pas de débats pour éclaircir la situation et, en plus, il y avait l'esprit technocratique des innovateurs. On cherchait à imposer bien des choses sans débat préalable et ça gênait assez dans la douane. Les personnes étaient désorientées [...]; on se méfiait, on ne croyait pas aux innovateurs. On se méfiait de la fusion. Et des intentions. »¹⁶⁷

Un autre trait saillant pour l'apprentissage de l'organisation était l'image et l'identité partagées par les membres de l'organisation. Le passage d'une organisation de contrôle à une organisation de services constituait un défi pour l'identité de l'organisation et pour les apprentissages implicites.

L'informateur N° 25 nous a dit:

« Je trouve ce moment pénible [compliqué]. Il fallait transformer une organisation de contrôle en une organisation orientée aux services. Il fallait lutter contre une image du secteur public qui était inefficace; il fallait chercher plus d'efficacité et de responsabilité. »¹⁶⁸

Selon Greenwood et Hinings (2006) et Pettigrew *et al.* (2001) le changement dans les organisations produit toujours une certaine résistance parce que les *cadres cognitifs* aveuglent les récepteurs par rapport à la nécessité des nouveaux apprentissages. Ces cartes cognitives sont enracinées dans des routines et, par conséquent, elles répondent aux solutions passées et aux intérêts de différents groupes. Il existerait une difficulté plus grande pour effectuer de grands changements que pour introduire des petites variations dans le statu quo de l'organisation. Comme l'on ne peut pas voir vite les résultats des changements, le groupe innovateur doit utiliser une plus grande persuasion avec les récepteurs pour légitimer ses changements. Dans le cas de l'AFIP, nous observions que les innovateurs ont recouru à la coercition en premier lieu et, deuxièmement, à la persuasion.

¹⁶⁷ « Había un gran estado de confusión en la aduana, y también de desconfianza. No había debates que esclarecieran y encima había un espíritu tecnocrático en los innovadores. Muchas cosas buscaban imponerlas sin discusión y esto molestaba mucho en la aduana. La gente estaba desorientada [...] con desconfianza, no les creían a los innovadores. Desconfiaban de la orientación de la fusión. Y de las intenciones. »

¹⁶⁸ « Lo veo como un momento *jodido* [complicado]. Había que transformar un organismo que era de control en un organismo orientado hacia los servicios. Teníamos que luchar con una imagen de sector público ineficiente, había que buscar más eficiencia y responsabilizarse. »

D'après l'informateur N° 10:

« L'administrateur visitait les filières. Il parlait personnellement avec tous les gestionnaires des filières mais il leur faisait peur. Une fois que l'administrateur qui faisait peur partait, ses changements disparaissent avec lui. Lui-même, il contrôlait la fiscalisation et il évaluait les gestionnaires des filières. M. Silvani contrôlait lui-même les buts de recouvrement. De toute façon, je pense que de ses examens et de ses contrôles, il reste une leçon; pourtant il n'y a que quelques personnes qu'y sont restées [...] On ne les comprenait pas, quelques changements étaient inspirés par la crainte provoquée par les changements continus ou les déplacements de postes faits par M. Silvani. »¹⁶⁹

Les routines sont les éléments où les apprentissages des organisations se cristallisent. Les interprétations, les valeurs, les intérêts, les traditions, la culture, les cadres cognitifs et les émotions (Greenwood et Hinings, 2006; Pettigrew *et al.*, 2001; Weick, 1991) jouent un rôle ici. Barrett *et al.*, (2006) indiquent l'importance des discours dans les processus de changement et d'apprentissage. Pour cela, il faut prêter beaucoup d'attention au groupe qui propose le discours innovateur et au contexte dans lequel il le fait. Dans le cas de l'AFIP, le contexte de l'innovation était chargé de méfiance, de crainte et d'incertitude, spécialement dans la douane. Mais, nous devons indiquer que le groupe innovateur dévoilait un discours de transformation radicale de l'organisation avec des forts signes antibureaucratiques. À cause de cela, les innovateurs n'ont pas tenu compte des apprentissages précédents des organisations qui ont formé l'AFIP.

9.2.2 Apprentissage formel

Les innovateurs ont élaboré toute une série d'initiatives afin de favoriser l'apprentissage des valeurs qu'ils prétendaient imposer à l'organisation. Par exemple, les formations ou les cours de leadership qui ont permis la cohabitation des membres de l'ancienne organisation, une fois l'unification ayant eu lieu.

¹⁶⁹ « El administrador visitaba las regiones, hablaba personalmente con todos los gerentes de región, pero metía miedo. Una vez que desaparece el tipo que metía miedo, los cambios desaparecen con él. Controlaba la fiscalización personalmente y le tomaba examen a los gerentes regionales. Silvani controlaba personalmente las metas de recaudación. Igualmente pienso que de esos exámenes que el tomaba y esos controles, quedó algún aprendizaje ha quedado, pero no toda esa gente siguió luego en sus puestos de trabajo [...] No los entendían, algunos de los cambios venían inspirados por el temor que provocaban los continuos cambios o desplazamientos de sus cargos que realizaba Silvani. »

Pour l'informateur N° 4:

« Les cours de mise à jour, eux-aussi, ils jouent un rôle d'unification. »¹⁷⁰

Selon l'informateur N°27:

« Les cours de formation comprenaient une série de contenus (leadership, éthique, principes de direction, etc.) –qui évidemment- renforçaient l'agence unique. Comme je l'ai déjà mentionné, la moitié de personnes les aimait et l'autre moitié les détestait. Pourtant, je me souviens qu'il y avait une ambiance décontractée parmi les assistants, puisqu'on y participait des débats et les personnes s'exprimaient avec plus de confiance, leurs gestionnaires n'y étant pas présents. »¹⁷¹

De toute façon, il semblait que ces cours étaient destinés aux fonctionnaires de moindre hiérarchie et il fallait qu'ils comprennent aussi les fonctionnaires des cadres supérieurs.

D'après l'informateur N° 8:

« L'hierarchie des grands organismes a un effet dénaturé. Les cours de coaching sont importants pour la formation des gestionnaires et par la motivation qu'ils provoquent chez les individus. Il faudrait que les cadres supérieurs les fassent eux-aussi. »¹⁷²

Les innovateurs cherchaient à transmettre leurs apprentissages à travers deux grandes actions. D'une part, il y avait les cours de qualification, offerts aux niveaux intermédiaires de l'organisation et d'autre part, la façon de gérer les changements et de décider qu'avait le groupe innovateur. L'idée de direction cherchait à être transmise dans des cours de qualification qui renforçaient les apprentissages cherchés (direction, transparence, orientation au produit, rationalité, professionnalisme, etc.). Mais, ces cours ont eu des effets collatéraux positifs dès que les fonctionnaires des deux organisations ont pu interagir dans une atmosphère agréable et décontractée, qui était différente du climat d'incertitude et de méfiance qui régnait à l'AFIP.

¹⁷⁰ « Los cursos de actualización juegan también un rol de unificación. »

¹⁷¹ « Los cursos de capacitación tenían una serie de contenidos (liderazgo, ética, principios gerenciales, etc.) -que era evidente- reforzaban a la agencia única. Como ya dije, la mitad de la gente los quería y la otra mitad los detestaba. Pero recuerdo que había un clima distendido entre los asistentes, porque se debatían ideas y la gente se expresaba con cierta confianza porque sus jefes no estaban presentes. »

¹⁷² « La jerarquía en organismos tan grandes tiene un efecto distorsivo. Las charlas de *coaching* para los jefes son algo muy bueno porque los capacitan para tratar y motivar a la gente. Lo tendrían que hacer las más altas autoridades. »

Bartunek *et al.*, (2006) étudient le changement organisationnel du point de vue des récepteurs. Ils indiquent que les récepteurs, bien qu'ils soient perçus comme passifs dans la littérature, ont un rôle actif face au processus de changement, parce qu'ils construisent des apprentissages, établissent des significations, rejettent des valeurs ou altèrent des routines. Dans le cas de l'AFIP, les récepteurs ont montré aux innovateurs que les cours de formation professionnelle avaient un effet collatéral positif dans la recherche d'une plus grande intégration des deux organisations.

9.2.3 L'apprentissage informel

Malgré les initiatives « formelles » pour favoriser les nouveaux apprentissages, il y a eu aussi un apprentissage spontané résultant des activités de bureau accomplies par les usagers qui les ont subies. Dans ce sens, à partir des perceptions des interviewés se dégage qu'une fois que la première étape de désordre a été surmontée, les nouvelles règles seraient approuvées par la majorité. Dans un sens, ceci serait motivé par l'approche physique et la cohabitation entre le personnel de la douane et celui de la DGI étant donné qu'ils partageaient des bâtiments.

Selon l'informateur N° 3:

« Bien que si l'on pensait à la fiscalisation (le département plus important de contact entre les institutions), on pensait à un travail plus intense de coopération entre la DGI et la DGA ou bien à un travail d'ensemble, ceci passait plutôt à cause d'une approche physique entre les membres de l'institution qu'à cause des règles ou des politiques établies. Bref, si les membres de la DGI et de la DGA cohabitaient au même bâtiment, alors il y avait plus de consultations et d'échanges d'information (pour la fiscalisation) qui dépendaient plutôt de la volonté des personnes que des processus établis. »¹⁷³

Les rapports quotidiens ont généré plus de spontanéité parmi eux. La perception que les changements commençaient à être établis définitivement a réduit les niveaux de résistance en promouvant une attitude plus « constructive. »

¹⁷³ « Si bien y pensando en la fiscalización (área de mayor contacto entre las instituciones) se pensaba que podría haber un trabajo de mayor cooperación entre DGI y DGA o la realización de trabajos en conjunto, esto ocurría mas por una cercanía física entre los miembros de las institución, que por pautas o políticas establecidas. En pocas palabras, si los miembros de la DGI y la DGA convivían en el mismo edificio, entonces había mas consultas e intercambio de información (para fiscalización), que dependía de la voluntad de las personas que de los procedimientos establecidos. »

L'informateur N° 4 argumentait:

« Au début, il y avait de la résistance et de la méfiance, pourtant, lorsque le processus restait dans le temps et les changements semblaient irréversibles, les personnes ont commencé à agir différemment. On a commencé à avoir des comportements plus constructifs, plus participatifs [...] Avec la rénovation du personnel et l'engagement de personnel plus jeune, l'adaptation aux systèmes est plus importante et les nouvelles technologies et les innovations sont mieux assimilées [...] Les changements de conduite ou d'apprentissage ont été plus rapides, quand on a remarqué que les innovations répondaient à des problèmes ponctuels de l'organisation [...] Il y a encore des débats sur la légitimité du processus de fusion, mais ils sont moins fréquents [...] Je crois que les menaces majeures pour l'institutionnalisation sont le débat de la légitimité et les intérêts qui prétendent contempler le passé. L'organisation est plus organisée sur le plan interne, cependant on ne croit pas qu'elle soit plus efficiente. L'image de l'organisation a améliorée beaucoup. Le professionnalisme a augmenté, toutefois il y en a encore des améliorations à faire. Une organisation plus réglée a de bons résultats. Il y a un langage en commun. Les cours de mise à jour jouent aussi un rôle d'unification. »¹⁷⁴

Vidaver-Cohen (1997) indique que les innovations tendent à être acceptées ou légitimées, lorsqu'elles répondent aux problèmes concrets de l'organisation. Dans ce cas, l'introduction de systèmes, les nouvelles technologies de gestion, les cours de qualification et la rénovation de fonctionnaires, ont eu un effet positif.

Greenwood et Hinings (2006) soutiennent que le changement de personnel dans les organisations leur fournit une plus grande capacité d'apprentissage et de sensibilité aux nécessités de changement. Ils indiquent aussi que de retenir une certaine quantité de vieux fonctionnaires ou *incumbents*, accorde à l'organisation une plus grande capacité politique d'orienter les changements. Les deux idées ont été présentes dans le cas de l'AFIP.

Notre informateur N° 24 affirmait:

« Au début, on faisait un atelier d'éthique. Les deux groupes se méfiaient l'un de l'autre. Leur point de rencontre était la formation. Les cours managériels et d'éthique n'étaient qu'une excuse pour favoriser le contact entre les deux groupes. À la fin de chaque

¹⁷⁴ « Había resistencia y desconfianza al principio, pero cuando el proceso perduraba en el tiempo y los cambios parecían irreversibles, la gente se comenzó a comportar de una forma distinta. Comenzaron a tener comportamientos más constructivos, más participativos [...] Con la renovación generacional, provoca una mayor adaptación de los sistemas y asimilan mejor las nuevas tecnologías y las innovaciones [...] Los cambios de conducta o aprendizajes fueron mucho más rápidos cuando se observó que las innovaciones respondían a problemas concretos de la organización [...] Todavía hay debates respecto de la legitimidad del proceso de fusión pero son cada vez menores [...] Creo que la gran amenaza a la institucionalización son el debate de la legitimidad y los intereses que quieren volver atrás. Hay más orden interno en la organización, pero no cree que haya mayor eficiencia externa. Hay una mejor imagen de la organización La profesionalización, creció pero tendría que haber sido mayor todavía. Una organización más ordenada tiene sus frutos. Empieza a haber un lenguaje común. Los cursos de actualización juegan también un rol de unificación. »

cours, il y avait une ambiance plus décontractée parmi les gens et les liens internes de l'organisation devenaient plus étroits. On se rendait compte que les cours de contenus généraux rendaient plus étroits les liens entre les personnes de ressources humaines. »¹⁷⁵

Lines (2005) nous parle de l'ambivalence face aux changements des récepteurs dans les organisations. Il y aurait de cette ambivalence, quand dans les groupes d'une organisation il existerait une attitude positive et une négative -face aux innovations- en même temps. Cette contradiction, si les innovateurs en profitent bien, permet de diminuer la résistance au changement et d'ouvrir une fenêtre aux nouveaux apprentissages. Dans le cas de l'AFIP, nous observions que les cours ont ouvert une occasion d'interaction entre les fonctionnaires intermédiaires de l'organisation, dont ont profité les innovateurs pour donner plus de « légitimité » aux changements. Dans plusieurs entrevues les interviewés ont déclaré que les cours étaient dictés plus par leur effet secondaire que par leur tâche spécifique.

Un autre élément à tenir compte ici, est qu'une fois que les changements ont été perçus comme irréversibles, les différents groupes de l'organisation ont commencé à interagir. L'agence unique a commencé à établir un langage commun entre les deux groupes et ils ont commencé à partager les données de leurs bases de données pour effectuer les tâches de contrôle. La légitimation des changements arrivait par deux éléments: l'adéquation des innovations pour résoudre des problèmes concrets de l'organisation (Vidaver-Cohen, 1997) et la persistance des innovations (Powell et Di Maggio, 1999; Pettigrew, 2001; Greenwood et Hinings, 1996, 2006; Lines, 2005; Barrett *et al.*, 2006).

¹⁷⁵ « Hacíamos un taller de ética en los inicios del organismo. Los dos grupos se tenían desconfianza. El punto de encuentro de los dos grupos es la capacitación. Los cursos de gerenciamiento y de ética eran una excusa para que los dos grupos interactuaran entre sí. Al finalizar cada curso había un mejor clima entre la gente y esto aumentaba los lazos internos de la organización. Veíamos que los cursos de contenidos generales unían más a los RRHH. »

9.2.4 La mise en place des nouvelles technologies de gestion en tant que forme d'apprentissage pour l'organisation

L'utilisation d'un système de gestion et d'une base de données partagés entre les deux organisations a favorisé, et dans une certaine mesure les a obligées, à la cohabitation. Ce fait, favorisé par la maîtrise de l'informatique des nouvelles générations, a facilité les nouvelles activités quotidiennes et les tâches de tous les jours.

Selon notre informateur N° 4:

« Peu à peu, le département de systèmes devient plus important; un système unique pour les deux organisations est préparé, ce qui provoque le partage de données, des activités quotidiennes, etc. On commence à traiter un volume de données plus important qu'avant, soit la DGA comme la DGI. Je pense que les systèmes ont renforcé la fusion [...] Avec l'arrivée du personnel plus jeune, l'adaptation aux systèmes est plus importante et les nouvelles technologies sont mieux assimilées [...] Le professionnalisme exigeait un nouveau langage, maintenant il faut travailler avec le système María¹⁷⁶ [...]. Maintenant, il y a un langage commun. »¹⁷⁷

De même, le fait de partager la même technologie de gestion¹⁷⁸ a provoqué l'apparition d'un nouveau langage de l'organisation, un nouveau code partagé et appris par tous (Barrett *et al.*, 2006; Orlikowski, 2007). D'où, l'on dégage que le département de systèmes a été capital pour la fusion.

Pour notre informateur N° 11:

« Les départements en commun (entre la DGI et la DGA) que nous avons installés ont été les systèmes, ce qui a été facile, puisque leurs employés sont très logiques. »¹⁷⁹

¹⁷⁶ Le Système María est un logiciel utilisé par la douane pour gérer et contrôler les démarches du commerce extérieur. Ce logiciel est aussi consulté par les usagers.

¹⁷⁷ « Poco a poco se va fortaleciendo el área de sistemas, se arma un único sistema para las dos organizaciones. Y esto hace que empiecen a compartir datos, rutinas, etc. Empiezan a manejar un volumen de datos que nunca habían manejado antes, tanto los de aduana como los de DGI. Pienso que los sistemas fueron los que le dieron más fuerza a la fusión [...] Con la renovación generacional, provoca una mayor adaptación de los sistemas y asimilan mejor las nuevas tecnologías [...] La profesionalización, requería de un nuevo lenguaje, ahora tenemos que trabajar con el sistema María [...] Empieza a haber un lenguaje común. »

¹⁷⁸ Une technologie de gestion est un ensemble de règles qui expliquent comment les organisations doivent se servir des ressources dont elles ont besoin pour atteindre ou créer leurs produits (Hintze, 1999).

¹⁷⁹ « Las áreas comunes que pusimos en pie fueron la de sistemas. Y fue una de las más fáciles porque la gente de sistema es muy racional. »

De toute façon, comme pour le cas du Système OSIRIS¹⁸⁰, les nouveaux apprentissages n'ont pas été toujours reçus de bon gré par les usagers.

L'informateur N° 10 nous exprimait:

« M. Silvani a introduit un système, OSIRIS, qui s'est servi des ressources de l'AFIP. L'administrateur en était fier et pour lui, ça représentait une réussite de toute l'organisation. Cependant, la plupart des fonctionnaires n'étaient pas d'accord ou bien ne le comprenaient pas. »¹⁸¹

Dans ces trois perceptions, on observe que les innovateurs voulaient enseigner à l'organisation à travailler d'une façon plus rationnelle et pour cela on avait confiance dans les systèmes informatiques. Mais on cherchait, en outre, à enseigner aux deux organisations à travailler ensemble et cet objectif était obtenu au moyen du système et de ses bases de données partagées, plus les cours de formation professionnelle.

Barrett *et al.*, (2006), Orlikowski et Yachts (2006) et Orlikowski (2007) signalent l'impact de la technologie sur les processus d'apprentissage organisationnel. D'une part, ils soutiennent qu'il faut considérer la technologie comme un autre acteur du changement organisationnel et qu'il s'agit d'un facteur structurel, mais pas déterminant. La technologie constituerait un système sociotechnique où les aspects matériels et humains interagissent constamment. Dans le cas de l'AFIP, la technologie a permis un langage commun entre ceux qui partageaient le système informatique pour développer leurs tâches quotidiennes. Le système et son interaction avec les fonctionnaires ont permis d'établir de nouvelles routines et, par conséquent, de nouveaux apprentissages.

¹⁸⁰ Le système OSIRIS est un logiciel créé par l'AFIP en 1999 qui permet au contribuable de déposer son formulaire en ligne sans besoin de support papier. Aujourd'hui, le 100% des déclarations d'impôts sont enregistrées par ce système. Le but essentiel d'OSIRIS est la gestion électronique, améliorer le service au contribuable et diminuer le nombre de papier utilisé pour les formulaires. Ce système est en vigueur toute l'année 24 heures sur 24.

¹⁸¹ « Silvani implementó un sistema que es el OSIRIS, que básicamente utilizó recursos propios de la AFIP. Este sistema era el orgullo del administrador, y el veía que era un logro de toda la organización, pero el grueso de la gente no lo veía así, o no lo sabía entender. »

9.3 L'étape de l'évaluation

Dans cette étape on cherche à analyser comment les innovateurs et le reste de l'organisation ont évalué les résultats des apprentissages institutionnels (Vidaver-Cohen, 1997).

9.3.1 Avis sur les changements

Pour la plupart de nos informateurs, la réticence propre de la première étape a été surmontée une fois perçu un certain équilibre des changements. Toutefois, les interviewés ont considéré que les ennemis principaux de cette institutionnalisation ont été la célérité de la mise en œuvre des changements (qui empêchait l'organisation de les apprendre) et le manque de fusion réelle entre les organisations, malgré l'image d'agence unique projetée vers l'extérieur.

Selon notre informateur N° 4:

« [Les membres de l'organisation] sont passés de la confrontation à l'acceptation. À partir de ce moment la collaboration devient plus étroite [...] Les changements de comportement où les apprentissages ont été plus accélérés quand on a remarqué que les innovations répondaient aux problèmes précis de l'organisation. »¹⁸²

Ici, nous observons qu'il s'est produit un changement d'attitude -de la résistance à la collaboration-, quand les récepteurs ont vérifié que les innovations répondaient à des problèmes concrets de l'organisation (Vidaver-Cohen, 1997).

D'après l'informateur N° 25:

« M. Silvani a été un dynamique réformateur, ce qui n'a pas favorisé l'organisation; il introduisait des changements plus vite de ce que l'organisation en pouvait apprendre. »¹⁸³

¹⁸² « [los miembros del organismo] Pasaron de la confrontación a la aceptación. A partir de ese momento las conductas cambian hacia una mayor colaboración [...] Los cambios de conducta o aprendizajes fueron mucho más rápidos cuando se observó que las innovaciones respondían a problemas concretos de la organización. »

¹⁸³ « Silvani fue un reformador muy dinámico, y por eso no le dio tiempo a aprender a la organización, producía los cambios más rápidos que los que la organización podía aprender. »

Dans cette dernière perception, on observe une réflexion intéressante sur la vitesse des changements tolérée par une organisation. Dans le cas de l'AFIP, il semble que le groupe d'innovateurs a introduit une telle quantité de changements qu'ils ont dépassé une certaine capacité d'apprentissage de l'organisation (Greenwood et Hinings, 1996; McNulty et Ferlie, 2004).

9.3.2 Les expériences du nouveau apprentissage dans les différents secteurs de l'hierarchie

Le processus de changement n'a pas été perçu également par les différentes hiérarchies de l'organisation.

D'après l'informateur N° 1:

« Vraiment, dans une position aussi opérationnelle que la mienne, on n'a pas perçu de grands changements. Ponctuellement, on n'a pas perçu de changements, au-delà du logo, sauf par les nouvelles tâches de sécurité sociale réalisées par quelques équipes de travail. Je vous dis ça, selon mon cadre qui n'est pas un cadre supérieur [...] Quant aux tâches quotidiennes, pratiquement, on n'a pas remarqué d'innovations, ni de nouvelles valeurs ou principes. »¹⁸⁴

En fait, les interviewés ont considéré que les groupes stratégiques seraient plus perméables au changement, tandis que les apprentissages réels mettraient longtemps pour atteindre les niveaux inférieurs ou opératoires.

L'informateur N° 18 nous a dit:

« Les personnes qui sont aux bureaux opératoires n'ont pas été touchées, pas du tout; je vous répète quelques-unes ont eu des avis positifs, quelques-autres des avis négatifs. »¹⁸⁵

¹⁸⁴ « Realmente, desde la posición tan operativa como la que yo ocupaba, no se percibieron grandes cambios. Concretamente no se percibieron cambios, más allá del logotipo, salvo por las nuevas tareas en seguridad social que se encararon en algunos equipos de trabajo. Vuelvo a repetir, desde mi posición, muy baja en la estructura y nada jerárquica [...] Prácticamente, en nuestras tareas diarias no se observaron innovaciones, ni nuevos valores o principios. »

¹⁸⁵ « Las personas que están en lugares operativos, en realidad no le afectó demasiado, no le cambio en absoluto, lo que te decía antes, algunas personas lo vieron como malo, otras como bueno. »

Encore une fois, les interviewés considèrent qu'une bonne partie de l'apprentissage de l'organisation a été favorisée par les plateformes numériques et les systèmes informatiques.

L'informateur N°27 nous exprimait:

« Je crois que les apprentissages de l'organisation ont été positifs. Je crois que l'on a appris à appliquer les systèmes informatiques aux tâches quotidiennes; à suivre une formation professionnelle; à être plus logiques; à mieux maîtriser la question managériale; à octroyer un bon service au contribuable; etc. Pourtant, les apprentissages ont un aspect négatif et, c'est qu'ils remarquent la présence de certains groupes qui ne peuvent pas ou qui ne veulent pas apprendre. Bien des fois, il s'agit d'une question d'âge; cependant, d'autres fois, il s'agit d'une question d'attitude. [...] Les systèmes ont permis d'analyser un nombre énorme de données donc, l'organisation est devenue plus intelligente »¹⁸⁶

En outre, on considérait qu'il existait un certain favoritisme de la part des innovateurs pour la DGI par opposition à la DGA, dont la qualité technique, en général, était inférieure.

Pour l'informateur N° 2:

« Les gens de la douane ont du s'adapter aux formes et aux temps de la DGI qui n'étaient pas toujours les meilleurs; tout ce qui appartenait à la douane était mis à part, il n'était pas considéré et tout ce qui était imposé était de la DGI. »¹⁸⁷

Weick et Quinn (1999) nous indiquent que les organisations ont une certaine capacité d'apprentissage et que cela implique aussi qu'il y ait quelques groupes internes qui ont une plus grande capacité d'apprendre des changements que les autres. Greenwood et Hinings (1996) soutiennent que dans les processus d'apprentissage organisationnel, il faut étudier comment les nouvelles idées sont légitimées. Pour cela, il faut prêter attention à la façon dont les groupes diffusent et interprètent les apprentissages. S'ils sont perçus comme une menace, il y aura une résistance plus grande

¹⁸⁶ « Pienso que los aprendizajes que tuvo la organización fueron positivos. Creo que se le enseñó a aplicar sistemas informáticos sobre sus tareas cotidianas, se le enseñó a profesionalizarse, se le enseñó a ser más racional, se le enseñó a gerenciar mejor, se le enseñó a tratar mejor al contribuyente, etc. Pero también los aprendizajes tienen un costo doloroso y es que evidencian que hay ciertos grupos que ya no pueden aprender o no quieren. Muchas veces tiene que ver con la edad, pero otras, directamente, con la actitud. [...] Los sistemas nos permitieron analizar una masa de datos enorme y transformaron a la nueva organización en algo más inteligente. »

¹⁸⁷ « La gente de Aduana tuvo que adaptarse a las formas y tiempos de la DGI, y no siempre eran mejores, es más, por el simple hecho de ser algo de Aduana era descartado, no tenido en cuenta, y se imponía lo tradicional de DGI. »

au changement. Par contre, si les groupes y voient une occasion, l'attitude sera beaucoup plus positive. Le personnel de la douane et les gens plus anciens de la DGI percevaient les nouveaux apprentissages comme une menace avant que comme une occasion. Un autre élément à prendre en compte est que dans la DGI il y avait un niveau plus grand de professionnels que dans la DGA, raison pour laquelle ils étaient plus familiarisés avec l'idée d' « apprendre » que ceux de la douane.

9.4 L'adoption

Lors l'étape de l'adoption (Vidaver-Cohen, 1997), nous allons analyser comment les apprentissages proposés ont été incorporés par l'organisation.

9.4.1 La permanence des nouveaux apprentissages

Le service au contribuable, la mise en œuvre de nouvelles technologies de gestion et le professionnalisme du personnel de l'AFIP étaient les trois apprentissages plus importants. Les membres de l'organisation considéraient que la population en général avait une bonne perception de l'identité de l'agence unique.

9.4.1.1 Le service au contribuable

D'après les perceptions des interviewés, le problème du service au contribuable était capital pour l'ancienne organisation. L'agence unique essaie de s'orienter vers l'image du service au contribuable, malgré l'image coercitive de l'organisation de l'État. Dans ce sens, l'inclusion de la technologie a été perçue comme positive, parce qu'elle a permis un service au contribuable plus efficient. De toute façon, ce changement n'était pas positif pour tous les membres de l'organisation. Pour les secteurs plus réticents de l'agence –encore, à présent- le paradigme du service au contribuable est vu avec méfiance, ce qui explique pourquoi encore de nos jours certains groupes n'acceptent pas ces valeurs.

Selon notre informateur N° 7:

« La valeur plus controversée a été le service au contribuable. Certains secteurs minoritaires voient encore le contribuable comme un ennemi, un éternel fraudeur, pervers, soupçonneux. On croit ou on sait que les relations avec le contribuable sont asymétriques ou de subordination. Le message d'un meilleur service au contribuable est considéré avec méfiance par les secteurs les plus réticents. »¹⁸⁸

Pourtant, il faut remarquer que toute l'organisation a accepté le service au contribuable comme une valeur; d'où la création de la Sous-direction du Service au Contribuable.

Pour l'informateur N° 8:

« Je crois que certaines innovations répondaient aux problèmes ponctuels de l'organisation comme celui du service au contribuable tandis que d'autres préoccupations étaient imposées de l'extérieur. Pour moi, l'incorporation de la technologie, c'est positif. Les consultations par téléphone ont augmenté et elles ont bénéficié d'encore plus de ressources [...] Le mauvais service au contribuable était un problème précis. »¹⁸⁹

Ces perceptions nous montreraient que l'adoption du service au contribuable a été incorporée par l'agence unique, même lorsqu'il y a toujours quelque secteur minoritaire qui a une mauvaise image du contribuable.

L'informateur N° 17 nous exprimait:

« Moi-même, je n'ai pas remarqué de changements saillants [...] La seule chose que j'ai remarqué, c'est le besoin de développement en tant qu'organisation au service du contribuable avec une transparence suffisante. »¹⁹⁰

Étant donné qu'une organisation cristallise ses apprentissages dans ses routines (Weick, 1991; Greenwood et Hinings, 2006; Pettigrew *et al.*, 2001), la création de la

¹⁸⁸ « El más resistido fue el valor de mejor atención al cliente. Algunos sectores siguen viendo al contribuyente como un enemigo, un eterno evasor, perverso, sospechoso. También creen o saben que la relación con el contribuyente es asimétrica o de subordinación. El mensaje de mejor servicio al contribuyente es visto con desconfianza por los sectores más duros. »

¹⁸⁹ « Creo que ciertas innovaciones respondían a problemas concretos de la organización, como la atención al cliente, mientras que otras preocupaciones venían impuestas desde afuera. También veo como algo positivo a la mayor preocupación por incorporar tecnología. Las consultas telefónicas se incrementaron y se les asignaron más recursos [...] La mala atención al público era un problema concreto. »

¹⁹⁰ « Personalmente no observé cambios relevantes [...] Lo único que pude observar fue la necesidad de crecer como organismo al servicio del contribuyente con suficiente transparencia y rendición de cuentas, que por supuesto, fueron bien recibidos. »

Sous-direction d'attention au contribuable est un élément permanent qui a établi de nouvelles routines.

Un autre exemple de l'incorporation par l'organisation de la préoccupation pour l'attention de l'utilisateur est donné par le lancement des programmes d'éducation fiscale pour les citoyens.

9.4.2 Les systèmes

Un aspect saillant de la fusion est l'inclusion des technologies de gestion. En fait, l'unification des technologies de gestion et des bases de données a déclenché, selon l'avis des interviewés, la perception que les tâches et les informations commençaient à être partagées faisant diminuer la résistance au changement et promouvant une croissante acceptation de la fusion.

D'après notre Informateur N° 4:

« Les résultats sont évalués à partir des résultats et des réalisations. Par exemple, le département de systèmes en tant que centre d'unification de données. La question technologique a été très importante. Plus l'organisation devenait organisée, plus l'adhésion à la fusion augmentait. »¹⁹¹

De même, les technologies ont été perçues comme un outil important pour la recherche de la transparence et, en conséquence, pour favoriser la lutte contre la corruption.

L'informateur N° 10 argumentait:

« Il faut remarquer les systèmes et les bases de données développés par la nouvelle organisation [...] Avec l'AFIP la capacité informatique a été augmentée. L'idée consistait à se servir des systèmes contre la corruption et la transparence pour lutter contre les kiosques¹⁹². »¹⁹³

¹⁹¹ « Los resultados se evalúan a partir de las concreciones y las realizaciones. El ejemplo es la aparición del área de sistemas como un centro de unificación y de mayor disponibilidad de datos. La cuestión tecnológica fue muy fuerte. A medida que comienza a verse más orden en la organización, comienza a haber una mayor adhesión por parte de la gente a la fusión. »

¹⁹² En Argentine, le mot kiosque désigne un petit abri ouvert servant à la vente de journaux, des fleurs et/ou des confiseries sur la voie publique. Dans ce cas en particulier, le mot kiosque est une métaphore faisant allusion à la corruption. Un kiosque est une affaire privée établie par certains groupes bureaucratiques au sein d'une organisation de l'État.

¹⁹³ « En el aspecto positivo, rescato a los sistemas y las bases de datos que desarrolla la nueva organización [...] Con la AFIP creció la capacidad informática. La idea era utilizar los sistemas contra la corrupción y la transparencia para romper los kioscos. »

Ces perceptions nous montrent que les systèmes ont été un aspect central dans la création de l'agence unique. Ils ont fonctionné comme un élément organisateur et comme un facteur d'apprentissage et de communication à travers duquel les innovateurs ont construit l'AFIP.

Selon notre informateur N° 11:

« Je crois que l'on a reçu le message. C'est positif. Puis, je remarque que l'on a conservé le modèle. Une autre réussite, ce sont les bases de données. Il s'agit de bases de données très importantes et excellentes [...] Le travail réalisé par les systèmes et l'informatique est remarquable. C'est important le fait d'avoir travaillé de façon intégrée [...] Lors de ma gestion, j'ai beaucoup travaillé pour la communication. Tous les employés ont été bénéficiés d'internet et de courrier électronique. Moi aussi, j'ai créé le bulletin *Que se Sepa* -À savoir- afin d'améliorer la communication interne de l'organisation. »¹⁹⁴

Barrett *et al.*, (2006) indiquent que la technologie joue le rôle d'un acteur central dans le changement organisationnel, car elle établit un principe organisateur et regroupe les acteurs autour d'une routine déterminée. Ils donnent aussi de l'importance au discours des acteurs, car la technologie construit aussi un langage commun. Dans le cas de l'AFIP, on trouve toutes ces idées.

9.4.3 Le professionnalisme

Après la fusion, les informateurs consultés reconnaissent que le niveau de professionnalisme des employés a augmenté, notamment dans la DGA, bien que celle-ci soit considérée, même de nos jours, comme une structure plutôt « de clients ». En contrepartie, on a remarqué que lors des derniers recrutements, l'AFIP a promu un profil professionnel plus général et moins spécialisé, considéré comme une perte de spécialisation et de connaissance de l'organisation.

¹⁹⁴ « Fue positivo, creo que la gente tomó el mensaje. Luego veo que el modelo que instauré perduró. Otros de los grandes logros de la fusión fueron las bases de datos que se crearon. Son bases de datos grandes y muy buenas [...] Es muy importante el trabajo hecho en sistemas e informática. Es muy importante el haber trabajado en forma integrada [...] En mi gestión hice mucho por la comunicación. Puse Internet y correos electrónicos a disposición de todos los empleados. También creé el boletín 'Que se sepa' que buscaba mejorar la comunicación interna de la organización. »

Pour l'informateur N° 4:

«Le professionnalisme a augmenté mais il faudrait qu'il augmente un peu plus encore [...] La fusion a provoqué la perte de la spécialisation ce qui a été négatif. L'AFIP a promu un profil plus général et moins spécialisé qu'avant. »¹⁹⁵

Pourtant, pour la plupart des informateurs, les mécanismes d'accès au département de ressources humaines ont été améliorés, d'où la présence d'employés plus formés.

L'informateur N° 25 manifestait:

« Les mécanismes de recrutement du personnel ont été améliorés; ils ont été professionnalisés entraînant un changement d'attitude. »¹⁹⁶

Pour l'informateur N° 23:

« L'incorporation du nouveau personnel dont sa pensée était moins corrompue et plus ouverte a été positif. La rénovation du personnel a signifié un changement pour l'organisation [...] Il y a aussi de différentes traditions concernant la politique du département des ressources humaines; celui de la DGI plus systématique, et celui de la DGA, plus politique. »¹⁹⁷

Dans ces perceptions nous observions que la professionnalisation a été un apprentissage incorporé par l'agence unique.

Selon l'informateur N° 7:

« L'organisation est devenue plus ouverte, plus professionnelle. C'était une valeur stimulée par l'AFIP donc, plus subtile; plus perméable à la modernisation, à l'innovation, moins réactive face au changement [...] Le professionnalisme a été un élément positif. »¹⁹⁸

¹⁹⁵ « La profesionalización, creció pero tendría que haber sido mayor todavía [...] Los aspectos negativos de la fusión es que se perdió especialización sobre el terreno. La AFIP fue promoviendo un perfil más generalista y menos especializado sobre el terreno que teníamos antes. »

¹⁹⁶ « Los mecanismos de selección de personal también mejoraron, se profesionalizaron dichos mecanismos. Y esto provocó un cambio de actitud. »

¹⁹⁷ « Otro tema positivo es la incorporación de nueva gente que viene con una mente menos contaminada y más abierta. La renovación de la gente, significó un cambio en la organización [...] Hay también tradiciones diferentes en lo que respecta a la política de RRHH. Los DGI son más sistemáticos mientras que en la aduana son clientelares. »

¹⁹⁸ « Se generó un organismo más abierto, más profesional. Fue un valor impulsado por la AFIP, es por eso más sutil. Más permeable a la modernización, a la innovación, menos reactivo al cambio [...] El profesionalismo fue un elemento positivo. »

L'incorporation de nouveaux fonctionnaires pendant la fusion et la permanence de quelques *incumbents*, a permis que l'organisation soit plus flexible envers les apprentissages, et qu'en même temps il y aurait une certaine structure de fonctionnaires qui guidait les changements (Greenwood et Hinings, 2006). Les deux organisations, mais spécialement la douane, ont incorporé une grande quantité de professionnels, dès la création de l'agence unique.

9.4.4 La nouvelle identité de l'organisation

Selon les avis des interviewés, la nouvelle image de l'organisation a obtenu des résultats « à l'extérieur » d'elle-même puisque la société la reconnaissait. L'AFIP a réussi à devenir une organisation très puissante. Pourtant, cette identité n'a pas pu être obtenue au sein de l'organisation.

Pour l'informateur N° 17:

« C'est-à-dire, l'union, c'est pour l'extérieur, pour que le reste voit une organisation puissante; cependant, à l'intérieur, ils ne sont que deux organisations indépendantes et compétitives. »¹⁹⁹

Pour les interviewés, bien que l'AFIP ait obtenu une identité propre –meilleure que celle de la DGI et celle de la DGA-, elle n'arrive pas encore à résoudre la profonde identité « policière » de la douane, contraire à l'image du « service au contribuable » que l'organisation cherche à transmettre. Ceci constitue un problème à cause de la contradiction existante entre le « fonctionnaire » et le « policier douanier ».

Notre informateur N° 23 nous exprimait:

« Il faut remarquer que l'AFIP s'est emparée d'une identité. Aujourd'hui, les enquêtes montrent que l'image de l'AFIP est beaucoup plus favorable que celle de la DGA et celle de la DGI. Un autre problème à résoudre, c'est la question « policière » de la douane qui ne comprend pas le charisme de l'AFIP. On met l'accent sur le service au public mais en même temps on ne peut pas l'incarner. C'est un problème; il existe une contradiction entre le « fonctionnaire » et le « policier douanier ». »²⁰⁰

¹⁹⁹ « Es decir la unión es para afuera, para los que ven a una organización muy poderosa, pero internamente son dos organismos independientes y hasta a veces competitivos. »

²⁰⁰ « También es de rescatar que la AFIP, fue teniendo una identidad para la gente. Hoy la AFIP tiene en las encuestas una mejor imagen que la aduana y que la DGI. Otro problema a resolver es la parte 'policial' de la Aduana; no entra en el carisma de la AFIP. Nosotros ponemos el acento en la atención al público, pero al mismo tiempo no podemos

Ces perceptions nous indiquent qu'à l'AFIP il y a encore deux sous-cultures et deux identités, mais que l'image que la société a de l'organisation est très bonne. Nous devons tenir compte du fait que le processus d'institutionnalisation de l'organisation n'est pas encore fini, même s'il y a eu beaucoup de progrès dès son début. Corley (2004) nous parle de l'identité organisationnelle comme une question socialement construite. Il soutient que les identités peuvent changer à travers le temps. Même si les hiérarchies des organisations ont de l'influence sur la construction des identités, les fonctionnaires du niveau intermédiaire et des secteurs organisés, avec leurs appuis et leurs résistances contribuent aussi à définir le profil de l'organisation ou son autodéfinition. On peut trouver tous ces éléments dans le cas de l'AFIP.

Barrett *et al.*, (2006) nous indiquent aussi que les changements technologiques dans les organisations ont des effets sur la construction de l'identité, puisque la technologie est un agent central du changement qui affecte l'auto perception des différents groupes et l'établissement des nouvelles routines et apprentissages. Dans le cas de l'AFIP, l'apprentissage technologique a été un élément central.

Van de Ven *et al.*, (2008) nous indiquent que la diversité organisationnelle - comme celle montrée par l'AFIP- peut être un élément positif, si elle est conduite constructivement. Ils croient qu'il faut intégrer les différences dans la pratique quotidienne de l'organisation, en ouvrant des instances de participation et de consultation entre toutes les parties. Lors de la création de l'AFIP, il y a eu des soupçons en ce qui concerne la capacité d'un des groupes (DGA) et une prise de contrôle de l'autre (DGI).

tener la capacidad de encarcelarlo. Esto es un problema, existe una contradicción entre el 'servidor' y el 'policía aduanero'. »

10. RÉSUMÉ DE LA GRILLE D'ANALYSE

Nous allons maintenant réaliser un résumé de notre grille d'analyse, en effectuant une lecture par étape (par exemple, l'étape de l'introduction, dans le pilier régulateur, celle du pilier normatif, et celle du pilier cognitif, etc.). Avec cela, nous cherchons à avoir une vision plus complète de nos données. Suite à la lecture de la grille d'analyse, nous présenterons nos conclusions.

10.1 L'étape de l'introduction

Dans le texte de Vidaver-Cohen (1997), dans l'étape de l'introduction on a analysé les objectifs des innovateurs au début de la réforme de l'organisation.

10.1.1 L'étape de l'introduction dans le pilier régulateur

Pour nos informateurs, les causes de la création de l'agence unique sont les suivantes:

- a) la recherche de l'efficacité et de l'efficience de l'organisation, dans le but d'améliorer le recouvrement et le contrôle du contribuable
- b) l'essai de surmonter le soupçon de corruption qui survolait la DGA après le scandale de la « douane parallèle »
- c) les politiques internationales visant à la fusion des organisations de recouvrement et la pression exercée par les organisations de crédit internationaux, dans le cadre du processus de « réforme de l'État » ayant lieu en Argentine pendant les années 1990.

L'absence de planification préalable et l'embarras des innovateurs ont déterminé un haut niveau d'improvisation et d'incertitude lors de l'étape de l'introduction.

De même, les informateurs ont mentionné l'affaire de la corruption comme un des problèmes existants au moment de l'introduction, en particulier, dans la douane où le caractère discrétionnaire était la norme. L'institutionnalisation de la structure a bénéficié à son accomplissement et, en conséquence, un contrôle plus important de la corruption.

Faute de modèle préalable, la structure définitive de l'AFIP a été le résultat de l'improvisation suite à la fusion (ou absorption). Il s'agit d'un résultat « d'essais et erreurs ». Les conflits générés exigeaient des innovateurs de renégocier constamment la structure.

10.1.2 L'étape de l'introduction au pilier normatif

Les innovateurs ont proposé des valeurs liées au management et le profil de fonctionnaire considéré comme « gestionnaire. » Les valeurs soutenues lors de la création de l'agence unique ont été la modernisation, l'efficacité, l'efficacite, la rationalisation, le professionnalisme et aussi les valeurs liées au service au contribuable et l'orientation vers les produits.

Mais, en plus des valeurs managériales, les innovateurs ont promu d'autres valeurs telles la transparence de la gestion et l'honnêteté, vues comme une façon de lutter contre l'image de corruption que la société elle-même avait sur les organisations de recouvrement, spécialement, la douane.

Le diagnostic des innovateurs soutenait qu'il fallait inculquer à l'agence unique de nouvelles valeurs afin de surmonter la culture bureaucratique et les comportements discrétionnaires. Pour les interviewés, c'était dans la douane où on enregistrait le taux plus élevé du caractère discrétionnaire.

10.1.3 L'étape de l'introduction du pilier cognitif

Selon les innovateurs, les apprentissages liés aux systèmes étaient la façon pour que l'organisation apprenne à être plus « cohérente » et « efficiente et efficace. » Les « systèmes » en tant que technologie de gestion étaient une forme de lutter contre la corruption et de développer les nouveaux apprentissages.

Pourtant, le processus d'introduction des réformes n'avait pas été planifié. Il n'existait pas de planification à long terme sur la manière de promouvoir l'apprentissage recherché par la nouvelle organisation. Les innovateurs avaient des objectifs ou des idées importantes qu'ils désiraient que l'agence apprenne. Cependant, les interviewés nous ont manifesté qu'il n'y avait pas de planification détaillée sur la façon de réaliser ces apprentissages. On considérait que l'efficacité, l'efficacite et le management, tous ces apprentissages allaient être consolidés par les systèmes. C'est pourquoi l'apprentissage dans l'agence unique a parcouru le chemin « d'essais et erreurs. » De même, l'apprentissage de l'organisation résulte bien souvent de la façon par laquelle l'organisation s'adapte au contexte et aux vicissitudes qui en surgissent. Dans ce sens, le soupçon de corruption existant dans la société argentine touchant la douane semble avoir joué un rôle saillant.

D'autre part, le profil technocratique des innovateurs leur a obligé à « importer » un modèle, sous-estimant l'idiosyncrasie et les connaissances acquises, résultat de l'apprentissage préalable des organismes. Un des motifs pour dévaloriser ces apprentissages préalables est la « perception » de leurs caractéristiques « bureaucratiques », ce qui était nuisible et, qu'en conséquence, il fallait éradiquer. Cette attitude de méconnaissance des « savoirs préalables » a généré de la résistance et de la méfiance de la part des fonctionnaires plus anciens de l'agence unique vis-à-vis des innovations.

10.1.4 Les dénominateurs communs

Dans l'étape de l'introduction pour les cas des trois piliers, on remarque le processus de création de l'agence unique dépourvue de planification. Les innovateurs avaient des buts à atteindre (efficacité, efficacité, rationalité, information et systèmes, le service au contribuable et le professionnalisme); pourtant ils ont manifesté qu'ils manquaient d'une planification détaillée.

Concernant les relations des règles, des valeurs et des apprentissages (dans le cadre théorique des innovateurs), on trouve que les idées d'efficacité et d'efficacité sont attachées à l'utilisation des systèmes. Ces systèmes génèrent pour l'agence unique une

rationalité plus importante qui tourne d'une part, au désavantage du caractère discrétionnaire du fonctionnaire et d'une autre part, à l'avantage du service au public.

Le but de mieux maîtriser les contrôles de l'agence unique (soit à l'intérieur, soit considérant son contexte) demande une organisation plus transparente et, en conséquence, moins corrompue et plus ouverte au contribuable.

Un autre élément à considérer, c'est l'esprit managérialiste des innovateurs. Les auteurs managérialistes affirment que le secteur public n'est pas bien administré (Saint-Martin, 2000 ; Pollit et Bouckaert, 2000). Alors, si l'on importe les gestionnaires et les techniques du secteur privé, l'exercice général de l'administration publique devient meilleure (Feigenbaum *et al.*, 1999; Saint-Martin, 2000). C'est pourquoi pour la réalisation de nombreuses tâches, les innovateurs faisaient appel aux contrats d'engagement externes à l'administration. Ce qui a été particulièrement évident dans le cas des systèmes. Dépourvue de connaissances en informatique, l'AFIP a engagé le secteur privé jusqu'au moment où elle a acquis ces connaissances.

Cette marque managérialiste a été associée à l'esprit technocratique des innovateurs, notamment, de ceux formés à l'étranger. Les méthodologies et les approches théoriques utilisées par les innovateurs ont été influencés par des organismes internationaux (le FMI, la BID, la Banque Mondiale) (Stiglitz, 2002). Bien des évaluations faites par les innovateurs avaient les caractéristiques des années 90 dont les éléments capitaux, croire aux techniques quantitatives comme la meilleure façon de mesurer et de penser la réalité; croire à l'objectivité de la science et de la technique; se méfier des outils démocratiques et de participation; se méfier de la subjectivité en tant que principe d'organisation; croire à la « meilleure méthode » pour faire les choses; etc.

10.2 L'étape de la diffusion

Lors de l'étape de la diffusion, selon Vidaver-Cohen (1997), nous avons analysé la manière dans laquelle le reste de l'organisation a réagi vis-à-vis des changements proposés par les innovateurs.

10.2.1 L'étape de la diffusion au pilier régulateur

Pour les interviewés, il y a eu une méfiance importante parmi les fonctionnaires de la douane au moment de la création de l'agence unique.

Ils sont aussi d'accord lorsqu'ils caractérisent la gestion de l'équipe des innovateurs comme « autoritaire et technocratique » puisqu'on cherchait à imposer un modèle d'organisation qui ne considérait pas toujours les caractéristiques des organisations pré existantes. De toute façon, pour les informateurs, les changements étaient plus importants dans les cadres supérieurs. Tout au contraire, les activités quotidiennes des cadres opératifs n'ont pas subi de grands changements.

De même, l'institutionnalisation de la structure de l'agence unique par essai et erreur a provoqué une haute perception d'instabilité par les changements réalisés lors de l'étape de la diffusion.

D'une part, lors de l'étape de la diffusion, selon nos interviewés il y avait des problèmes de communication entre les gestionnaires et les employés. Ceci a renforcé l'image des innovateurs comme les « autoritaires » et a stimulé la méfiance puisque les cadres inférieurs obtenaient plus d'information provenant de la presse que d'eux-mêmes. D'autre part, certains informateurs ont remarqué, dans le point faible de la communication, la manipulation des fonctionnaires du niveau intermédiaire qui prétendaient augmenter leur pouvoir lors des moments de changements.

Bref, pour les interviewés, la nouvelle structure a permis l'accès de nouveaux professionnels à l'organisation et l'avance d'autres professionnels qui avant étaient « à l'ombre » de leurs gestionnaires. Ce fait explique, en partie, la méfiance des anciens fonctionnaires vis-à-vis de la fusion ou absorption.

10.2.2 L'étape de la diffusion au pilier normatif

La culture bureaucratique des fonctionnaires de l'agence unique a agi comme un filtre des nouvelles valeurs que les innovateurs cherchaient à instaurer. De même, les cultures différentes des deux organisations ont augmenté l'idée de réticence et de refus au changement, en particulier, la douane.

Un autre point de résistance au changement a été l'attitude des innovateurs qui ont sous-estimé les anciennes cultures des organisations. Ce qui a provoqué de la méfiance et de l'agressivité chez les fonctionnaires (surtout parmi les anciens douaniers). De même, selon l'avis de la DGA, la DGI aurait pu imposer « sa » propre culture d'organisation, c'est pourquoi la douane se sentait « envahie » ou « absorbée » si bien que les innovateurs parlaient de fusion « culturelle ».

Les actions établies par les innovateurs ont mis l'accent sur la diffusion des valeurs attachées à l'efficacité et à l'efficacé, la rationalisation (la digitalisation et les systèmes), le service au contribuable et le professionnalisme, ainsi que la lutte contre la corruption à travers la promotion des valeurs de transparence et d'honnéteté.

10.2.3 L'étape de la diffusion au pilier cognitif

Lors de cette étape, nous avons analysé comment les fonctionnaires ont reçu les nouvelles connaissances et comment ils ont éprouvé les nouveaux apprentissages proposés par les innovateurs.

Un des apprentissages promus par les innovateurs était axé sur l'utilisation de technologies de gestion et de bases de données unifiées (des systèmes). En outre la recherche d'une efficacité plus importante de l'organisation, ces systèmes visent à promouvoir les technologies de gestion en tant qu'outil pour diminuer l'opacité et le caractère discrétionnaire des fonctionnaires de l'agence unique. Leur argument était le suivant: si l'on introduit plus de systèmes dans l'organisation, on génère plus de rationalité (efficacité et efficacité), alors, on réduit les espaces du caractère discrétionnaire et de la corruption.

Cette attitude et l'esprit autoritaire des innovateurs ont provoqué de la méfiance, de la résistance et du refus posant des problèmes pour la création de l'ambiance organisationnelle favorisant les apprentissages qu'on prétendait promouvoir.

L'apprentissage « formel » avait lieu à travers les formations et les cours fournis par les innovateurs. Ceux-ci véhiculaient les connaissances et, en outre, ils ont constitué un outil qui a favorisé la cohabitation et l'ambiance organisationnelle. La formation n'était qu'une façon de transmettre les nouvelles connaissances mais aussi de rétablir la confiance parmi les fonctionnaires de l'organisation.

Pourtant, la planification n'étant pas prévue, l'apprentissage « informel »; c'est-à-dire, spontané a été développé. L'apprentissage était attaché à « l'adaptation » et aux « perceptions » des différents secteurs vis-à-vis de la création de l'agence unique. Plusieurs départements considéraient que les changements étaient temporaires et qu'il fallait « s'adapter » aux bouleversements, d'où nous estimons qu'il a existé un certain apprentissage de « résistance au changement ».

De même, les innovateurs se sont servis des technologies de gestion pour la diffusion de nouvelles connaissances. Si l'on considère que ces technologies n'étaient pas trop diffusées au début de l'agence unique, on trouve qu'il y a eu bien des fonctionnaires qui ne se sont pas « branchés » à ce processus d'apprentissage. La mise en œuvre des technologies a eu lieu au fur et à mesure que l'agence unique devenait plus solide en tant qu'organisation.

10.2.4 Les dénominateurs communs

Une des caractéristiques communes aux trois piliers, lors de l'étape de la diffusion, c'est l'existence d'une ambiance de méfiance dans l'agence unique, en particulier, dans la douane et chez les anciens fonctionnaires de la DGI. Cette méfiance était due à la résistance au changement et, en conséquence, aux nouvelles règles, aux valeurs et aux apprentissages.

Les réformes proposées par les innovateurs, outre la résistance initiale, semblaient instables. Puisqu'il n'existait pas de planification claire pour régler la fusion, le mécanisme utilisé a été celui « d'essais et erreurs. » Cette réalité a fait que de nombreux fonctionnaires ont été contre la réforme, car ils ont considéré qu'elle n'avait pas de buts ni de stabilité.

Il a existé une « inflation », concernant les règles, les valeurs et les apprentissages; les résultats des innovations ont ressemblé à ceux d'une énorme vague. Les fonctionnaires des deux organisations ne croyaient pas aux innovations. Ils n'ont commencé à en croire, que lorsque les changements ont été consolidés.

En tout groupe humain, on peut observer trois types d'attitudes: la résistance, l'attente et l'adhésion (Proulx et Brière, 2004 ; Kondra et Hinings, 1998 ; Lines, 2005). Dans le cas de l'AFIP, ceux qui s'opposaient, c'étaient les fonctionnaires les plus

anciens et les douaniers; ceux qui attendaient, c'étaient les sujets qui spéculaient face aux changements qui provoquaient de l'instabilité et ceux qui adhéraient, c'étaient ceux qui s'identifiaient directement avec le nouveau modèle d'agence unique.

10.3 L'étape de l'évaluation

Dans l'étape de l'évaluation, selon Vidaver-Cohen (1997), nous avons analysé comment l'ensemble de l'organisation (les innovateurs et le reste) a évalué la pertinence et l'adéquation des innovations institutionnelles vis-à-vis des problèmes ponctuels de l'organisation. Selon l'avis de Vidaver-Cohen (1997), la probabilité d'accepter les changements a lieu justement là où les innovations répondent aux problèmes ponctuels de la réalité.

10.3.1 L'étape de l'évaluation au pilier régulateur

Selon l'avis de la plupart des interviewés, la création de l'agence unique a été faite par des fonctionnaires provenant de la DGI. Ce qui représentait une « menace » pour les fonctionnaires de la DGA qui se sentaient exclus du processus de « fusion ou absorption. » Il existait aussi de la méfiance vis-à-vis de l'agence unique parmi les fonctionnaires des deux organisations.

Les informateurs estiment que l'institutionnalisation de la structure a permis fixer et régler les comportements à l'intérieur de la nouvelle organisation. Les activités de la DGI, de la DGA et de la DGRSS ont été coordonnées. De toute façon, on a convenu que la nouvelle structure a mieux positionné la DGI.

Une autre réussite était la qualité des normes d'accès et le professionnalisme des fonctionnaires de l'AFIP. Certains interviewés ont remarqué que le professionnalisme a agi au détriment de la « formation sur le terrain », auparavant prioritaire dans la DGA.

D'autre part, l'agence unique a générée une coordination plus importante à cause des nouvelles technologies de gestion partagées qui ont permis l'utilisation d'une base de données unique pour les deux organisations.

Pour les « dettes pendantes » de l'intégration un des défis, c'est le sujet du « double standard » du personnel, faisant appel au manque d'intégration concernant les ressources humaines qui permet la permanence de différents cadres pour chacune des organisations (DGI et DGA).

10.3.2 L'étape de l'évaluation au pilier normatif

Plusieurs interviewés ont affirmé que les valeurs managériales que l'on prétendait instaurer (surtout celles liées à l'idée de « gestionnaire » et « client ») n'ont pas été acceptées par les intégrants de l'organisation parce qu'ils étaient trop attachés au secteur privé et, en conséquence, elles n'étaient pas applicables au secteur public, ou bien l'idée du client était considérée comme synonyme de « clientèle », voire de corruption.

De même, le fait que certains innovateurs ou leurs « alliés » d'organisation n'étaient pas de personnages éthiquement corrects a favorisé la résistance à accepter certaines valeurs.

Les innovateurs ont promu une approche antibureaucratique pour les organisations qui avaient une culture bureaucratique d'origine (avec de différents degrés de consolidation). De même, ils refusaient toutes sortes de valeurs qui pourraient se comprendre en termes de bureaucratie.

Pourtant, les informateurs considèrent que les valeurs liées au professionnalisme et au service au contribuable ont été bien reçues et comprises par l'organisation. Pour plusieurs de nos interviewés, avant la création de l'AFIP, il existait un consensus parmi les deux organisations pour améliorer le service au contribuable.

L'arrivée de jeunes a favorisé le développement de la nouvelle culture, visant le professionnalisme et le service au contribuable.

10.3.3 L'étape de l'évaluation au pilier cognitif

Il est remarquable l'évaluation des interviewés sur les apprentissages obtenus par l'agence unique concernant le service au contribuable et le professionnalisme, etc.,

Il existe une intéressante évaluation sur les technologies de gestion incorporées. Ces technologies ont poussé les nouveaux apprentissages: le rationalisme, l'efficacité, l'efficience, le langage. Les systèmes ont obligé à établir un nouveau langage dans l'organisation et ils ont augmenté leurs choix techniques et analytiques.

Les apprentissages ont montré qu'il y a des groupes qui peuvent apprendre et d'autres qui n'ont pas la volonté de le faire. Dans ce sens, les groupes de la DGA ont eu s'adapter aux apprentissages promus par les secteurs de la DGI.

Il existe une certaine cadence ou vitesse de l'apprentissage. Selon certains informateurs, cette capacité avait été dépassée par les innovateurs qui ont proposé une cadence d'apprentissage plus importante que celle que l'organisation dans son ensemble était disposée à supporter. Cette perception de « l'excès de vitesse ou cadence » des apprentissages est un élément à être considéré lors de l'introduction de futurs changements.

Un autre avis à considérer, c'est que les cadres inférieurs de l'organisation n'ont pas perçu de nouveaux apprentissages avec la création de l'agence unique. Bien des nos interviewés ont perçu qu'il manquait « l'approche stratégique » de l'agence unique.

10.3.4 Les dénominateurs communs

Lors l'étape de l'évaluation, avec la création de l'agence unique, nos interviewés ont perçu que, en général, la DGI était mieux positionnée que la DGA, soit pour les règles et les valeurs, soit pour les apprentissages organisationnels. Il semble que l'opposition de la aux changements l'a défavorisée comme organisation.

Concernant certains principes généraux que les innovateurs prétendaient imposer, l'idée du managérialisme (à la façon du secteur privé) semble avoir été la plus rejetée. Tout au contraire, l'idée du service au contribuable, le professionnalisme et l'utilisation des systèmes et les technologies de gestion ont été bien évalués par les fonctionnaires.

L'évaluation des systèmes et les technologies de gestion ont été bien pondérées à tel point que les fonctionnaires les ont considérés comme « la meilleure réussite » de l'agence unique.

Le manque de planification pour la création de l'agence unique reste encore un sujet dont l'évaluation de la part des interviewés est négative, ce qui a augmenté les erreurs d'implémentation, les marges d'incertitude et l'opposition de certains secteurs. Une perception généralisée chez nos interviewés est à l'effet que l'institutionnalisation a avancé plus à cause de la persistance des innovateurs que par la planification. C'est pourquoi, une autre demande des interviewés consiste à exiger un regard plus stratégique de l'agence unique.

10.4 L'étape de l'adoption

Ici, nous analyserons la façon dont laquelle l'organisation a adopté ou incorporé les changements proposés par les innovateurs.

10.4.1 L'étape de l'adoption au pilier régulateur

D'après les interviewés, il est certain que les systèmes de gestion partagés par l'organisation ont été un des éléments clé lors de l'étape de l'adoption. Au fur et à mesure que les systèmes ont été compris comme des formes de gestion, les informateurs ont remarqué la présence d'activités quotidiennes partagées par tous les membres de l'agence unique. En plus, la régularisation de la gestion a donné lieu à une transparence plus importante, le caractère discrétionnaire a diminué. Depuis une décennie, l'AFIP se caractérise par sa constante innovation technologique.

L'expropriation de fonctions de la part de l'AFIP au détriment des cadres supérieurs de la DGI, de la DGA et de la DGRSS a été une autre conséquence de la fusion. Selon les informateurs, bien que ce processus soit loin d'une intégration totale, il a favorisé la coordination entre les agences.

Plus l'institutionnalisation de l'organisation est grande, majeur est le respect des normes, ce qui a un impact favorable sur les comportements par opposition au désordre et à la désorientation qui régnait lors des premières années de la fusion.

Finalement, d'après les entretiens réalisés, la nouvelle organisation a mis l'accent sur le service au contribuable; sa qualité de service et la mise en œuvre de la technologie numérique.

10.4.2 L'étape de l'adoption au pilier normatif

Bien que la fusion des structures des trois organisations en agence unique ne soit pas mise en cause, en général on estime que la fusion culturelle n'est pas encore complète.

Il existe une nouvelle identité culturelle liée à l'AFIP parmi les plus jeunes qui se sont fortement identifiés avec « l'agence unique. » Toutefois, la culture de la DGA pose des problèmes vis-à-vis la « spécificité » de son organisation. Une partie de la DGI s'est fortement identifiée avec l'AFIP; ceux qui ne l'ont pas fait, c'est parce qu'ils considèrent la fusion avec la DGA comme artificielle ou défavorable.

Lorsque les innovations se sont présentées comme une réponse effective aux problèmes ponctuels de l'organisation, on a constaté une moindre opposition aux nouvelles valeurs promues par ces solutions (les systèmes, le professionnalisme et le service au contribuable).

10.4.3 L'étape de l'adoption au pilier cognitif

Les apprentissages adoptés par l'agence unique sont ceux liés à l'amélioration du service au contribuable, à l'utilisation des systèmes et des technologies de gestion, et au professionnalisme.

L'agence unique a mis en œuvre plusieurs politiques pour améliorer son service au contribuable (on a créé la Sous-direction du Service au contribuable, un centre d'appels et des cours de formation spécifiques). Mais ce problème existait avant la création de l'AFIP. La DGA et la DGI estimaient que certains changements introduits par la réforme de l'Etat étaient nécessaires et, grâce à leur propre expérience, il fallait améliorer le service au public. Quand les innovateurs ont commencé à proposer un

meilleur service au contribuable, ils ne parlaient pas de nouveautés mais d'un objectif commun des deux organisations.

Les apprentissages organisationnels liés à l'incorporation de systèmes, de technologies de gestion et de bases de données partagées ont été favorablement adoptés par l'agence unique. Nos interviewés ont manifesté que les systèmes permettaient de mieux contrôler les tâches et d'améliorer la capacité analytique de l'organisation. Les systèmes ont été utilisés pour donner des solutions aux problèmes d'absence d'information ou de mauvaise qualité de certains contrôles.

Le professionnalisme était un apprentissage déjà incorporé dans la DGI dont le niveau était supérieur à celui de la DGA. C'est pourquoi la DGA a fortement adopté les apprentissages liés au professionnalisme bien qu'ils manquaient dans le profil douanier; plus formé sur le terrain.

10.4.4 Les dénominateurs communs

L'agence unique a favorablement adopté les règles, les valeurs et les apprentissages liés au professionnalisme, aux systèmes et aux technologies de gestion et au service au contribuable.

Les règles, les valeurs et les apprentissages liés à la diminution du caractère discrétionnaire des fonctionnaires ont été moins acceptés puisque la systématisation croissante des activités des fonctionnaires constituait une menace à leur pouvoir ou à leur professionnalisme.

Malgré que l'AFIP n'ait pas une identité culturelle unique, parce qu'elle concentre celles de la DGI et de la DGA, il y a une ambiance plus agréable dans l'agence unique. Les « suspects habituels » (DGA) semblent ne plus l'être autant et « les techniciens puissants » (DGI) semblent ne pas avoir tant de pouvoir de nos jours.

11. CONCLUSIONS

Ce travail nous permet de constater que toute réforme ou changement organisationnel devra affronter inévitablement deux questions. Tout d'abord, la mise en œuvre des changements et, ensuite, leur permanence. L'approche utilisée pour introduire les changements joue un rôle capital donc, sa mise en œuvre deviendra un élément clé pour le succès des réformes.

11.1 La théorie du changement et la création de l'AFIP

Comme nous avons déjà vu dans notre cadre théorique, la théorie du changement est un élément important pour expliquer l'institutionnalisation des réformes. D'une part, la théorie du changement nous montre comment se produisent les changements (et ses étapes) dans une organisation ou un système, tandis que la théorie de l'institutionnalisation nous montre la façon dont les changements se stabilisent et sont transformés pour devenir permanents. La théorie du changement met l'accent sur la transformation, tandis que la théorie de l'institutionnalisation se concentre sur la stabilisation.

Nous prenons l'analyse de Lewin (1958) comme représentative de la théorie de du changement et celle de Berger et de Luckmann (1967) comme représentative de la théorie de l'institutionnalisation. Donc, nous faisons une comparaison avec le tableau suivant:

Tableau 9 : Théories de l'institutionnalisation et théories du changement

K. LEWIN (1958) –CHANGEMENT-			BERGER ET LUCKMANN (1967) –INSTITUTIONNALISATION-		
A)DEGEL	B) CHANGEMENT	C) REGEL	D) L'HABITUATION	E) L'OBJETIFICATION	F) SEDIMENTATION
C'EST LE MOMENT OU L'ORGANISATION ACCEPTE (SOIT PAR PRESSION EXTERNE OU SOIT PAR PRESSION INTERNE) LA NECESSITE D'INTRODUIRE DES CHANGEMENTS.	C'EST LE MOMENT OU LES CHANGEMENTS SE PRODUISENT.	C'EST LE MOMENT OU LES CHANGEMENTS SE STABILISENT ET IL N'Y A PAS DE REUL.	C'EST LE MOMENT OU LES CHANGEMENTS SE STABILISENT ET DEVIENNENT "HABITUELS".	C'EST LE MOMENT OU LES CHANGEMENTS OU LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS OBTIENNENT UNE APPARENCE D'OBJECTIVITE ET ILS SONT AUSSI INDEPENDANTS DE LA VOLONTE DES ACTEURS FONDATEURS.	C'EST LE MOMENT OU LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS SON PERÇUS COMME OBJECTIFS ET STABLES, ET SONT TRANSMETS D'UNE GENERATION A UNE AUTRE A L'INTERIEUR DE L'ORGANISATION.

Source: Lewin (1958) et Berger et Luckmann (1967)

Nous croyons que les deux schémas sont compatibles pour analyser la transformation et l'institutionnalisation de l'AFIP. Les étapes c) « regel » et d) « habituation » sont semblables dans leurs contenus et, par conséquent, seront expliquées dans l'ensemble. Dans les points suivants nous analyserons deux éléments très centraux dans le changement et l'institutionnalisation de l'AFIP : le système informatique et l'idée d'agence unique.

11.1.1 Le système informatique en tant que principe d'organisation

Nous analyserons maintenant un sujet central dans le changement et l'institutionnalisation de l'AFIP. Cette question est le système informatique. Au long de cette étude nous avons vu qu'au début de l'organisation (1997), les systèmes n'avaient pas tant de poids ni ne constituaient un principe organisateur. Lorsque nous avons fini cette étude (2008), les systèmes avaient été transformés en nouveau principe organisateur de l'AFIP (tant vers l'externe que l'interne). Toutes les opérations de déclarations d'impôts, d'apports au système prévisionnel et de registre de commerce

extérieur, passent par le système informatique de l'AFIP. Le contrôle des opérations administratives internes est aussi effectué sur la base du système informatique. L'AFIP est une organisation qui a adopté le système informatique comme principe organisateur.

Il est aussi pertinent d'indiquer qu'au début de la transformation en agence unique (1997), la capacité informatique de l'AFIP dépendait de quelques entreprises privées, auxquelles l'AFIP passait un contrat pour le développement et le maintien du système. Mais, par la suite, l'AFIP développe cette capacité et « exproprie » le système que des entreprises privées lui fournissaient avant.. À partir de ce moment (1999), l'organisation a commencé à avoir la propriété du système et à engager les experts nécessaires pour effectuer ses propres développements. De nos jours (2008), l'AFIP - comme organisation- a la base de données la plus grande de l'Argentine et elle est aussi le plus grand employeur d'experts informatiques du pays.

Si nous analysons cette question en particulier (l'évolution du système informatique), nous trouvons que dans l'étape a) de dégel, le système n'avait pas l'importance que l'on donne à l'AFIP à nos jours. Il y avait divers petits systèmes, qui n'étaient pas reliés entre eux. En plus, le développement et la conception de ces systèmes dépendaient d'entreprises privées d'informatique.

Dans l'étape b) de changement, l'organisation AFIP commence à exiger des systèmes plus complexes et plus intégrés pour exercer ses tâches quotidiennes. Les innovateurs pensaient au système informatique comme une façon de rationaliser et de rendre plus efficace à l'organisation. Le système permettait aussi de réduire les niveaux de corruption et le caractère discrétionnaire des fonctionnaires. Dans cette étape, les entreprises privées qui rendaient le service informatique à l'AFIP ont opposé une grande résistance. Il y a eu aussi une certaine méfiance ou à une apathie chez quelques fonctionnaires, ceux qui soutenaient que l'ordinateur ne pourrait jamais supplanter l'« intuition professionnelle » pour effectuer les contrôles. L'AFIP a commencé à être convaincue de la nécessité « de s'approprier » du système informatique et d'engager des professionnels informatiques pour effectuer ses innovations au système sans devoir recourir aux entreprises privées. À partir de cette « étatisation » a commencé une plus grande croissance de l'organisation, tant dans sa capacité de contrôler comme dans celle d'être organisé.

Dans l'étape c) « regel » et d) « habituation », nous observons que l'organisation -une fois qu'elle s'est approprié le système et la capacité de le concevoir-

a commencé à l'utiliser fortement dans ses tâches quotidiennes de contrôle et aussi pour s'organiser à l'intérieur. Les deux grandes organisations de l'AFIP (la DGI et la DGA) ont commencé à évaluer l'utilité d'avoir un système informatique propre et intégré. Toutes les deux organisations pouvaient croiser des données (fiscales et de commerce extérieur) et effectuer d'une manière plus efficace les contrôles. Avant, les fonctionnaires de la DGA (contrôle du commerce extérieur - exportations et importations), de la DGI (impôts) et de la DGRSS (apports provisionnelles) effectuaient des inspections séparément et ne disposaient pas d'information unifiée. Dès la création d'un système informatique intégré, les contrôles ont augmenté en efficacité et ceci a produit une plus grande coordination à l'intérieur de l'AFIP. D'autres effets ont été les suivants : une plus grande confiance en le système informatique et une meilleure évaluation des changements introduits ou encore à établir avec l'agence unique de collecte.

Nous pensons que l'étape e) d'« objectivation » est une continuation logique de l'étape précédente. Au fur et à mesure que le système informatique propre et unifié donnait des résultats tant pour la qualité des contrôles que l'amélioration de la coordination entre les organisations qui forment l'AFIP, il a commencé à y avoir une évaluation positive des effets des changements. Peu à peu, la question de l'informatisation de l'AFIP a cessé d'être perçue comme un sujet « propre » des innovateurs. L'informatisation commençait à être « le principe organisateur » de l'agence unique de collecte.

Nous croyons que l'étape f) de « sédimentation » a commencé, quand l'organisation a définitivement adopté l'idée du système informatique comme élément central pour effectuer ses contrôles externes et la gestion administrative interne. De nos jours, le système informatique comme idée n'est plus remis en question. Par contre, on cherche tout le temps son expansion et à améliorer son efficacité. À un tel point que il y a une « surdemande » de systèmes pour n'importe quel nouveau problème qui apparaît dans l'organisation.

Par les raisons exposées ci-dessus, nous croyons que –par rapport au changement et à l'institutionnalisation- le système informatique de l'AFIP a signifié un changement profond et il a été transformé en un principe organisateur ; de la même manière que le taylorisme avec la division du travail et la spécialisation de fonctions, a eu son impact

comme idée organisatrice dans l'organisation industrielle moderne. Alors, nous pouvons dire que les systèmes informatiques ont été institutionnalisés dans l'AFIP.

11.1.2 Par rapport au concept de l'agence unique

Si nous analysons l'idée d'agence unique, nous trouvons que dans l'étape a) de « dégel », on y pouvait observer une certaine résignation des fonctionnaires de la DGA et l'enthousiasme des fonctionnaires de la DGI par rapport aux changements, puisque le contexte plus grand de l'État argentin dans son ensemble montrait -depuis 1989- une forte politique de réforme. Du point de vue des recettes publiques, l'idée d'agence unique proposée par les organismes multilatéraux (le FMI, la BID, la BM) devait prouver son utilité. D'autre part, les scandales de corruption qui se sont succédés dans la DGA au début des années 90, a fait que l'idée d'agence unique soit perçue comme une possible solution.

L'étape b) de « changement », c'était justement le moment où l'idée d'agence unique était testée. Son succès était directement attaché à l'idée du « système informatique ». La DGA se méfiait de l'agence unique, tandis que la DGI montrait une attitude plus favorable. Avec la consolidation du système informatique, l'augmentation de la capacité de contrôle, l'embauche de nouveaux employés et les premières réalisations positives des contrôles réalisés ensemble, la croyance interne dans l'AFIP en faveur de l'agence unique a augmenté. Les secteurs internes qui voulaient retourner au passé ont été minoritaires dans la DGI ; et dans le cas de la DGA, ces secteurs n'ont pas eu de pouvoir pour obtenir la séparation de l'agence unique. De plus, dans le contexte politique, depuis la création de l'agence unique, on n'a pas observé de demandes de séparer les organisations qui forment l'AFIP.

Dans l'étape c) « regel » et d) « habituation », nous croyons que, peu à peu et dans la mesure d'une plus grande coordination entre la DGI et la DGA et un plus grand travail fait ensemble, on a commencé à observer dans l'organisation un sens d'appartenance des fonctionnaires à l'AFIP. Les nouveaux fonctionnaires qui ont été admis dans l'AFIP après de la création de l'agence unique, commencent à se sentir partie de l'organisation plus grande et pas de la DGI ou de la DGA.

Dans l'étape e) d'« objectivation », nous croyons que l'idée d'agence unique a commencé à être perçue comme indépendante des innovateurs. Six administrateurs fédéraux ont déjà passé depuis la fondation de l'organisation. Donc, nous pouvons dire que la création de l'AFIP n'est plus propriété d'un groupe déterminé.

Dans l'étape f) de la « sédimentation », l'AFIP comme agence unique a déjà survécu à six administrateurs et à cinq gouvernements, sans que l'on observe des demandes (depuis la politique et depuis l'organisation) pour la dissoudre ou la séparer.

Alors, nous croyons que l'idée d'agence unique de collecte, s'est institutionnalisée, bien qu'il reste à avancer dans certains aspects, comme nous verrons ci-dessous.

11.1.3 Le climat d'incertitude dans le dégel

Lewin (1958) affirme que dans l'étape de dégel, il est nécessaire de produire un certain climat d'incertitude ou de discussion généralisée, pour que les groupes de l'organisation remarquent la nécessité de changer. Dans le cas de l'AFIP, nous pouvons indiquer tant les facteurs externes qu'internes à ce sujet. Pour le premier type de facteurs (c'est-à-dire, les externes), nous pouvons signaler les suivants : la réforme de l'État, la nécessité de réorganiser les organismes de collecte de l'État argentin, la présence et le financement des organismes multilatéraux de crédit comme la BID, la BM et le FMI, et les scandales de corruption dans la DGA. Par rapport aux facteurs internes, nous pouvons mentionner qu'il existait -entre quelques agents de la DGI- un certain consensus sur la nécessité de changer pour créer une agence unique plus efficace, tandis que dans la DGA il y avait une sensation d'apathie ou de découragement face aux scandales et aux changements. Ces deux types de facteurs ont réduit la résistance initiale au changement qui aurait pu apparaître dans les deux organisations.

A partir du début du dégel, la stratégie de changement montrée par les innovateurs a principalement été de type « coercitif » (Collerette et *al.*, 1997 ; Tessier ; 1991a), parce qu'ils mettaient l'accent sur le pouvoir (légal, politique, symbolique, structurel, etc.) comme principal outil pour produire les changements. Cette utilisation continue du pouvoir pour la transformation a augmenté la sensation de crainte et

d'incertitude des différents groupes de l'organisation. Les innovateurs cherchaient à imposer tous les changements de la manière la plus rapide possible. Ils négociaient seulement dans les cas où il y avait des conflits et de fortes résistances. Toute résistance aux réformes était perçue comme un acte de désobéissance grave ou un sabotage et sa conséquence était l'« exil » ou le licenciement du fonctionnaire.

Deuxièmement, mais dans une moindre mesure, les innovateurs adhéraient aussi à une analyse de type « normatif-rééducatif » (Collerette et *al.*, 1997 ; Tessier ; 1991a), lorsqu'ils cherchaient à changer les valeurs de l'organisation. De façon permanente, les innovateurs cherchaient à débureaucratiser l'agence unique et prêchaient pour la nécessité de transformer les bureaucrates en managers. On offrait des programmes de formation destinés à promouvoir la notion de *leadership* et les valeurs de la réforme. Ces cours ont eu un effet collatéral non prévu. Cet effet a été l'accroissement de la coopération entre les fonctionnaires de la DGI et de la DGA. Autrement dit, nous croyons que le schéma utilisé par les organisateurs pour obtenir certains apprentissages de l'agence unique ont été un ensemble de coercition, de rénovation du personnel et, dans une moindre mesure, de programmes de formation.

Nous croyons, en outre, que les innovateurs avaient une perspective du changement de type élitiste ou dirigeante (Alford et Friedland, 1991), car ils supposaient que les changements pouvaient seulement être effectués en faisant appel à un nouveau type de dirigeant pour l'agence unique. Pour cette raison, l'expression « transformer des bureaucrates en managers », montre clairement cette conception. Les conceptions du changement basées sur une transformation des groupes de dirigeants tendent à être instables, parce que l'organisation est conformée par une pluralité de groupes qui ne sont pas toujours représentés par les hauts fonctionnaires. Donc, pour qu'un changement puisse se stabiliser, il doit aussi former et transmettre des valeurs à tous les groupes de l'organisation, c'est-à-dire, tant aux hauts fonctionnaires comme à ceux qui sont subordonnés. Dans le cas de l'AFIP, nous trouvons que les valeurs liées à l'agence unique sont plus présentes entre les fonctionnaires et les secteurs centraux de l'organisation, que dans les secteurs opérationnels, c'est-à-dire la base de l'organisation.

Si nous analysons maintenant l'étape b) —c'est-à-dire, le « moment de changement » (Lewin, 1958), nous pouvons dire que les changements ont été promus d'une manière coercitive. Mais, avec l'introduction du système informatique comme principe organisateur, les premiers effets positifs du changement (meilleurs contrôles

externes et internes de l'organisation) (Vidaver-Cohen, 1997), et l'embauche de nouveaux fonctionnaires ou la promotion des plus jeunes, on a stabilisé les innovations et peu à peu on n'a plus fait marche arrière. Une des idées centrales à retenir ici est que l'on est arrivé à l'habituation ou le regel à cause de la persistance des innovateurs dans la direction dans laquelle ils prétendaient changer l'organisation. Par rapport à l'institutionnalisation, on observe que l'agence unique a eu une grande volonté de persistance, même avec les changements qu'il y a eu dans son contexte politique. L'AFIP est passée par les étapes d'habituation, d'objectivation et de sédimentation (Berger et Luckmann, 1967; Tolbert et Zucker, 1996) soutenues par la théorie de l'institutionnalisation. Au moment d'écrire ce travail (2008-2010), l'existence de l'agence unique n'est plus vue comme une conséquence des réformes des années '90, pas plus qu'elle n'est perçue comme la propriété des innovateurs. C'est-à-dire que cette idée est passée aux étapes de sédimentation et d'institutionnalisation.

Selznick (1996) soutient qu'une organisation est transformée en institution, quand « elle incarne » une valeur. Dans le cas de l'AFIP, nous trouvons que les fonctionnaires des secteurs centraux de l'organisation sont fortement *compénétrés* par l'idée de l'agence unique, bien que dans la DGA en plus grande partie et dans la DGI en moindre partie, ils y a encore des secteurs nostalgiques d'une agence séparée. La motivation de ces secteurs particuliers est plus reliée à la perte de pouvoir qu'à la recherche de l'efficacité organisationnelle.

En reprenant l'argument de l'institutionnalisation, nous pouvons dire que -dans l'AFIP- elle est avancée mais non complètement terminée, comme nous verrons par la suite. Mais nous voulons aussi ajouter que le climat de crainte a laissé des traces profondes dans la perception des fonctionnaires de l'agence unique.

11.2 Caractérisation du type de changement implémenté dans l'AFIP

Si l'on caractérise le type de changement que l'on prétendait implémenter à l'intérieur de l'AFIP, on peut dire qu'il s'agissait d'un changement « radical » (Greenwood et Hinings, 2006), puisqu'on essayait de changer le modèle en vigueur des deux organisations (transformer l'organisation de contrôle en une organisation de services; ou bien, transformer des bureaucrates en gestionnaires). Mais cette intention de changement radical n'avait pas de planification précise. Il y avait des objectifs que les

innovateurs poursuivaient (la rationalisation, la digitalisation, la débureaucratiation, la transparence, etc.), pourtant ils manquaient d'une planification détaillée selon les perceptions des interviewees. Ce qui nous fait penser à la métaphore du navigateur turc (Boffo, 2003; Orlikowski, 1996) qui n'avait qu'un but à atteindre mais avec plusieurs chemins pour y arriver. La négociation avait lieu après la mise en place des mesures de la part des innovateurs.

Si l'on reprend le sujet du modèle d'organisation que l'on essayait de transformer (une organisation de contrôle en une organisation de services, ou des bureaucrates en gestionnaires), on peut dire que les cultures organisationnelles des deux organisations (DGI et DGA), à l'origine toutes les deux bureaucratiques, ont poursuivi leurs comportements bureaucratiques. Toutefois, elles ont incorporé la rationalisation, la transparence, la digitalisation, elles ont visé les résultats, l'amélioration du service au contribuable, etc. Ainsi, on peut montrer que toute organisation peut changer vers un modèle similaire (Powell et Di Maggio, 1999; Amis *et al.*, 2002; Greenwood et Hinings, 2006, 1996).

Les règles, valeurs et apprentissages qui étaient proches de ceux de l'organisation qui a pris le contrôle du processus de création de l'agence unique (DGI) ont été institutionnalisés dans l'AFIP. D'autre part, les apprentissages vus comme inconnus ont été rejetés. Par exemple, l'idée de *manager* ou gestionnaire au style du secteur privé ; ou le concept d'utilisateur comme client ont été rejetés chez ces deux organisations bureaucratiques (DGI et DGA), plus attachées à l'idée de « fonctionnaire public » qu'à celle de « gestionnaire public ». En ce qui concerne le service au contribuable, la professionnalisation, l'efficacité, l'efficience et l'incorporation de systèmes informatiques (comme règle, valeur ou apprentissage), nous croyons qu'ils ont été institutionnalisés par les deux organisations, car il existait déjà une certaine base sur laquelle les innovateurs pouvaient travailler. Par rapport à la diminution du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires, nous croyons que cette idée n'a pas été institutionnalisée complètement, parce que les deux sous-cultures regrettent cette fonction, soit par ambition de pouvoir, de liberté individuelle ou par tentation de corruption.

M. Polidano (2001) remarquait que les grands problèmes des réformes étaient dus à leur implémentation. Dans ce sens et pour le cas de la création de l'AFIP, il semble que les réformes ont assez bien réussi. Malgré qu'en tant que processus de

réforme et d'institutionnalisation, l'AFIP doit parcourir un bout de chemin, on peut supposer que le processus de réforme se trouve bien consolidé.

11.3 Absence de planification

Il semble que le manque d'une planification préalable pour la création de l'agence unique a été une caractéristique fondamentale. Bien que les innovateurs aient proposé quelques objectifs, il n'existait pas de planification détaillée et minutieuse élaborée au préalable. C'est pourquoi on a utilisée la méthode « d'essais et erreurs ».

Il est vrai que cette réalité a généré du dynamisme et de la flexibilité bien qu'elle a stimulé l'opposition au changement parmi les anciens fonctionnaires des deux organisations, en particulier, ceux de la douane, dans la mesure où « la marge de liberté » était vue comme un signe d'instabilité ou de contradiction des réformes ou le manque d'une approche claire sur l'avenir. C'est pourquoi, entre les différents acteurs le manque de planification a permis l'existence d'un cadre de négociations ayant généralement lieu après la présentation d'une norme. Ces négociations allaient contre les « limites techniques » soutenues par les innovateurs.

De même, le manque de planification a permis aux divers secteurs d'avoir un comportement plus « politique » vis-à-vis des changements. C'est l'exemple des douaniers qui, au début du processus, ont occupé les secteurs opératoires de l'organisation et ont quitté les départements de coordination. Ainsi, ce sont plutôt les fonctionnaires de la DGI et quelques douaniers qui ont été chargés de la création de l'agence unique. Cette caractéristique a enlevé de la « légitimité » au début de la nouvelle organisation bien que le consensus se soit construit plutôt par l'opposition aux changements que par la participation des secteurs douaniers –comme nous allons l'expliquer ci-dessous - (Zucker, 1996; Goodin, 2003). De toute façon, une fois les changements réalisés ou bien, lorsque l'on a constaté les premiers résultats favorables à l'organisation (l'unification des bases de données), les réactions des douaniers ont été de construction et de participation.

La DGI est l'organisation qui a pris le contrôle de la création de l'agence unique. Il y avait des soupçons de corruption autour la DGA, mais il y a eu aussi une

manipulation excessive -par la DGI- de cette perception. Nous voulons ajouter aussi que les douaniers ont résisté à la création de l'agence unique, en se retirant de tous les secteurs centraux de l'AFIP.

Un autre élément à considérer, c'est que le manque d'une planification « établie » permettait aux innovateurs d'avoir une marge plus importante pour proposer des changements et d'horizons. C'est pourquoi, nous estimons que ce facteur a augmenté l'opposition vis-à-vis de l'organisation et qu'il a créé une ambiance d'incertitude, puisqu'on ne savait pas jusqu'où les innovateurs prétendaient arriver. Métaphoriquement, les leaders de cette réforme étaient des navigateurs turcs », dont les buts étaient clairs, mais les routes adaptables, voire interchangeables (Boffo, 2003; Orlikowski, 1996). À cause de cela, nous trouvions aussi que les innovateurs avaient, en même temps, une image d'autoritaires et de négociateurs.

11.4 L'idiosyncrasie des innovateurs

Une des caractéristiques du processus de réforme de l'État en Amérique latine, c'est « l'approche technocratique » des innovateurs. D'après les entretiens réalisés, il en résulte que la technocratie, ou « pouvoir des experts », est récurrent à l'intérieur de l'organisation. Certes, lorsque bien des interviewés utilisaient le mot « technocratie », ils faisaient appel à la composante technique où se trouvait l'empreinte des innovateurs. En contrepartie, cette attitude montrait un esprit « autoritaire. » D'après les avis des fonctionnaires, celui-ci n'est pas une moindre affaire puisqu'une des caractéristiques de la réforme de l'État a été l'imposition autoritaire des principes soutenus par les innovateurs. La crise en phase terminale de « l'État-providence » (version de l'Amérique Latine) favorisait le fait que tout ce qui se rapportait à un passé bureaucratique ou à un État important était non-viable et obsolète. Alors, il fallait le modifier en suivant les « nouvelles approches techniques » financées et orientées par les organisations multilatérales de crédit où il y avait un groupe de personnes avec des idées fortement technocratiques.

L'autoritarisme et la faible participation des subordonnés indiquent que les réformes n'ont pas été appliquées par consensus mais par coercition. Selon David Szabla (2007), l'utilisation du pouvoir pour ce type de réformes est fréquente, grâce à la

position hiérarchique des innovateurs qui jouent le rôle de directeurs de changements. Dans ce sens, le leader considère généralement que les fonctionnaires accepteront le changement et qu'ils le véhiculeront puisqu'ils composent une hiérarchie. Cette attitude favorise l'absence de consultation des « récepteurs » de la réforme. En fait, tel que Amis *et al.*, (2002) l'ont dit, la « pression coercitive » a été appliquée soit formellement (par des normes et règles), soit informellement par la diffusion des attentes culturelles promues par les innovateurs (par exemple, « transformer des bureaucrates en gestionnaires »). En effet, ces pressions ont été fondamentales pour développer les changements dans une organisation où la structure dominante des valeurs s'opposait aux changements prescrits (Amis, *et al.*, 2002).

Alors, l'autoritarisme et l'idiosyncrasie technocratiques sont les deux faces de la même monnaie. Dans ce sens, comme Feigenbaum *et al.* (1999), Polidano (2001), Proulx (2003) et Proulx et Brière (2004) nous avons remarqué que les changements ou les réformes de l'organisation ont dépassé largement l'objectif « technique » avec lequel ils sont présentés pour toucher fortement les dimensions axiologiques et le bilan de pouvoir des acteurs. Une réforme de l'État et un changement de l'organisation entraînent un important changement de valeurs sociales. Dans ce sens, lors de la création de l'agence unique, une grande partie des interviewés s'est rendu compte de cet « accrochage de valeurs » si caractéristique de ces processus de changement. Le mot « bureaucratique » est considéré comme un élément fortement négatif lors des réformes. Plusieurs des interviewés ont confirmé que l'accusation de « bureaucratie » de la part des innovateurs a mené les fonctionnaires à un ostracisme sur le plan de l'organisation. Pourtant, dans certains secteurs de l'agence unique, personne ne défendait ces fonctionnaires condamnés à l'isolation puisque les syndicats soutenaient les réformes par une question de stratégie politique. C'est pourquoi que nous croyons que l'on renforçait l'idée « d'autoritarisme » des innovateurs.

L'idée du « pouvoir des experts » éliminait la possibilité de participation des cadres inférieurs ce qui favorisait la figure des innovateurs en tant que leaders de la réforme. Les possibilités de participation des cadres intermédiaires et inférieurs étaient presque nulles; la méfiance augmentait et, en conséquence, les possibilités de réussite par le changement étaient limitées (Polidano, 2001). Parmi les récepteurs, on semblait faire face à une « réforme radicale » où l'on n'a pas cherché à adapter les modèles de réforme à chacun des cas ponctuels, à respecter la culture et les valeurs propres à chaque

groupe humain. C'est pourquoi les comportements et les principes de gestion ont été conditionnés. Certes, c'est ainsi qu'il existe le risque de considérer les réformes comme une question technique plutôt que sociale augmentant les possibilités d'échec. C'est pourquoi, le défi se trouve non seulement dans le contenu des réformes mais dans les décisions stratégiques et tactiques de la phase de l'implémentation où, plus la participation atteint les niveaux de gestion de la réforme, plus de respect de la culture organisationnelle et, en conséquence, plus de possibilités de réussite (Proulx, 2003; Proulx et Brière, 2004).

Un autre élément qui à notre avis a renforcé cette perception d'autoritarisme, c'est la stratégie du « non respect des normes » de la part des innovateurs. Pour eux, la structure normative de l'État argentin était ancienne et c'est pourquoi il fallait créer de nouvelles normes en accord avec les nouvelles réalités. Ce mépris des normes existantes et le retard de la sanction des nouvelles normes a fait augmenter la perception de « l'indifférence vers le respect des lois » de la part des innovateurs. Les innovateurs soutenaient que les valeurs bureaucratiques étaient obsolètes et constituaient un obstacle pour les réformes. C'est pourquoi ils ont implémenté des principes nouveaux (transformer les « bureaucrates en gestionnaires ») et les connaissances y liées (changer une organisation de contrôle par une organisation de services). Les secteurs de l'organisation qui subissaient de forts coûts pour changer, conservaient des valeurs anciennes, des normes et des apprentissages typiques de ceux qui s'opposaient au changement. Mc Nulty et Fearlie (2004) ont remarqué que les changements d'inspiration radicale ont exigé des agents un nouveau cadre de valeurs et ainsi, l'opposition augmente et l'initiative de transformation risque d'être modifiée (suite des conflits et des négociations) ou tout simplement, bloquée. Amis *et al.*, (2002) remarquent que lorsque les valeurs des organisations sont semblables à celles proposées par les innovateurs, il existe un scénario qui mène vers un type de changement logique ou bien vers une acceptation des innovations de la part des fonctionnaires. Dans ce sens, dans l'AFIP, on trouve l'acceptation des valeurs, des principes et des normes qui étaient considérés comme « proches » (l'orientation du produit, le professionnalisme, l'imputabilité) et une résistance aux désignés comme des « étrangers » (transformer les bureaucrates en gestionnaires).

Le rôle des inspirateurs de réformes joué par les organisations internationales a renforcé le caractère autoritaire et technocratique des innovateurs favorisé aussi à cause

de la méfiance générée par l'imposition d'un modèle étranger à une organisation qui possède déjà sa propre culture. C'est pourquoi il est si important de connaître la culture de l'organisation pour appliquer toute sorte de réforme (Pettigrew *et al.*, 2001). Dans ce sens, Charles Polidano (2001) a remarqué les problèmes posés par le rôle des organisations internationales (le FMI, la BID et la Banque Mondiale), étant donné qu'elles financent la réforme, qu'elles imposent leurs idées et acceptent un rôle principal pour la concrétisation de ces changements tout en affirmant qu'elles le font comme une réponse à leurs clients. Pourtant, dans la pratique, les agences identifient les besoins à financer ou à réformer. Et les gouvernements ne refusent pas ces réformes parce qu'elles sont déjà financées. Cette imposition des *modus operandi* étrangers provoque de la méfiance parmi les fonctionnaires; elle rend difficile la coopération et, en conséquence, elle compromet la réussite des opérations. Il arrive de même dans le cas de l'AFIP où les organisations multilatérales de crédit octroyaient des crédits et le know how des réformes de l'État et, dans bien des cas, ils faisaient la sélection des consultants qui allaient véhiculer les projets. On utilisait les processus d'achat et sélection de personnel et d'évaluation indiqués par ces organismes. À cause de toutes ces caractéristiques, la bureaucratie a identifié en tant que « technocrates » une bonne partie des personnes et des processus liés à la réforme de l'État. Les réformes sont arrivées plus loin puisqu'on utilisait un cadre normatif et un financement plus dynamique pour faire les changements provenant des organisations multilatérales.

Ensuite, dans l'AFIP, la question de la fusion préoccupait plutôt les *top leaders* de chaque organisation; c'est pourquoi, les niveaux opérationnels n'ont pas remarqué de changements importants suite à la création de l'agence unique. Pourtant, Charles Polidano (2001) remarque que le message de la réforme doit aussi atteindre les sections intermédiaires pour que les innovations soient perçues comme « moins étrangères » et, en même temps, que l'on comprenne que ce sont « eux » les responsables de ces réformes. L'orientation vers les résultats doit être clairement établie ainsi que les résultats et le mécanisme d'évaluation. Dans le cas de l'AFIP, il est possible que la tradition centralisatrice et bureaucratique empêche d'autres possibilités plus participatives de travail.

11.5 Carte conceptuelle des innovateurs

Si l'on élabore la carte conceptuelle des innovateurs, on observe qu'il y a plusieurs idées-valeurs fortement liées entre elles-mêmes.

D'une part, il semble que l'idée directrice a été la « rationalisation » de l'AFIP. Celle-ci est liée à une efficacité et une efficience plus importantes de l'organisation. L'inefficacité et l'irrationalité augmentaient les marges tantôt de la corruption comme du caractère discrétionnaire des fonctionnaires. Il fallait mettre en œuvre des conduites et des processus plus « rationnels » pour éliminer ces cercles vicieux et, l'outil idéal pour atteindre ces objectifs était l'informatisation de l'organisation, voire les systèmes et les technologies de gestion. « L'informatisation » de l'organisation permettait un apprentissage de l'organisation menant à une rationalisation plus importante et, en conséquence, à une meilleure performance (efficacité et efficience) et empêchant le caractère discrétionnaire et la corruption.

Pourtant, l'informatisation exigeait plus de soutien de la part des fonctionnaires. Il fallait donner une formation au personnel pour le traitement des technologies informatiques. C'est pourquoi, ce principe d'informatisation a exigé le recrutement de nouveaux professionnels, en général, des jeunes diplômés plus ouverts à la technologie et aux changements de l'organisation. D'autre part, il y a aussi l'apparition du profil de « l'expert en systèmes » associé à la technologie, l'axe fondamental de la nouvelle organisation. Plusieurs de nos interviewés ont soutenu que la « question fiscale et douanière », qui avant n'était que de la compétence des avocats et des comptables, est devenue une question « des licenciés ou des ingénieurs en systèmes. » La mise en œuvre de l'informatique en tant que « principe organisateur » a été répercutée sur toute l'organisation, y compris, la structure, les ressources humaines et la performance de l'organisation. Barrett *et al.* (2006) et Orlikowski (2007), ont remarqué que la mise en œuvre de la technologie a créé un nouvel ordre social, soit à cause de son utilisation ou bien à cause du personnel y attaché. Cette prise du pouvoir des « experts en systèmes » est un exemple clair de cette idée. Pour la formation de l'AFIP, la technologie était un outil servant à son organisation, d'où son fort impact sur les choses et les conduites des personnes.

Un autre aspect important à remarquer, c'est l'intention des innovateurs de transformer les bureaucrates en gestionnaires. La création de l'agence unique demandait

le profil d'un fonctionnaire plus entrepreneur et plus centré sur les résultats que les anciens fonctionnaires de la DGI et de la DGA. C'est pourquoi, les innovateurs ont promu de différents gestionnaires de l'organisation et ils évaluaient leur exercice suivant leurs buts de recouvrement. L'orientation dirigée vers les objectifs de recouvrement n'était pas un élément étranger à l'ancienne bureaucratie de la DGI et de la DGA, c'est pourquoi nous estimons que cette idée n'a pas été refusée mais bien reçue puisqu'on était déjà habitué à travailler sous ce principe. Nous estimons que l'idée du « gestionnaire » refusée est celle liée à un certain « managérialisme »; c'est-à-dire, à l'idée que toute technique du secteur privé est meilleure à celle du secteur public (Saint-Martin, 2000). C'est pourquoi, plusieurs de nos interviewés nous ont manifesté leur refus du mot « gestionnaire » puisque il est trop attaché au secteur privé, tout à fait différent au secteur public. Pourtant, on appréciait l'idée de « professionnalisation du fonctionnaire. » Cette idée est centrale pour « l'éthos » bureaucratique (Weber, [1992] 1969). C'est pourquoi si les organisations changeaient vers un modèle similaire (Zucker, 1999; Bartunek *et al.*, 2006; Kondra et Hinings, 1998; Powell et Di Maggio, 1999) ou bien, si l'on adoptait des changements qui sont plus logiques à leurs valeurs (Amis *et al.*, 2002; Van de Ven *et al.*, 2008), la professionnalisation en tant que proposition serait acceptée plus facilement que le managérialisme de l'organisation.

Si l'on analyse le paradoxe posé entre le mot « gestionnaire » ou « fonctionnaire » dans le cas de l'AFIP, l'accent a été mis sur la création de « bons gestionnaires » capables de gérer la nouvelle organisation. Cette idée n'a pas pu être institutionnalisée à cause de ce que nous venons d'expliquer et nous croyons qu'elle a été transformée en l'acceptation de la professionnalisation du fonctionnaire. L'idée du gestionnaire est associée au « caractère transitoire » tandis que le mot « fonctionnaire » est lié à un certain équilibre du poste de travail. Dans l'AFIP, les fonctionnaires apprécient beaucoup la stabilité de leurs postes. Les contrats temporaires ne sont pas bien considérés par l'agence unique qui les considère générateurs d'une loyauté moindre auprès de l'organisation. Plusieurs fois, nos interviewés ont parlé de la « famille fiscale » ou de la « famille douanière » comme une forme de remarquer l'appartenance aux différents groupes de l'organisation et pour signaler un sens de loyauté. C'est là où il se trouve le refus des « figures temporaires » comme celle du gestionnaire ou conseiller puisqu'elles ne sont qu'au passage et elles ne sont pas partie des groupes

stables; elles ne partagent pas leurs valeurs, leurs règles et leurs apprentissages (Corley, 2004; Bartunek *et al.*, 2006; Van de Ven *et al.*, 2008).

Afin d'éviter le caractère discrétionnaire et la corruption, les innovateurs se sont servis de l'informatisation entre l'Administration fiscale et le contribuable. Les niveaux de corruption de l'AFIP (d'après la perception des fonctionnaires) semblent avoir fortement diminué. Depuis la création de l'agence unique, il n'y a pas eu de grandes affaires de corruption; la douane n'apparaît plus liée aux scandales et quand un fonctionnaire des cadres supérieurs était soupçonné de corruption, il était rapidement licencié. Dans ce sens, nous estimons que l'idée d'une corruption inférieure semble avoir été institutionnalisée dans l'agence unique. Ceci ne signifie pas que la corruption est disparue, toutefois elle est moindre et elle a adopté des formes « plus intelligentes » ou moins visibles « depuis les systèmes ». Les interviewés ont remarqué cette diminution de la corruption à plusieurs reprises; pourtant personne n'a parlé de sa disparition.

Par rapport au professionnalisme et aux systèmes, quelques interviewés ont manifesté qu'il y a eu une forte opposition à la systématisation des contrôles, à travers lesquels un « système » indiquait aux inspecteurs ce qui devaient contrôler dans les entreprises ou au commerce extérieur. Cette indication a été considérée comme une diminution du professionnalisme du fonctionnaire de l'agence unique, parce que le « système » est une machine et qu'il n'a pas d'intuition innée d'un fonctionnaire expérimenté. Nous estimons que la restriction au caractère discrétionnaire cherchée à travers ce système a été atteinte; cependant le regret de cette faculté était lié à une sensation de « perte de pouvoir ». Le pouvoir du fonctionnaire lui permettait de l'utiliser pour faire du bien (détecter les cas suspects ou difficiles) ou bien, pour faire du mal (corruption). Ceci nous fait penser que l'aspect du caractère discrétionnaire désiré par les fonctionnaires peut fonctionner soit pour la motivation positive, soit pour la motivation négative. Etkin (1993) remarque que dans toutes les organisations, il existe le double moral et que les deux aspects agissent d'une façon perverse; c'est-à-dire, ensemble. Ces principes qui servent à améliorer ou à rendre plus transparent le contrôle pour certains fonctionnaires, peuvent être utilisés pour augmenter les possibilités de corruption d'autres.

Un objectif de l'agence unique est la création d'une organisation plus prévisible et moins discrétionnaire. D'après certains interviewés, les innovateurs ont provoqué une

inflation normatif à cause de leur hyperactivité. Cependant, ils ont établi les bases pour les changements. Dans ce sens, les systèmes ont permis un meilleur rangement de l'agence unique puisqu'ils sont devenus le centre « logique » de l'organisation et au fur et à mesure que l'institutionnalisation avait lieu, le respect pour les normes augmentait. L'existence de bases de données unifiées a permis de mieux contrôler et, ainsi, l'agence unique a été consolidée. Pourtant, l'énorme nombre de normes proposées par les innovateurs lors des premières étapes semblent avoir été un facteur d'incertitude. Vidaver-Cohen (1997) soutient que les innovations doivent passer l'évaluation des usagers; c'est-à-dire, résoudre certains problèmes de l'organisation, l'informatisation de l'AFIP et la meilleure qualité des contrôles a permis l'institutionnalisation de l'agence unique.

Un autre effet remarqué par les interviewés est que l'informatisation des relations entre l'Administration fiscale et les contribuables ont privilégié les énoncés des systèmes au-dessus la norme puisque ce sont les informaticiens qui les créent. Lorsque les contribuables trouvent une contradiction entre les données demandées par le système informatique et la norme, par une question de sens commun, ils prêtent plutôt attention au système. Autrement dit, dans l'affaire entre la norme et l'informatique, c'est celle-ci qui l'emporte et, tout simplement parce que les déclarations d'impôts sont présentées sur internet dans le 100% des cas (il n'existe plus la présentation en support papier) alors, si le contribuable trouve un obstacle ou un conflit avec certaines normes, il ne pourra continuer avec le formulaire électronique, c'est pourquoi la suite de l'opération sera privilégiée. Pour plusieurs fonctionnaires, « les instructions du système informatique rompent avec la norme qui les contredit ». Cette réalité nous mène à réfléchir sur le propriétaire du « système ». Bien que formellement le « propriétaire » soit l'AFIP; ce sont les ingénieurs en systèmes ceux qui donnent forme et mettent en fonction le système, d'où leurs logiques professionnelles y résultent appliquées.

Pour les innovateurs, plus de professionnalisme il y a dans l'organisation, moins de clientélisme interne et externe y existe. Nous estimons que cette idée n'est pas tout à fait consolidée. Bien que les niveaux de clientélisme externe aient été réduits (à cause de la mise en œuvre des systèmes informatiques communiquant le fonctionnaire avec le contribuable), le clientélisme interne (fonctionnaire-fonctionnaire) a été maintenu. Dans la DGA et la DGI, il existe encore des groupes fort serrés à cause de leurs idées, leurs intérêts, leurs traditions, leurs leaderships, etc. Quand on parle de clientélisme interne,

on fait allusion à la présence de certains groupes loyaux qui suivent un leader. Si le leader est « promu », ceci signifie une promotion presque automatique pour tout le groupe de travail. Dans le cas de l'AFIP, on estime qu'il y a beaucoup de ces groupes. Une autre question à aborder est la distinction entre les « faucons » et les « pigeons ». Les premiers voient le contribuable comme un « suspect » qu'il faut contrôler tandis que les deuxièmes le voient comme un citoyen auquel il faut « éduquer. » Bien que, pour nous, les deuxièmes aient un rôle principal dans la nouvelle organisation, les secteurs « durs » n'ont pas disparu ni résigné leurs croyances.

11.6 Une institutionnalisation avancée mais incomplète

En considérant tous les témoignages rassemblés pendant la recherche, nous pouvons supposer que l'institutionnalisation de l'AFIP est avancée, mais qu'elle est aussi incomplète. Nous croyons que l'AFIP est une organisation qui présente une plus grande institutionnalisation dans les niveaux supérieurs et centraux, et une institutionnalisation mineure dès que nous nous approchons aux niveaux opérationnels et décentralisés.

11.6.1 Surmonter la résistance au changement

Lorsque les changements commencent, les individus réagissent tout spontanément sur le plan émotionnel. Leurs avis sur comment les changements vont toucher leurs activités quotidiennes ou sur comment ceux-ci sont accrochés ou coïncident avec leurs valeurs et leurs avis, sont clés pour que la réforme soit adoptée. Les leaders doivent faire très attention aux impressions puisqu'une fois consolidées, il est trop difficile de les modifier (Lines, 2005). Le succès des changements dépendra de la gestion de ces attitudes (Armenakis *et al.*, 1999).

Dans une bonne partie, les innovateurs ont cristallisé l'image du changement. En conséquence, si ce message de changement ne poussait pas les *récepteurs* à accepter les réformes (Armenakis *et al.*, 2007) difficilement ceux-ci changeraient leurs normes et leurs comportements de travail. C'est pourquoi la perception d'imposition autoritaire et technocratique a générée une grande résistance au changement lors de la première étape

de la réforme. Il est vrai que rarement les changements organisationnels sont accompagnés du consensus (Van de Ven *et al.*, 2008), cependant les doses d'anxiété, de nervosité ou d'agressivité sont les éléments qui montrent si les changements sont perçus comme un obstacle ou comme un moteur de valeurs des individus. En fait, la perception de la justice ou de l'injustice du processus de changement établit les attitudes parce qu'il agit comme un frein pour la réforme. De même, les groupes sociaux auxquels l'individu appartient influencent la perception des changements (Lines, 2005).

Toutefois, selon Rune Lines (2005), suite à l'étape de négation et résistance (en tant que essai de reporter sa mise en œuvre), il y a eu l'étape de l'exploration (où les comportements ont été explorés et leur efficacité prouvée), suivie de l'étape d'engagement. Cette acceptation a été favorisée par la mise en œuvre des systèmes informatiques. C'est ainsi que l'identité de l'organisation a fini par s'adapter au contexte (Corley, 2004).

Dans le cas de l'AFIP, l'opposition au changement semble avoir diminuée au moment où les fonctionnaires ont commencé à apercevoir les résultats positifs de la création de l'agence unique. Ponctuellement, nous parlons de la digitalisation de l'organisation et des bases de données; les éléments qui ont permis renforcer la qualité des contrôles réalisés.

11.6.2 La consolidation du changement

Dans le cas analysé, il semblait que l'institutionnalisation (encore incomplète) a eu lieu plutôt à cause de la permanence ou de la persistance des idées que l'on prétendait établir que à cause de l'accomplissement d'une planification. Le temps a été une variable fondamentale pour le changement de l'organisation, puisque les différents acteurs lui octroient un ton subjectif et alors, elle devient une « construction sociale » (Marshall et Poole, 2005; Pettigrew *et al.*, 2001). Dans ce sens et avec le temps, l'AFIP devient –en quelque sorte– une organisation fédérale unique de recouvrement (axée sur des objectifs et visant des buts) un peu institutionnalisée puisque sa présence signifiait, pour les gouvernements dont leurs idéologies étaient contraires au NMP, la solution au problème de la dispersion du revenu en trois organisations (DGI, DGA et DGRSS). Cette idée, provenant des organisations multilatérales de crédit et de la tendance à la

création d'une agence unique existante aux années 90 semble avoir conservé une utilité, encore dans les contextes défavorables et pour certains niveaux internes de l'AFIP qui apprécieraient un retour au passé.

La retraite volontaire semble avoir joué un double rôle. D'une part, certains fonctionnaires opposés à l'agence unique sont partis. Au même temps, elle a permis une rénovation du personnel; en particulier, les jeunes qui étaient à l'ombre de leurs directeurs. Si l'on analyse l'institutionnalisation à partir du « maintien du personnel », dans le cas de l'AFIP, la contradiction est minimale puisque la construction de l'agence unique a été faite dans une grande partie avec l'expulsion des anciens fonctionnaires et l'incorporation de nouveaux agents.

Pourtant, même si l'institutionnalisation n'a pas été conclue, il y a des symptômes qui démontrent que son état est déjà avancé. Une structure qui a été institutionnalisée est celle considérée par leurs membres comme efficace et nécessaire; c'est pourquoi que la structure fonctionne comme une source de modèles de comportement. Ce processus comprend trois étapes. D'abord (1), il y a l'adaptation (il faut s'habituer); c'est-à-dire, la génération de nouvelles modifications structurales en réponse aux problèmes spécifiques et la formalisation de ces modifications en politiques et en procédures dans les organisations ou dans un ensemble d'organisations qui font face aux mêmes problèmes. Ensuite (2), il y a l'objectivation ou le mouvement vers la généralisation (c'est-à-dire, le consensus social est construit selon la manière dont un problème a été analysé) et puis (3), il y a la sédimentation marquée par la suite historique de la structure créée pour attaquer un problème déterminé (Tolbert et Zucker, 1996).

Dans le but de percevoir ce processus dans notre organisation, il faut considérer le rôle joué par le développement de la capacité informatique. D'après les entretiens réalisés, il se dégage que la fusion des organisations de recouvrement a été acceptée par les fonctionnaires de l'organisation au moment d'assumer leurs activités quotidiennes partagées résultantes de l'utilisation des technologies de gestion. Ceci est vérifié dans la pratique si l'on considère qu'au début de la réforme, les systèmes informatiques et les bases de données de la DGI et de la DGA étaient tertiariés. Au fur et à mesure que l'institutionnalisation avait lieu, l'agence unique s'est appropriée de ces fonctions pour les incorporer à l'organisation. À présent (2008), l'AFIP possède les deux bases de données les plus importantes du pays (DGI et DGA) traitées par son propre personnel

diplômé. En outre, l'AFIP a commencé à stimuler le développement informatique propre laissant de côté la tertiarisation. Sa page web est une des plus consultées du pays et non à cause de la volonté ou l'amusement des contribuables mais parce que toutes les déclarations d'impôts l'exigent, ce qui démontre l'adoption des nouvelles technologies (soit de la part de l'organisation comme du contribuable). Selon Karl Weick (1991), l'apprentissage par l'outil informatique a permis de standardiser les comportements et les activités quotidiennes et ainsi la réponse de l'organisation vis-à-vis des mêmes stimuli.

De toute façon, l'apprentissage des organisations n'est pas toujours traditionnel (Weick, 1991). Dans ce sens, il semble que le mécanisme d'apprentissage de l'AFIP est lent et traumatique mais lorsque l'organisation remarque que ces « concepts » donnent des solutions à ses problèmes de la réalité quotidienne (Vidaver-Cohen, 1997), elle finit par les adopter.

11.7 Les systèmes en tant qu'éléments organisationnels

L'expérience de la formation de l'AFIP nous a montré que l'informatisation a été un élément fondamental dans l'agenda des innovateurs parce qu'ils cherchent à travers la technologie, obtenir de la rationalité, de l'efficacité et de la transparence. Ainsi, il est évident que les systèmes ont été un élément d'organisation de l'agence unique.

Lors du processus de l'institutionnalisation, bien des changements des organisations comprenaient l'introduction de technologies informatiques. En fait, une bonne partie du progrès de l'institutionnalisation peut s'expliquer par la mise en œuvre des technologies. Selon Barrett *et al.*, (2006), on peut dire qu'en règle générale un tiers des projets attachés à la technologie réussit tandis que le reste échoue. L'application de la technologie implique des changements pour l'organisation. Son rôle est capital pour la structure et pour les comportements des organisations et de leurs fonctionnaires. Elle donne forme aux systèmes sociaux et aux décisions stratégiques (Barrett *et al.*, 2006). Certes, la mise en œuvre de la technologie stimule l'innovation de l'organisation (Hage, 1999).

Pourtant, pour comprendre comment l'informatisation a favorisée l'institutionnalisation, le phénomène doit être lu selon une approche anthropocentrique

(Orlikowski, 2006) qui met l'accent sur la façon dont les humains donnent du sens ou construisent la signification et agissent avec la technologie en différentes situations. Le matériel ou le social sont « assemblés » ou embrouillés dans la pratique. Il n'existe pas le matériel sans le social ou vice versa (Orlikowski, 2006; Orlikowski et Yates, 2007).

Une leçon à retenir, pour le cas de la création de l'agence unique, c'est l'incorporation des systèmes informatiques en tant qu'éléments d'organisation. Nous estimons que leur utilisation et le fait d'être « le centre » a répondu à la stratégie des innovateurs puisqu'ils croyaient que les systèmes serviraient à résoudre une grande partie de leurs problèmes. Peu à peu, grâce à ce centre, l'organisation a obtenu plus de rationalité. Pourtant, ce changement a exigé octroyer plus de pouvoir aux experts en informatique qui ont stimulé le développement du système à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. À l'intérieur, l'informatisation impliquait le besoin d'un profil « commun » aux systèmes et ensuite, il était nécessaire que les diverses procédures puissent être adaptées à la logique des systèmes. À l'extérieur, l'utilisation des systèmes pour que les citoyens puissent se communiquer avec l'administration fiscale a provoqué de résultats différents. Malgré que les contribuables ont été bien prédisposés à la technologie, dont ils ont trouvé les systèmes très utiles, ils ont demandé à l'administration fiscale de rendre plus facile ces processus.

Bref, les systèmes ont été un élément utile à l'organisation de l'AFIP au même temps qu'ils ont exigé à l'organisation de s'en adapter. Le processus de la mise en œuvre des systèmes semble avoir acquis une dynamique propre, une fois que les contribuables se sont plaints. Il semble que le gouvernement électronique est une tendance qui n'est pas sous le contrôle direct des autorités mais qui vise vers une « démocratie électronique ».

11.8 Le service au contribuable

Une des idées institutionnalisées est l'amélioration du service au contribuable. Presque tous nos informateurs clé ont exprimé leurs avis sur ce sujet. L'amélioration du service au contribuable a demandé, d'une part, la prise de conscience des fonctionnaires et d'une autre part, la mise en œuvre de la technologie et des systèmes pour le service au public.

Nos informateurs nous ont exprimés qu'avant les réformes, la DGI et la DGA considéraient qu'il fallait améliorer le service au citoyen. La création de l'AFIP a mis l'accent sur le service au public, c'est pourquoi, on a créé la Sous-direction du service au contribuable et un centre d'appels. L'informatisation des relations entre l'administration fiscale et le contribuable est améliorée depuis que les mécanismes d'approche ont été créés. Cette informatisation a posé des défis et des changements dans l'organisation.

L'amélioration du service au public a été accompagné d'un changement du paradigme: de l'organisation axé sur le contrôle à l'organisation axé sur le service. Sous le premier modèle, le contribuable était toujours suspect et alors, il fallait l'enquêter; sous le deuxième modèle, le contribuable doit être correctement informé et renseigné. Nous estimons que ce changement de paradigme est le résultat de la démocratisation. Pour le cas espagnol, Delgado Lobo (2007) nous signale qu'au fur et à mesure que la société espagnole devenait plus démocratique, les relations de l'Administration fiscale et le contribuable changeaient. Il y a eu une évolution dès l'idée d'un contribuable « à contrôler » jusqu'à celle d'un contribuable « à écouter. » D'ailleurs, l'idée d'une pression plus importante est déplacée par celle d'une forte éducation fiscale. Dans le cas argentin, nous estimons que la tendance est similaire, au fur et à mesure que la démocratie se consolide, on remarque une évolution du traitement au contribuable et du paradigme qui organise l'agence unique. C'est pourquoi que nous croyons que l'AFIP a fortement incorporé l'idée d'une amélioration du service au contribuable, malgré que certains secteurs croient encore au modèle de « contrôle », la plupart de l'organisation suit le modèle de « citoyenneté fiscale ».

Si nous analysons ce changement du point de vue de la mise en œuvre de la technologie dans l'organisation, nous trouvons que l'informatisation a provoqué un phénomène nouveau: la création d'un réseau qui maintient un certain niveau d'autonomie. Ce réseau agit différemment à ce que l'on avait prévu, selon les remarques Orlikowski (2007); Orlikowski et Yates (2006) et Orlikowski et Barley (2001), lorsqu'ils soulignent que ces réseaux fondés sur la technologie possèdent une matérialité propre et qu'ils finissent par former un phénomène unique mais inséparable. Les deux sujets de ce phénomène (le contribuable et le système informatique) changent constamment et leur interaction crée une réalité dont le comportement est différent à celui que l'on a prévu. Dans ce sens, dans le cas de l'AFIP, ce phénomène est remarqué

lorsqu'il y a eu lieu l'institutionnalisation de l'organisation; le type de contribuable et usager du réseau était différent: celui-ci exige à l'agence des explications sur le pourquoi des procédures fiscales. Ce contrôle du contribuable sur l'agence unique n'avait pas été prévu par les modèles originaux qui considéraient que l'informatique n'était qu'une forme pour maintenir l'efficacité de l'organisation.

Dans ce sens, Barrett *et al.* (2006) remarquent qu'il faut considérer la technologie comme un acteur parce qu'elle favorise ou promeut un nouvel ordre social et, en plus, car elle influence sur la définition de l'identité des organisations. La technologie donne forme aux réseaux sociaux des organisations; ce qui peut être remarqué dans l'impact technologique provoqué par la mise en œuvre de l'informatique du service au contribuable de l'AFIP.

Nous estimons que l'amélioration du service au contribuable comprend, d'une part, la démocratisation de la société argentine et, d'autre part, la mise en œuvre de la technologie pour les relations entre l'administration fiscale et le contribuable.

Nous avons étudié le cas ponctuel de l'institutionnalisation d'une réforme fondée sur les principes du NMP. Nous en voulons remarquer que les changements concernant l'organisation et les réformes de l'État ont, en général, un impact social très fort soit pour l'organisation comme pour le contexte. La mise en œuvre des changements est une preuve clé qu'il faut surmonter, pourtant elle remarque l'importance de ces changements dans le but de résoudre des problèmes ponctuels. Dans le cas de l'AFIP, en tant qu'agence, l'unification du revenu publique en Argentine semble avoir été une réussite de la création de l'organisation. Quant au sein de l'AFIP, les systèmes ont joué le rôle de rationalisation et de transparence imaginée par les innovateurs. Quant aux relations entre l'administration fiscale et le contribuable, l'informatique a changé leur qualité ayant établi un système sociotechnique entre les usagers et le système informatique qui parfois atteint un niveau d'autonomie plus élevé que celui que l'on avait prévu. Toute réforme ou changement de l'organisation a deux défis: le premier, c'est l'introduction des changements; le deuxième, c'est le maintien ou l'institutionnalisation de ces changements. Pour le cas de l'AFIP, ces changements ont été introduits avec assez de succès et l'institutionnalisation n'est pas encore complète. Il faut remarquer le rôle saillant de la politique dans le processus de l'institutionnalisation et la désinstitutionnalisation (Alford et Friedland, 1999).

11.9 Une réflexion heuristique

Par rapport aux questions qu'il serait intéressant de développer dans l'avenir dans d'autres recherches, d'abord, il y a la question de l'introduction de l'informatique comme principe organisateur dans les structures publiques. Dans le cas de l'AFIP nous avons vu que l'informatisation a joué un rôle central dans l'organisation. À cause de cela, il faudrait étudier plus en profondeur comment l'informatique affecte les grandes organisations, en tenant compte du fait qu'elles sont des systèmes sociotechniques.

En second lieu, nous croyons que pour la théorie de l'institutionnalisation, il est encore très pertinent d'étudier comment on institutionnalise les organisations qui ont différentes sous-cultures.

En troisième lieu, il faudrait étudier la relation qu'il y a entre une meilleure attention au citoyen dans les organisations publiques et le processus de démocratisation.

En quatrième lieu, il faudrait étudier plus en profondeur comment la politique a de l'influence sur le processus d'institutionnalisation. La politique est encore l'élément clé pour construire ou détruire des institutions.

11.10 Les limitations des conclusions de cette thèse

Cette thèse a été effectuée sur la base d'une étude de cas et -pour cette raison- ses conclusions ne peuvent pas être généralisées d'une manière universelle et statistique (Yin, 1994 ; Stake, 1994 ; Gagnon, 2009). Mais, les conclusions obtenues peuvent être utilisées pour effectuer des généralisations de type analytique en cas de caractéristiques semblables.

Aussi, il y a des auteurs qui soutiennent que l'étude de cas peut être utilisée pour valider une théorie (Strauss et Corbin, 1990), mais dans notre cas, nous avons effectué une étude de type descriptif qui cherchait à connaître quelques éléments de plus pour les apporter à la théorie de l'institutionnalisation.

Par conséquent, nous croyons que nos conclusions peuvent être utilisées pour comprendre d'autres cas reliés avec l'institutionnalisation de réformes dans des

organisations qui aient la particularité d'essayer de fusionner deux subcultures préexistantes. Nos conclusions peuvent aussi être appliquées à une plus grande compréhension de la façon dans laquelle a fonctionné la théorie de l'agence unique de collecte dans un contexte de réforme et de changement technologique. Bien sûr que nous croyons que nos conclusions n'épuisent pas le sujet et que peuvent être utilisées pour faire autres recherches tant de type quantitative comme qualitative.

Je veux maintenant donner mon point de vue subjectif du sujet. Je crois que les organisations qui ont souffert des grandes réformes dans les années 1990, n'ont pas institutionnalisé tous les changements proposés ou imposés par les innovateurs. À mon avis, il est très clair que les organisations institutionnalisent les valeurs, normes et apprentissages dont elles pensent qu'ils ont de l'utilité et aussi ceux qui sont plus proches de ceux que l'organisation possédait déjà. Par conséquent, elles rejettent ceux qu'elles perçoivent comme inutiles et plus étranges ou éloignés. Ceci veut dire que les réformes font face à trois limites claires : l'organisation elle-même, le contexte et le passage du temps. Le simple passage du temps n'institutionnalise pas les changements qui ont été rejetés (Selznick, 1996 ; Tolbert et Zucker, 1996 ; Zucker, 1999).

Un élément à considérer c'est l'introduction -pendant les réformes des années 90- de systèmes informatiques qui -avec le passage du temps- ont été transformés en nouveau principe organisateur. L'informatique provoque une rationalisation majeure de l'organisation, de la même manière que l'a fait le taylorisme au début du XXème siècle. Dans le cas de l'AFIP, nous avons trouvé des preuves qui démontrent que les innovateurs cherchaient à introduire l'informatique pour rationaliser et rendre plus efficace l'AFIP, mais nous croyons qu'ils n'avaient pas prévu le profond impact que cette idée aurait dans l'organisation. L'informatique est devenue le nouveau principe organisateur. Mais, lorsqu'elle arrive au contribuable, il s'est formé un réseau entre le système et l'utilisateur qui montre une dynamique propre.

11.11 Les leçons à retenir

Cette thèse a étudié l'institutionnalisation des réformes de l'État argentin, en prenant comme cas à la création de l'AFIP. Comme nous avons vu, entre les académiciens (Polidano, 2001 ; Prats i Català, 1998 ; Stiglitz, 2003a, b ; Oszlak, 1999a, b), il n'y a pas un avis favorable en ce qui concerne le succès des réformes des années 90. Dans un tel cas, il faudrait voir des cas ponctuels de succès et d'échec. Effectuer un jugement de valeur quant au succès général des réformes, il est une tâche qui dépasse les marges d'une réflexion scientifique.

En ce sens, nous avons étudié le cas de l'AFIP. Nous pouvons dire que nous observons une institutionnalisation avancée mais incomplète. En ce qui concerne l'idée d'une agence unique de collecte -inspirée des réformes cherchées dans les années 1990- nous pouvons dire que cette idée s'est stabilisée. Aujourd'hui -dans l'AFIP- il n'y a pas de tensions significatives internes qui mènent aux différents groupes (en incluant aux syndicats) à demander une dissolution de l'agence unique. D'autre part -dans le contexte politique plus vaste- il n'y a pas non plus de politiciens ou d'autres groupes significatifs qui ont comme projet de démanteler l'organisation. Alors, nous croyons que l'idée d'une agence unique qui aurait comme fonction la collecte pour résoudre le déficit chronique des ressources de l'État argentin, s'est institutionnalisée.

Mais, l'institutionnalisation a des nuances qui méritent d'être mentionnés. À plus de dix années de la création de l'agence unique, l'AFIP n'est pas parvenue à établir une échelle unique pour tout son personnel. Actuellement, il y a deux échelles séparées, une pour la DGI et l'autre pour la DGA. Il y a aussi deux syndicats différents, un pour la DGI et l'autre pour la DGA-. Ceci nous montre que du point de vue des motivations et des règles de la carrière professionnelle, on n'a pas encore obtenu l'institutionnalisation. Bien que nous voulions indiquer que les nouveaux employés manifestent un sentiment d'appartenance plus grande à l'AFIP, même s'ils n'ont pas une échelle unifiée. Il y a un consensus organisationnel par rapport à ce que chaque nouvel employé doit rester dans la même échelle où il a été admis.

Par rapport aux principes des réformes, nous croyons que l'AFIP a institutionnalisé les principes qu'elle trouvait plus conviviaux ou connus et a rejeté ceux qu'elle a perçus comme étranges ou menaçants. L'idée de *manager* au style du secteur privé a été rejetée, tandis que l'image du fonctionnaire public professionnalisé est encore fortement acceptée dans l'organisation.

En ce qui concerne le service au contribuable, nous croyons que c'est une idée qui a été institutionnalisée. Aujourd'hui, à l'AFIP il existe une sous-direction qui se consacre à répondre aux contribuables et s'en occupe, soit par téléphone, Internet ou personnellement. Mais cette idée d'améliorer l'attention au public qui a été apportée par les réformes des années 90, n'a pas été installée dans un vide organisationnel. Dans les deux organisations, il y avait déjà des groupes qui -avant les réformes- posaient la nécessité d'améliorer l'attention au contribuable. Nous croyons que c'est justement à cause de cela que le principe de service au contribuable a été facilement installé à l'intérieur de l'AFIP et qu'il a été institutionnalisé. De nos jours, il n'est presque pas possible d'écouter des voix internes de l'organisation qui soient exprimées contre l'amélioration de l'attention au contribuable.

Par rapport à l'orientation vers le produit, nous croyons que dans les deux organisations (DGI et DGA) qui ont formé l'AFIP, il existait déjà une culture avec une certaine orientation vers le produit (parce qu'elles étaient des agences de contrôle et de collecte), et, par conséquent, les réformes ont travaillé sur une base préexistante.

Par conséquent, ici, la grande leçon à retenir est que les organisations ont tendance à institutionnaliser les principes ou les valeurs plus proches et à rejeter ceux qu'elles perçoivent comme inconnus ou étranges. Ceci nous montre que le type de changement qui fonctionne mieux dans les organisations est celui de type incrémental.

Quant aux scandales de corruption qui ont eu lieu dans la DGA avant la création de l'AFIP, ils paraissent avoir disparu. La création de l'agence unique et l'introduction du système informatique comme principe organisateur semblent avoir eu un effet positif sur la performance de la DGA. Mais, la corruption n'a pas complètement disparu. Il est possible qu'elle ait pris de nouvelles formes ou façons (plus intelligentes et adaptatives) pour tromper aux contrôles existants (Etkin, 1993). Avec l'introduction du système informatique disparaît un type de corruption liée à la proximité entre le fonctionnaire et le client, mais il est possible qu'ils y apparaissent d'autres options plus intelligentes et plus difficiles à détecter.

Il existe une nécessité d'améliorer continuellement le contrôle externe de l'agence unique. Depuis la création de l'AFIP, on observe que les cas de fraude détectés (dans des impôts et du commerce extérieur) montrent une tendance vers une plus grande complexité. Pour cette raison, l'organisation a comme défi faire évoluer ses contrôles en suivant la complexité croissante des transgressions. L'AFIP a créé en 2006 un Institut de Recherches qui a pour but d'effectuer une recherche appliquée et, en outre, d'étudier les grands débats existants -dans le monde- sur l'administration moderne.

Les changements soufferts par l'AFIP, par rapport à l'attention au contribuable et à l'informatisation, ajoutée au changement de paradigme d'administration fiscale qui est dirigé vers une plus grande démocratisation du lien entre l'administration et le contribuable, rendent chaque fois plus importante la nécessité de développer -depuis l'administration- des programmes d'éducation fiscale du contribuable. En ce sens, l'AFIP a établi dans sa Sous-direction d'Attention au Contribuable un programme d'éducation fiscale pour les citoyens.

L'informatisation d'une organisation a des effets vers son intérieur et son extérieur. Entre les changements internes, nous croyons que l'informatisation a provoqué une meilleure efficacité et une plus grande rationalisation. Par exemple, traditionnellement, l'AFIP employait des comptables et des avocats ; mais, de nos jours, la principale embauche de l'organisation est celle d'ingénieurs systèmes. Vers l'extérieur, avec l'introduction de systèmes *on line*, pour que le contribuable puisse opérer avec l'agence unique, un réseau virtuel s'est formé entre le système et ses utilisateurs, ceux qui exigent une plus grande simplification et contrôlent la cohérence du système. Ceci oblige l'organisation à écouter continuellement ses usagers.

Par rapport aux limitations de la thèse, comme nous avons déjà exprimé dans la méthodologie, nous croyons que nos conclusions ne peuvent pas être généralisées d'une manière statistique, mais, simplement, analytique (Yin, 1989, Guba et Lincoln, 1989 ; Vasilachis de Gialdino, 2006). C'est-à-dire que nos idées peuvent seulement être transférées d'une façon analytique à des cas significatifs semblables. D'autre part, le fait de me développer comme chercheur chef dans l'AFIP depuis trois années, nous a permis d'avoir une profonde vision de certains phénomènes que nous avons étudiés. Mais, nous avons essayé d'augmenter la validité interne de cette étude à travers la triangulation des conclusions avec d'autres collègues et chercheurs.

11.12 Les bénéfices concrets de cette étude

Nous avons trouvé que cette étude apporte plusieurs bénéfices concrets. En premier lieu, elle nous a permis de connaître en profondeur un cas concret d'institutionnalisation de réformes dans une nouvelle organisation qui devait incorporer deux cultures préexistantes. Deuxièmement, nous avons vu comment l'informatique s'est transformée en un principe organisateur de cette agence unique. En troisième lieu, nous avons vu la façon dont une organisation institutionnalise les principes, règles et apprentissages proches d'elle et rejette ceux qu'elle perçoit comme inconnus.

Un bénéfice concret de cette thèse est qu'elle a traité d'un sujet pour lequel il n'y a pas beaucoup de bibliographie. Ce sujet est l'institutionnalisation des réformes.

En dernier lieu, le fait d'avoir utilisé une méthodologie qualitative et un modèle hybride qui analysait d'abord le processus d'institutionnalisation (introduction, diffusion, évaluation et adoption) et qui le superposait ensuite aux trois piliers de l'institutionnalisation (normes, valeurs et apprentissages), nous a permis d'étudier notre phénomène en tenant compte tant d'une évolution générale comme d'une variation de ce phénomène dans chaque pilier. Lorsqu'une étude analyse ces deux caractéristiques (processus et variable) autour d'un phénomène, la vision obtenue est plus profonde et complète (Tolbert et Zucker, 1996 ; Zucker, 1999).

Conclusion personnelle

Dans le cas que nous avons étudié, nous avons trouvé que les innovateurs ont commencé avec une stratégie de changement de type radical et qu'ils se sont basés principalement sur le pilier régulateur. Les gestionnaires qui se sont opposés à ce type de changement argumentaient très clairement à partir des valeurs, c'est-à-dire, étaient axés sur le pilier normatif.

Une bonne partie des innovations introduites par les innovateurs, ont eu un effet inattendu. Le concept de manager a été rejeté, renforçant en même temps celui de gestionnaire public. Dans le même sens, l'idée de client a aussi été rejetée, cédant la

place à celle de citoyen ou contribuable. En ce qui concerne l'informatisation, qui cherchait un effet de rationalisation de l'organisation, elle a eu aussi des impacts non prévus. Le premier est en relation avec la circulation de l'information à l'intérieur de l'organisation qui s'est traduite par une meilleure coordination interne. Le deuxième est qu'elle a provoqué une plus grande démocratisation de la relation avec le contribuable. Le système qui avait pour but d'exercer un plus grand contrôle sur le contribuable, a fini par établir un réseau avec un certain niveau d'autonomie et un plus grand pouvoir du citoyen envers l'AFIP.

Dans l'AFIP, on a cherché établir un changement de type radical mais nous croyons que plusieurs des résultats obtenus, auraient pu être atteints via un changement de type incrémental, avec plus de négociation, de consensus entre les acteurs et moins de résistances. Un modèle incrémental permet un changement moins traumatique pour l'organisation et de plus grands apprentissages pour les acteurs. Un changement radical n'atteint jamais tous les objectifs attendus et provoque, en même temps, une plus forte opposition.

L'absence de planification a permis une plus grande marge de manœuvre aux innovateurs et par conséquent a renforcé l'image de changement de type radical et la perception d'autoritarisme de la part des récepteurs. Par ailleurs, il a apporté un plus grand climat d'incertitude et un comportement plus spéculatif face aux innovations.

A notre avis, un dernier aspect qui mérite d'être souligné réfère à l'existence d'un certain complexe d'infériorité des pays émergents pour chercher et élaborer leurs propres chemins dans les réformes des organisations publiques. Cette étude de cas nous permet de penser et de suggérer que les prescriptions des organismes multilatéraux de crédit ne sont pas toujours appropriées.

BIBLIOGRAPHIE

- ABERBACH, Joel et Bert ROCKMAN (1988), « Image IV Revisited: Executive and Political Roles », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 1, Nro. 1, p. 1 – 25.
- ABERBACH, Joel et Tom CHRISTENSEN (2007), « The challenges of modernizing tax administrations: Putting customers first in coercive public organizations », *Public Policy and Administration*, Vol. 22, No. 2, 155-182.
- ACUÑA, Carlos H. (1995), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Editorial Nueva visión.
- ALFORD, J. (2002), « Definiendo al Cliente en el Sector Público: Una perspectiva de intercambio social », dans *Public Administration Review*, Vol. 62, Nro. 3. Disponible dans: <http://www.top.org.ar>
- ALFORD, Robert et Roger FRIEDLAND (1991), *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*. Buenos Aires, Editorial Manantial.
- ALFORD, Robert et Roger FRIEDLAND (1999), « Introduciendo de nuevo a la Sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales », dans POWELL, Walter W. et Paul J. DI MAGGIO [Eds.], *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Editorial FCE. Version en anglais (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- ALLEN, D. (1995), « Hermeneutics: Philosophical Traditions and Nursing Practice Research », *Nursing Science Quarterly*, Nro. 8, Vol. 4, págs. 174-182.
- AMIS, John; Trevor SLACK et C.R. HININGS (2002), « Values and organizational change », *The Journal of Applied Behavioral Science*, Nro. 38, Vol 436, December, pp. 436-465.
- ARMENAKIS, Achilles A. et Arthur G. BEDEIAN (1999), « Organizational change: a review of theory and research in the 1990's », *Journal of Management*, Vol 25, No. 3, pp. 293-315.
- ARMENAKIS, Achilles A., Jeremy B. BERNETH, Jennifer P. PITTS et Jack WALKER (2007), « Organizational change recipient's beliefs scale: development of an assessment instrument », *The Journal of Applied Behavioral Science*, Nro. 43 Vol 481, December, pp. 481-505.
- ASPIAZU, D. et H. NOTCHEFF (1994), *El desarrollo Ausente: Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y élite económica en la Argentina*, Ensayos de Economía Política, FLACSO, Buenos Aires, Ed. Tesis Norma.
- ATKINSON, Paul et Martin HAMMERSLEY (1999), « Ethnography and participant observation », dans DENZIN, N.K et Y. LINCOLN [Eds.], *Handbook of Qualitative Research*, Ed Sage, UK.
- ATTALI, Jacques (1997), « Hoy el mercado es enemigo de la democracia », *Diario Clarín*, 6 de julio, Buenos Aires

- AUCOIN, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in comparative perspective*, Montreal, IRPP.
- BARRETT, Michael, David GRANT et Nick WAILES (2006), « Information and communication technology –ICT– and organizational change », *The journal of applied behavioral science*, Vol. 42 Nro 1, March, pp 6-22
- BARTUNEK, Jean M., Denise M. ROUSSEAU, Jenny W. RUDOLPH et Judith A. DE PALMA (2006), « On the receiving end: sensemaking, emotion, and assessments of organizational change initiated by others », *The Journal Of Applied Behavioral Science*, Vol. 42, No. 2, June, pp. 182-206.
- BARZELAY, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy, A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press.
- BARZELAY, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- BEHN, Robert D. (1998), « The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability », *International Public Management Journal*, Nro. 1, Vol. 2, págs. 131 – 164.
- BERGER, Peter L. et Thomas LUCKMANN (2005), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu. Version en anglais (1967) *The Social Construction of reality*, New York, Ed. Doubleday et Company.
- BERNOUX, Philippe (2002): “Le changement dans les organisations: entre structures et interactions”; *Relations Industrielles/Industrial Relations*; Vol. 57 Nro. 1; p.77-79.
- BID (1997), *América Latina tras una década de reformas estructurales. Informe de Progreso Económico y Social*, Parte Segunda, Washington D.C., Ed. BID.
- BLUTMAN, Gustavo Edgardo (2003), « Reformas Administrativas del Estado y Cultura Organizacional », Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba.
- BOFFO, Celine (2003), « Changement continu et situé: théorie et implications pratiques », *Cahiers du Centre D'études en transformation des organisations-HEC Montréal*, Vol.1, juin, 1-38.
- BONIFACIO, José Alberto (2003), « Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en Argentina », VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública; Panamá, 28-31 de octubre.
- BOUZAS, Roberto (2001), « Argentina después de las Reformas », *Revista Escenarios Alternativos*, Buenos Aires.
- BOZZO, Cristina y Beatriz LÓPEZ (1999), “Crónica de un fracaso anunciado: La Segunda Reforma del Estado en Argentina”, en: *Convergencia*, Año 6, Nro. 19, págs., 29-52.
- BRESSER PEREIRA, Luis C. (2001), « Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... », *International Journal of Political Studies*, Nro. 3, septiembre, págs. 143- 166. Disponible dans: www.top.org.ar
- BURKI JAVED, Shahid et Guillermo PERRY (1998), *Más allá del consenso de Washington; la hora de la reforma institucional*, Washington DC, Ed. Worldbank.

- BURRELL, Gibson et Gareth MORGAN (1979), *Sociological paradigms and organizational analysis*. London, Ed. Heineman.
- CHARIH, Mohamed et Arthur DANIELS (1997), *Nouveau Management Public et Administracion Publique au Canada*, IPAC-Université du Québec, Canada
- CHARIH, Mohamed et Lucie ROUILLARD (1997), « The New Public Management » dans CHARIH, Mohamed et Arthur DANIELS [Eds.], *Nouveau Management Public et Administration Publique au Canada*, IPAC-Université du Québec, Canada
- CHAUDHRY, Shahid Amjad; Gary James REID et Waleed Haider MALIK (1994), « Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference », *World Bank technical paper* No. 259, Washington D.C.
- CHIN, Robert et Kenneth D. BENNE (1991) Stratégies générales pour la production de changements dans les systèmes humains, dans TESSIER Roger et Yvan TELLIER (eds), *Theories du changement social intentionnel: participation, expertise et contraintes*: Tome 5, Sillery, Québec; Presses de l'Université du Québec.
- CHRISTENSEN, Grønnegård (1997), « Interpreting Administrative Change: Bureaucratic Self-Interested and Institutional Inheritance in Government », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 10, Nro. 2, págs. 143-174.
- CIAT (2000), « Resultados del Análisis Comparado de las Administraciones Tributarias », *Revista de Administración Tributaria*, No.19, julio.
- CLAD (1998), « Una Nueva Gestión Pública para América Latina », Colección: *Documentos del CLAD*. Disponible dans: <http://www.clad.org.ve>
- COLLERETTE, Pierre, Gilles DELISLE et Richard PERRON (1997); *Changement organisationnel théorie et pratique*; Ebrary Inc. ; Sainte-Foy Que. Presses de l'Université du Québec.
- CORLEY, Kevin G. (2004), « Defined by our strategy or our culture? Hierarchical differences in perceptions of organizational identity and change », *Human Relations*, Vol. 57(9), pp. 1145-1177.
- CRESWELL, John (1998), *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*, Thousand Oaks, Ed. Sage.
- CUNILL GRAU, Nuria (2004), « La democratización de la Administración Pública: Los mitos a vencer », dans *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – CLAD.
- CUTCLIFFE, John (2000), « Methodological issues in grounded theory », *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 31, Nro. 6, págs. 1476-1484.
- DELGADO LOBO, María Luisa et María GOENAGA, (2007), « Del tributo al impuesto: la legitimación de la fiscalidad », *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 2, octubre.
- DENZIN, Norman et Yvonna LINCOLN (2008), « The discipline and practice of qualitative research », dans *Collecting and interpreting qualitative materials*, Sage, USA.
- DENZIN, Norman et Yvonna LINCOLN (1994), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Ed. Sage.

- DENZIN, Norman (1994), « The art and politics of interpretation », dans DENZIN, Norman ET Yvonna LINCOLN [eds.], *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Ed. Sage.
- DENZIN, Norman (2001), « The reflexive interview and a performative social science », *Qualitative Research*, Vol. 1, págs. 23-46.
- DEVAS, N.; DELAY, S. et M. HUBBARD (2001), « Revenue authorities: Are they the right vehicle for improved tax administration? », *Public Administration and Development*, Nro. 21, págs. 211-222.
- DOUGLAS, Mary (1986), *How Institutions think*. Ed. Syracuse University, Syracuse.
- DRAUCKER, C. B.; MARTSOLF, R. R. et T. B. RUSK (2007), « Theoretical sampling and category development in grounded theory », *Qualitative Health Research*, Vol. 17, Nro. 8, págs. 1137-1148.
- ESTÉVEZ, Alejandro M. (2001), « Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la gestión de la Calidad Total » dans *La reforma managerialista del Estado*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- ESTÉVEZ, Alejandro M. (2005), « El impacto de las reformas del Estado de los 90 un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México a nivel nacional y subnacional », X Congreso del CLAD, Santiago de Chile, 18-25 de octubre.
- ETKIN, Jorge (1993), *La doble moral de las organizaciones: Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada*; Madrid, Editorial Mc. Graw-Hill.
- EVANS, Peter (1993), « The State as Problem and Solution: Predation, embedded autonomy, and Structural Change » dans HAGGARD, Stephan et Robert KAUFMAN [eds.] *The politics of economic adjustment*, New Jersey, Princeton University Press.
- EVANS, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*, New Jersey, Ed. Princeton University Press.
- FALCOFF, Mark (2005), « ¿Los últimos días de Bolivia? », *Paper Latinoamericano*, Año 2, Nro. 13. Disponible dans : [http //www.cadal.org](http://www.cadal.org)
- FEIGENBAUM, Harvey; Jeffrey HENIG et Chris HAMNETT (1999), *Shrinking the State. The political underpinnings of privatization*, New Jersey, Cambridge University Press.
- FIEL (1996), *La Administración Pública Nacional*, Buenos Aires, Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- FONTANA, A. y J. FREY (2008), « The interview: From neutral stance to policital involvement », dans DENZIN, N. et LINCOLN, Y. [Eds.], *Collecting and interpreting qualitative materials*, Sage, USA.
- FOUCAULT, Michel (1975), *Surveiller et punir*, Ed Gallimard, Paris.
- GADAMER, H. (2006), « Classical and Philosophical Hermeneutics », *Theory, Culture et Society*, Vol. 23, Nro. 1, págs. 29-56.
- GAGNON, YVES-CHANTAL (2009), *The case study as research method*; SILLERY, Presses de l'Université du Québec, 130 pag.
- GALETOVIC, Alexander (1998) « Desatando a Prometeo: reformas microeconómicas en Chile 1973-1989 », *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, vol. 2, 131-

155. Disponible dans : <http://www.perspectivas.cl/ArticulosVol2-N1/Articulo-Galetovic.PDF>
- GASCÓ, Mila (2004), « ¿Luces? Y sombras de la Reforma del Estado en América Latina », *Governanza*, Nro. 8, IICG.
- GERCHUNOFF, Pablo et D. BONDOREVSKY (2003), « Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002 », Serie Gestión Pública 34. ILPES, NU, CEPAL. Santiago de Chile, Ed. CEPAL.
- GOODIN, Robert (2003), *Teoría del Diseño Institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa. Version en anglais, -1996- *The Theory of institutional design*, Cambridge, Cambridge University Press
- GREENWOOD, Royston et Bob HININGS (2006), « Radical organizational change », dans CLEGG, Stewart; Cynthia HARDY; Thomas B. LAWRENCE et Walter NORD, *The sage handbook of organization studies*, 2nd edition, Sage Publications, thousand oaks.
- GREENWOOD, Royston et R. HININGS (1996), « Understanding radical organizational change: bringing together the old and new institutionalism », *The Academy of Management Review*, Vol.21, No. 4, October, pp. 1002-1054.
- GUBA, Egon et Yvonna S. LINCOLN (1989), *Fourth generation evaluation*, Thousand Oaks, Ed. Sage.
- HAGE, J. T. (1999), « Organizational innovation and organizational change », *Annual Review of Sociology*, Nro 25, pp. 597-622.
- HINTZE, J. (1999), « Administración de Estructuras Organizativas », *Documentos TOP sobre Gestión Pública*, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires. Disponible dans : <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- HINTZE, J. (2002), « Control y evaluación de gestión y resultados », *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Nro. 1, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. Disponible dans: <http://www.top.org.ar>
- HOFSTEDE, G. (1983), « The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories », *Journal of International Business Studies*, Vol. 14, N°2, Special Issue on Cross – Cultural Management, pp. 75 – 89.
- HOFSTEDE, G. (1984), « The Cultural Relativity of the Quality of Life Concept », *The Academy of Management Review*, Vol. 9, N° 3, pp. 389 – 398.
- HOLSTEIN, James et Jaber GUBRIUM (1999), « Phenomenology, ethnomethodology and interpretative practice », dans DENZIN, N.K et Y. LINCOLN [Eds.], *Handbook of Qualitative Research*, Ed Sage, UK.
- HOUSE, Ernest R. et Kenneth R. ROWE (1999), *Values in evaluation and social research*, Thousand Oaks, Sage Editors.
- IACOVIELLO, Mercedes et Mariano TOMMASI (2002), « Diagnóstico Institucional de los sistemas de servicio civil: el caso Argentina », Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Tercera Reunión: La reforma del Servicio Civil, Washington, D.D., 14 y 15 de noviembre.

- JEPPERSON, Ronald L. (1999), «Instituciones, efectos institucionales e Institucionalismo », dans POWELL, Walter W. et Paul J. DI MAGGIO [Eds.], *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Editorial FCE. Version en anglais (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- KALMANOVITZ, Salomon (2003), « El Neoinstitucionalismo Como Escuela », *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5 Nro. 9, Segundo Semestre, Bogotá.
- KERNAGHAN, Kenneth (1997), « Shaking the Foundation: New versus Traditional Public-Service Values », dans CHARIH, Mohamed et Arthur DANIELS: *Nouveau Management Public et Administracion Publique au Canada*, IPAC-Université du Québec, Canada.
- KETTL, Donald F. (2000), *The Global Public Management Revolution; a report on the transformation of Governance*, Washington D.C., Ed. Brookings Institution Press.
- KLUCKHOHN, Clyde (1951), « Values and value orientations in the theory of action », dans PARSONS, Talcott et Edward SHILS, *Towards a general Theory of action*. Cambridge, Harvard University Press.
- KLUCKHOHN, Clyde (1958), « The scientific study of values and contemporary civilization », *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 102, No 5, October.
- KONDRA, Alex et C. R. HININGS (1998) « Organizational Diversity and change in institutional theory », *Organization Studies*, Vol. 19/5, pp. 743-767.
- KPMG (1997), *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*, Toronto, IPAC-IAPC.
- KRUGMAN, Paul (1996), « Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico », *Revista Desarrollo Económico*, N° 143, p 715-731.
- LACLAU, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- LEAVITT, Harold J. (1991b) «Le changement organisationnel appliqué dans l'industrie: les approches structurale, technologique et humaniste»; dans TESSIER Roger et Yvan TELLIER (eds), *Theories du changement social intentionnel: participation, expertise et contraintes: Tome 5*, Sillery, Québec; Presses de l'Université du Québec.
- LEWIN, Kurt (1951) *Field Theory in Social Science*. New York: Harper and Row.
- LEWIN, Kurt (1958), «Group decision and social change»; dans. NEWCOMB, Theodore M. et Eugene L. HARTLEY (eds.); *Readings in Social Psychology*, New York, Henry Holt and Co.
- LEWIN, Kurt (1991a [1948]), «Conduit, connaissance et acceptation des nouvelles valeurs», dans TELLIER, Yvan et Roger TESSIER (eds.): *Changement planifié et évolution spontanée*; Sillery, Québec; Presses de l'Université du Québec.
- LINES, RUNE (2005), « The structure and function of attitudes toward organizational change », *Human Resource Development Review*, Vol. 4, No. 1, March, pp. 8-32.

- LLACH, Juan José (1997), *Otro siglo : Otra Argentina*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- LONGO, Francisco (2002), « Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades », *Instituto de Dirección y Gestión Pública*; ESADE, Barcelona.
- LÓPEZ, Andrea y Norberto ZELLER (2006), “La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): El impacto de las reformas sobre su estructura y el personal”, en: *Revista Argentina de Sociología*, vol. 4, Nro. 6, págs. 129-158.
- MARSHALL, M. (1996), « The key informant technique », *Family Practice Journal*, Vol. 13, Nro. 1, págs. 92-97.
- MARTÍNEZ NOGUIERA, R. (2004), « El difícil aprendizaje sobre la Reforma de la Gestión Pública: la Transferencia de Políticas y las Instituciones », disponible dans http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.htm
- MCNULTY, Terry et Ewan FERLIE (2004), « Limitations to radical organizational change within public service organizations », *Organization Studies*, 25 (8): 1389-1412
- MEYER, John ET Rowan BRIAN (1977), « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340-363.
- MORGAN, G. (1996), *Imágenes de la organización*, Alfaomega, México.
- NELLIS, John (1999), « Time to rethink privatization in transition economies? », *Finance and Development*, Vol 36, 2; page 16-19.
- NORTH, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica. Version en anglais (1990) *Institutions, Institutional Change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OFFE, Claus (2003), « El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este », dans GOODIN, Robert [ed.], *Teoría del Diseño Institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa. Version en Anglais, -1996- *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. et Joanne YATES (2006), « ICT and Organizational Change: a commentary », *Journal Of Applied Behavioral Science*, Vol. 42, No. 1, March, 127-134.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. et Stephen BARLEY (2001), « Technology and institutions: what can research on information technology and research on organizations learn from each other », *MIS Quarterly*, Vol. 25. No. 2, pp-145-165.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. (1996), « Improvising organizational transformation over time: a situated change perspective », *Information Systems Research*, 38(2): pp. 11-21.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. (2007), « Sociomaterial practices: exploring technology at work », *Organization Studies*, 28(9), pp. 1435-1448.
- OSZLAK, Oscar (1982a), « Políticas públicas y regímenes políticos », *Estudios CEDES*, Vol. 3, Nro. 2.
- OSZLAK, Oscar (1982b), « Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina », *Revista Desarrollo Económico* N° 84, vol. 21, Enero-Marzo 1982.

- OSZLAK, Oscar (1994), « Los A.G., un Cuerpo Gerencial de Elite en el Sector Público », *Revista Aportes*, Año 1, Nº 1, págs. 82-107.
- OSZLAK, Oscar (1996), « Estado y Sociedad: Las nuevas Fronteras », dans KLIKSBERG, Bernardo [ed.], *El Rediseño Del Estado*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- OSZLAK, Oscar (1999a), « Quemar las naves: (O cómo lograr reformas estatales irreversibles) », *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, Nro. 14, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1999b), « De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado », en: O'DONNELL, Guillermo (ed.), *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar et Edgardo ORELLANA (2002), « El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la Metodología SADCI », *Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública*, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Buenos Aires. Disponible dans: <http://www.top.org.ar>
- PALERMO, Vicente (1999), « ¿Mejorar para empeorar? », dans NOVARO, Marcos [ed.], *Entre el abismo y la Ilusión: Peronismo, Democracia y Mercado*, Buenos Aires, Editorial Norma.
- PAUL, Samuel (1993), « Strengthening Public Service Accountability: a conceptual framework », *World Bank Discussion Papers*, No. 136, Washington D.C.
- PETERS, Guy B. (2003[1999]), *El nuevo Institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- PETITEVILLE, Franck (2001), « Tres rostros míticos del Estado en la Teoría del Desarrollo », *International Social Science Journal*. Disponible dans <http://www.unesco.org>
- PETTIGREW, Andrew; Richard W. WOODMAN et Kim S. CAMERON (2001), « Studying organizational change and development: challenges for future research », *Academy of management Journal*, Vol. 44, Nro 4, pp. 697-913.
- PFEFFER, Jeffrey (2000), *Nuevos rumbos en la teoría de la organización: problemas y posibilidades*, Editorial Oxford University Press, México.
- PMGP (2001), *Modelo de Gestión Por Resultados*, Buenos Aires.
- POLIDANO, Charles (2001), « Why civil service reforms fail? », *Public Management Review*, Vol 3, Issue 3, pp. 346-361.
- POLLITT, Christopher et Geert BOUCKAERT (2000), *Public Management Reform: A comparative analysis*, Ed. Oxford University Press, USA.
- POWELL, Walter W. et Paul J. DI MAGGIO (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, Editorial FCE. Version en anglais (1991) *The New Institutionalism in Organizational Análisis*, Chicago, University of Chicago Press.
- POWELL, Walter W. (1999), « Expansión del análisis institucional », dans POWELL, Walter W. et Paul J. DI MAGGIO [eds.], *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, Editorial FCE. Version en anglais (1991) *The*

New Institutionalism in Organizacional Análisis, Chicago, University of Chicago Press.

- PRASAD, A. (2002), «The contest over meaning: Hermeneutics as an interpretive methodology for understanding texts», *Organizational Research Methods*, Vol. 5, Nro. 1, págs. 12-33.
- PRATS I CATALÀ, Joan (1998), «Administración Pública y Desarrollo en America Latina. Un enfoque neoinstitucionalista», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 11, Junio.
- PROULX, Denis et Sophie BRIÈRE (2004), «La reforma administrativa en el gobierno de Québec: Estudio del proceso de cambio sobre la cultura organizacional», IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 2-5 de noviembre.
- PROULX, Denis (2003), «Los factores axiológicos en la implementación de nuevos modelos de gestión», Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- PUNCH, Keith (2002), *Developing Effective Research Proposals*, Thousand Oaks, Ed. Sage.
- RAMIÓ MATAS, Carlés (2001), «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y Cultura institucional», *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, Caracas, No. 21, Octubre.
- RESSIA RAHHAL, Romina (2005), «Mirada retrospectiva sobre la reforma del Estado en Brasil», Documento de Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.
- ROBSON, Collin (2002), *Real world research*, Cornwall-London, Ed. Blackwell Publishing.
- ROMERO, Jorge Javier (1999), «Estudio introductorio: los nuevos institutionnalismes, sus diferencias y sus cercanías», dans POWELL, Walter W. et Paul J. DI MAGGIO [eds.], *El nuevo institutionnalisme en el análisis organizacional*, México, Editorial FCE. Version en anglais (1991) *The New Institutionalism in Organizacional Análisis*, Chicago, University of Chicago Press.
- SAINT-MARTIN, Denis (2000), *Building the New Managerialist State: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- SALTALAMACCHIA, Homero Rodolfo (2005), *Del proyecto al análisis: Aportes para a una investigación socialmente útil*, 1ed., Buenos Aires, El Artesano.
- SCHNEIDER, Ben Ross (2001), «La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Institucionales y Soluciones Improbables», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 20, Venezuela.
- SCHROEDER, P. (2006), *Nueva Gestión Pública: Aportes para un buen gobierno*, Fundación Friedrich Naumann, México D.F.
- SCHVARSTEIN, Leonardo (2000), *Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

- SCOTT, Richard W. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Ed. Sage Publications.
- SCOTT, Richard W. (1999), « Retomando los argumentos institucionales », dans POWELL, Walter W. et Paul J. DI MAGGIO [eds.], *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Editorial FCE. Version en anglais (1991) *The New Institutionalism in Organizacional Análisis*, Chicago, University of Chicago Press.
- SELZNICK, Philip (1996), « Institutionalism old and new », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41 No. 2, 40th anniversary Issue (Jun.)
- SIMON, Herbert (1998), « ¿Porqué una administración pública? », *Public Administration Review*, Nro. 58, Vol. 1.
- SOROS, George (1998), *La crisis del Capitalismo Global: La sociedad abierta en peligro*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, (versión en anglais: -1998- The crisis of global capitalism).
- STAKE, Robert (1994), « Case Studies », dans DENZIN, Norman et Yvonna LINCOLN [eds.], *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Ed. Sage.
- STAKE, Robert (2006), *Multiple Case Study Analysis*, Ed. Guilford Press, USA.
- STIGLITZ, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Editorial Taurus.
- STIGLITZ, Joseph (2003a), « El Rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina », *Revista de la CEPAL*, Número 80, agosto.
- STIGLITZ, Joseph (2003b), *Los Felices 90: La Semilla De La Destrucción*, Buenos Aires, Editorial Taurus (versión en anglais; -2003- *The Roaring Nineties, A New History Of The World'S Most Prosperous Decade*).
- STRAUSS, Anselm et Juliet CORBIN (1990), *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Thousand Oaks, Ed. Sage.
- STRAUSS, Anselm et Juliet CORBIN (1999), « Grounded theory methodology », dans DENZIN, N.K et Y. LINCOLN [Eds.], *Handbook of Qualitative Research*, Ed Sage, UK.
- SYMONS, Gladys (2002), « Constructing a culture of access in the federal public service », Report 10 - Access to Information Review Task Force. Disponible dans <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-culture2-e.html>
- SZABLA, DAVID B. (2007), « A multidimensional view of resistance to organizational change: exploring cognitive, emotional, and intentional responses to planned change across perceived change leadership strategies », *Human Resource Development Quarterly*, Vol. 18. No.4, Winter, pp. 525-558.
- TELLIER, Yvan et Roger TESSIER (eds.) (1991a), *Changement planifié et évolution spontanée*; Sillery, Québec; Presses de l'Université du Québec.
- TELLIER, Yvan et Roger TESSIER (eds.) (1991b), *Theories du changement social intentionnel: participation, expertise et containtes*; Sillery, Québec; Presses de l'Université du Québec.

- TESSIER, Roger (1991a), "Décisions personnelles et implantation du changement social", Dans, TELLIER, Yvan et Roger TESSIER (eds.), *Changement planifié et évolution spontanée*; Sillery, Québec; Presses de l'Université du Québec.
- TOLBERT, Pamela S. et Lynne G. ZUCKER (1996), « The institutionalization of Institutional Theory », in CLEGG, S.R., C. HARDY et W.R. NORD [eds.], *Handbook of Organization Studies*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- TORRE, Juan Carlos (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América latina*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.
- TRUE, James L., Bryan D. JONES et Frank R. BAUMGARTNER (2007), « Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking », dans Sabatier, Paul A. [ed.], *Theories of the policy process*, 2nd edition, boulder, Westview Press.
- VAN DE VEN, Andrew H., Marshall SCOTT POOLE (2005) « Alternative approaches for studying organizational change », *Organizations Studies*, Nro. 26 (9), pp 1377-1404.
- VAN DE VEN, Andrew H., Russel W. ROGERS, John P. BECHARA et Kangyong SUN (2008), « Organizational diversity, integration and performance », *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 29, December, pp. 335-354.
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (2006) *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires, Ed. Gedisa
- VERA POSECK, Beatriz (2004), « Resistir y rehacerse: Una reconceptualización de la experiencia traumática desde la psicología positiva », *Revista de Psicología Positiva*, Nro 1.
- VIDAVER-COHEN, Deborah (1997), « Moral imagination in organizational problem-solving: an institutional perspective », *Business Ethics Quarterly*, Volume 7, Issue 4.
- WEBER, Max (1969 [1922]), *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WEICK, Karl (1991), « The nontraditional quality of organizational learning », *Organization Science*, Vol. 2 No. 1, February, pp. 116-124
- WEICK, Karl E. et Robert E. QUINN (1999), « Organizational change and development », *Annual Review of Psychology*, 50:361-386.
- WILLIAMSON, John (1990), « What Washington Means by Policy Reform », dans *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics. Washington D.C.
- WILLIAMSON, John (1993), « Democracy and the 'Washington Consensus' », *World development*, Vol. 21 No. 8.
- WILLIAMSON, John (1998), « Economists, Policy Reform, and Political Economy », speech given while Mr. Williamson was the Chief Economist for the South Asia Region at the World Bank. Disponible dans <http://www.worldbank.org>
- WILLIAMSON, John (1999), « What Should the Bank Think about the Washington Consensus », *Institute for International Economics*, Paper prepared as a background to the World Bank's World Development Report 2000.

YIN, Robert (1994), *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks, Sage Editions.

ZUCKER, Lynne G. (1999), « El papel de la Institucionalización en la persistencia cultural », dans POWELL, Walter W. et Paul J. DI MAGGIO [eds.], *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Editorial FCE. Version en anglais (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.

ANNEXES

Annexe 1. *La codification*

Ici, nous détaillons le codage que nous avons utilisé (entre parenthèses) pour effectuer notre analyse qualitative par étape et par pilier :

	Pilier regulatif	Pilier Normatif	Pilier Cognitif	Dénominateur s communs
Introduction	<p>Motives des reformes : efficacité et efficacité (efficacité et efficacité); soupçon de corruption (soupçon de corruption); pressions des organismes multilatéraux (pression faite par le FMI, la BID, la BM). Absence de planification des innovateurs (manque de planification des innovateurs). Méthode d'essai et erreur dans l'introduction des reformes (méthode d'essai et erreur).</p>	<p>Valeurs liées à l'attention au client et au NMP (valeurs attention au client et NMP). Valeurs liées à l'honnêteté (valeur honnêteté) et à la transparence (valeur transparence). Méfiance des innovateurs des anciennes valeurs bureaucratiques (méfiance des anciennes valeurs bureaucratiques).</p>	<p>Les innovateurs veulent apprendre à l'organisation à être plus rationnelle et efficace (apprentissage rationalité et efficacité). Manque de planification pour l'apprentissage (manque planification apprentissage). Apprentissage par d'essai et d'erreur auprès les innovateurs (apprentissage par essai et erreur des innovateurs).</p>	<p>Absence de planification. Refus à la corruption. Esprit managérialiste des innovateurs. Esprit technocratique des innovateurs.</p>
Diffusion	<p>Méfiance de la Douane (méfiance de la DGA). Attitude autoritaire et technocratique des innovateurs (attitude autoritaire et technocratique). Impact du changement auprès les hautes</p>	<p>Les valeurs bureaucratiques come filtre ou résistance par rapport aux nouvelles valeurs managérialistes (filtre ou résistance des valeurs). Méfiance de la DGA par rapport</p>	<p>Utilisation par les innovateurs du système informatique comme principal outil d'apprentissage organisationnel (le système et l'apprentissage organisationnel).</p>	<p>Méfiance des valeurs des innovateurs. Refus des valeurs bureaucratiques des organisations DGI et DGA. Une plus grande</p>

	<p>fonctionnaires (impact du changement auprès les HF). Perception d'instabilité dans les récepteurs des changements et innovations (perception d'instabilité). Perception de manque de communication (mauvaise communication). Développement des fonctionnaires jeunes cachés par des hautes fonctionnaires (croissance des fonctionnaires cachés).</p>	<p>aux valeurs des innovateurs (méfiance DGA valeurs AFIP). Les innovateurs sous-estiment les valeurs bureaucratiques des organisations qu'ils ont fondées dans l'AFIP (sous-estimations des valeurs bureaucratiques). Perception d'absorption de la Douane (absorption DGA). Focalisation des innovateurs sur la diffusion des valeurs managériales dans l'AFIP (diffusion nouvelles valeurs dans l'AFIP)</p>	<p>Méfiance aux nouveaux apprentissages promus par les innovateurs (méfiance nouveaux apprentissages). L'apprentissage informel comme conséquence du manque de planification des innovateurs. (manque de planification et apprentissage informel).</p>	<p>méfiance dans la DGA. Perception d'instabilité des innovations. La réforme avance par adaptation de l'organisation.</p>
<p>Evaluation</p>	<p>Perception de supériorité de la DGI sur la DGA, favorisée par les innovateurs (Supériorité DGI). La nouvelle structure et ses effets sur les comportements (effets structure sur comportements). Plus grande coordination comme conséquence des nouvelles technologies informatiques (coordination par introduction de TICs) Professionnalisation (professionnalisation). Double standard du personnel de la</p>	<p>Refus des récepteurs des valeurs managériales (refus bureaucratique). Refus des récepteurs des valeurs antibureaucratiques (refus antibureaucratique). Acceptation des valeurs de professionnalisation (évaluation valeur professionnalisation) et attention au client (évaluation valeur attention au contribuant). L'arrivée de gens plus jeunes et professionnalisés (rajeunissement et professionnels).</p>	<p>Évaluation positive de récepteurs et innovateurs en ce qui concerne les apprentissages de l'organisation liés à la professionnalisation (évaluation positive professionnalisation), les systèmes (évaluation positive systèmes) et l'attention au contribuable (évaluation positive attention au contribuant). La technologie informatique comme le nouveau principe organisateur de l'AFIP (principe organisateur informatique). La vitesse</p>	<p>Dans le processus de création de l'agence unique, l'on observe un meilleur positionnement de la DGI que de la DGA. L'idée managériale n'est pas acceptée. Par contre, la professionnalisation et l'attention au contribuable sont acceptées. Les systèmes informatiques et la technologie se sont transformés</p>

	DGI et de la DGA (double standard du personnel).		d'apprentissage de l'organisation est plus faible que les prétentions des innovateurs (vitesse d'apprentissage de l'organisation). Les niveaux plus faibles de l'organisation ne perçoivent pas les apprentissages ni les changements (apprentissage inaperçus).	dans le principe organisateur de l'AFIP. L'absence d'un plan fait que les innovations avancent plus par persistance que par planification.
Adoption	Routines partagées par les systèmes informatiques de l'organisation (routines partagées auprès l'informatique). Expropriation des fonctions de la AFIP envers la DGI et la DGA (expropriation des fonctions AFIP). Perception de stabilité des innovations (stabilité des innovations). Adoption des idées d'attention au public (attention au public). Adoption des idées auprès l'informatique comme principe d'organisation (informatique organisatrice).	Perception de fusion culturelle incomplète (fusion culturelle incomplète). Certains vieux codes bureaucratiques sont encore en vigueur (survivance des vieux codes). Les plus jeunes sont les adoptants des valeurs des innovations (jeunes adoptants des innovations). Les innovations perçues comme des solutions aux problèmes sont plus acceptées (acceptation solution des problèmes). Acceptation des valeurs d'attention au contribuant (acceptation attention contribuant) et professionnalisation (professionnalisation).	Les quatre apprentissages adoptés par l'organisation : l'attention au contribuable (adoption apprentissage d'attention au contribuant), la professionnalisation (adoption apprentissage professionnalisation), les systèmes informatiques (adoption apprentissage systèmes informatiques), et la consolidation de l'image de l'AFIP devant l'opinion publique (adoption apprentissage image AFIP envers l'opinion publique).	L'agence unique adopte les idées d'attention au contribuant et professionnalisation. Aussi l'on accepte l'idée du système informatique comme principe organisateur. Persiste la culture scindée de chaque organisme (DGI et DGA).

ANNEXE 2. *Les entretiens avec trois experts pour choisir le cas*

Expert Nro. 1 (Interview) Jorge Etkin

a) La persistance des réformes introduites dans l'organisation choisie, et b) l'incorporation des réformes pour les membres de l'organisation.

Par rapport à ta question sur les réformes des années 1990 dans l'Administration Publique Argentine, je considère que l'on ne peut pas parler d'un succès ou d'un échec, en faisant des généralisations. Il faut analyser les cas où les réformes paraîtraient s'être stabilisées. L'impression générale des gens est que les réformes ont partiellement échoué, puisque la décennie où les grandes privatisations et changements dans la structure de l'État argentin ont été faits, a fini avec une crise et un défaut de paiement en 2001.

Je pense que, pour l'opinion publique en général, le résultat des réformes n'a pas été bon. Les enquêtes d'opinion publique nous ont montré qu'en 2001 la société argentine exigeait le retour d'un État qui interviendrait dans l'économie. Je crois que si nous suivons la perception sociale, à une décennie d'abaissement de l'État (et sa fin dans une crise), il devait nécessairement suivre une période de reconstruction de l'État. Quelques auteurs interprétaient cette demande comme le retour à l'État providence, mais je crois qu'il est plus juste de l'interpréter comme une nécessité de plus grands et meilleurs règlements étatiques.

Par rapport aux cas concrets dans l'État argentin que l'on pourrait choisir comme « réformes à succès », nous pouvons parler de l'AFIP, de la Banque Centrale de la République Argentine (une loi a été dictée pour que cette banque soit indépendante du pouvoir politique) et de l'ANSeS (l'Administration Nationale de la Sécurité Sociale). Je crois que dans ces trois organisations, il y a une forte présence des réformes des années 1990. Tant dans l'AFIP comme dans l'ANSeS, les systèmes informatiques ont été introduits comme principe organisateur des agences. Nous pouvons dire que les systèmes ont été constitués dans une idée organisatrice, aussi forte comme celle du taylorisme de 1900 pour les entreprises et les organisations industrielles. Une fois que les systèmes informatiques comme centre organisateur ont été introduits, ces agences ont commencé à montrer un exercice différent et une plus grande efficacité. La Banque Centrale

montrait aussi un exercice différent, mais il s'agit d'une organisation plus petite (3000 employés). Elle a une fonction très importante, mais peu visible pour la population. Quant à l'ANSeS, elle a 8000 employés et ses fonctions sont visibles pour ceux qui perçoivent des retraites. Mais, l'AFIP a 20.000 employés et les impôts ont un impact très grand sur la population. Pour cela, je pense qu'il est important d'étudier le cas de l'AFIP. Il s'agit d'une grande organisation. Elle montre une certaine stabilité dans les réformes introduites pendant les années 1990 et, en outre, elle est une des organisations les plus grandes de l'État argentin. Un des grands problèmes argentins des dernières années a été la question fiscale. L'intention de créer une agence unique de collecte d'impôts cherchait à résoudre ce problème. Pour toutes ces raisons, je crois qu'étudier le cas de l'AFIP serait très intéressant pour comprendre le succès ou l'échec des réformes des années 1990. À mon avis, celui de l'AFIP serait un cas de réforme à succès.

Expert Nro. 2: (interview) Aldo Isuani.

a) La persistance des réformes introduites dans l'organisation choisie, et b) l'incorporation des réformes pour les membres de l'organisation.

Quant à la persistance des réformes, nous pouvons dire qu'il n'y a pas eu un grand recul des réformes après la crise de 2001. En général, l'État argentin a été fortement rétréci pendant les années 1990. Mais, le pays est devenu plus difficile à gouverner. Il y avait un État plus petit et avec une plus petite capacité d'intervention. Le problème était que le grand État s'était transformé en un État faible et sans capacité d'intervention. Les interventions publiques de l'État qui a suivi la réforme ont été pauvres.

Par rapport à mon avis sur le succès ou l'échec des réformes, je trouve qu'il est très difficile d'indiquer si toute la réforme a bien ou mal fonctionné. Cela dépendra beaucoup de l'idéologie de celui qui donne son opinion. Quelques-uns pensent que par le résultat des réformes (haut chômage, crise de l'année 2001, défaut, etc.), on ne peut pas les évaluer positivement. Ceux qui ont une pensée plus radicalisée, soutiennent que les réformes des années 1990 ont été un succès parce qu'elles ont désarticulé l'État argentin. Les réformes ont introduit des mécanismes de marché, là où il avait avant seulement l'État (avec une mauvaise capacité d'intervention). Après les réformes, nous trouvons que les organismes de contrôle créés par l'État sont mauvais et n'ont pas un fonctionnement très effectif sur les entreprises ou les services privatisés. Nous devons ajouter que certaines des privatisations n'ont pas bien fonctionné (cas *Aerolíneas Argentinas*) et que la réduction de l'État providence a signifié un accroissement du chômage, qui est passé de 6 % en 1989 à 17 % en 1999.

La réforme argentine est très curieuse parce qu'elle a signifié la privatisation de toutes les entreprises publiques qu'avait l'État. En 1996, il n'y avait plus d'entreprises publiques. Elles avaient été toutes privatisées. Si nous prenons le cas de l'entreprise pétrolière argentine (YPF), nous observons qu'elle a été complètement privatisée et qu'elle est maintenant propriété d'une entreprise pétrolière espagnole (REPSOL). Si nous faisons une comparaison avec le Brésil, nous voyons que son entreprise pétrolière (PETROBRAS) n'a pas été privatisée, bien qu'ils aient permis que le secteur privé achète jusqu'à 45 % des actions de la compagnie, c'est-à-dire que 55% appartient encore à l'État du Brésil. Si nous regardons le Mexique, nous voyons que son entreprise

pétrolière (PEMEX) a aussi permis une participation privée proche des 40 %. Le cas argentin est curieux, car il a permis une privatisation totale de son entreprise pétrolière. Les autres pays cités utilisent les profits de leurs entreprises étatiques comme façon de fixer les désajustements financiers de l'État. Aujourd'hui (2008), l'État argentin n'a pas cette facilité comme l'ont le Brésil et le Mexique.

Quant à ta question sur les organisations qui ont incorporé les réformes des années 1990, je crois qu'il y a plusieurs. D'une part, l'ANSeS et l'AFIP me paraissent remarquables. Dans les deux cas, il y a eu de grandes réformes organisationnelles et la professionnalisation de ses employés a été beaucoup travaillée.

Le pense que dans le reste de l'Administration Publique argentine, il y a aussi eu une série de réformes, mais j'estime qu'elles ne se sont pas stabilisées, puisqu'une fois que le gouvernement qui faisait la promotion des réformes est sorti du pouvoir, tous les plans se sont arrêtés ou ont eu de grandes difficultés pour continuer. Il faut étudier les réformes dans les cas où encore avec un changement de gouvernement, les agences ont encore une inspiration semblable à celle qu'elles avaient dans les années 1990. Je considère qu'il y a seulement deux cas -dans tout l'État Argentin- que remplissent ces caractéristiques. Ce sont les cas de l'AFIP et de l'ANSeS. Curieusement, les deux sont des agences publiques et c'est un élément central pour comprendre le succès ou l'échec. L'idée d'agence publique vient des Etats-Unis. Elle est un organisme public qui a une certaine marge d'autonomie pour remplir ses fonctions. L'idée d'administration publique centralisée vient de la France et ici les organismes publics ont une faible marge d'autonomie en ce qui concerne la règle indiquée par le pouvoir central.

L'AFIP a une certaine autonomie garantie par la loi (elle est financée avec une partie des impôts qu'elle rassemble). L'AFIP est un exemple intéressant, parce que malgré les changements de gouvernement, les principes d'efficience et d'efficacité caractéristiques des réformes des années 1990 ont été maintenus. Un autre élément que je perçois dans l'AFIP est que ses plans de professionnalisation et l'utilisation des systèmes informatiques n'ont pas été altérés, bien que la ligne politique du gouvernement ait changé. Pour cela, je crois que l'AFIP est un cas intéressant à étudier.

Expert Nro. 3 (interview) Oscar Oszlak

a) la persistance des réformes introduites dans l'organisation choisie, et b) l'incorporation des réformes pour les membres de l'organisation.

Je ne crois pas que les réformes puissent être évaluées comme un succès. À mon avis, elles ont échoué, car l'État n'est pas devenu plus efficace.

L'État est une organisation qui « s'articule » à la société. Quand nous parlons de changer ou de rétrécir l'État, nous travaillons sur un ensemble de relations sociales. Une réforme de l'État implique toujours un groupe d'intérêts qui gagne et d'autres groupes qui perdent.

La réforme de l'État argentin des années 1990 a été très dure. J'utilise toujours la phrase « ils ont jeté le bébé avec l'eau, après l'avoir baigné ». Il n'y a pas eu une politique de réduction de l'État avec un sens stratégique. Ils cherchaient à réduire l'État dans toutes ses dimensions, à cause d'une grande crise fiscale. À mon avis, ils ont suivi des critères comptables et fiscalistes pour la réduction de l'État. Pour cette raison, après la grande réduction étatique des années 1990, la société demandait une plus grande intervention étatique. La demande était attachée à la qualité d'intervention de l'État. Le pays était devenu plus difficile à gouverner et le chômage avait augmenté. Les réformes n'ont pas pu finalement résoudre le grand problème par lequel elles avaient été mises en place, c'est-à-dire, le déficit fiscal. En 2001, l'Argentine entre dans un défaut de paiement sérieux qui montre l'échec des réformes de l'État des années 1990.

Je considère que l'on ne peut pas mentionner des cas de réformes à succès dans un cadre d'échec généralisé des réformes. Tout au plus, nous pouvons parler de certains cas moins ratés.

Le cas de l'AFIP est un bon exemple d'un cas pas tellement raté. Mais, je ne crois pas que les réformes aient eu une persistance entre les fonctionnaires de l'AFIP, plutôt je crois qu'il y a une certaine inertie organisationnelle, c'est-à-dire que certaines politiques sont mises en œuvre d'une manière automatique, jusqu'au moment où il apparaît un nouveau modèle politique qui fait la promotion de nouvelles idées. Je crois que la persistance des réformes dans l'AFIP est temporaire et passagère. Il n'est pas possible de parler d'institutionnalisation de réformes qui ne durent pas un laps prudent.

Dans le cas des entreprises privatisées, on ne peut pas non plus parler de cas à succès, parce qu'il y a certaines d'entre elles qui peuvent retourner au secteur public

après avoir raté comme entreprises. C'est-à-dire, que le secteur public prend à nouveau charge de l'échec des administrations privées. Je crois que les organismes de contrôle de l'État ont une partie de la responsabilité de cet échec. L'autre partie de la responsabilité est tenue par les groupes d'entreprises qui ont vu les entreprises privatisées comme une façon d'obtenir des profits temporaires sans avoir une vision de long terme. Pour cette raison, je crois que les réformes ont été un échec et que les problèmes qui existaient avant les réformes continuent avec une certaine persistance.

ANNEXE 3. *Le guide d'entrevue (appliqué aux 28 interviewés)*

ETAPES	Pilier Régulateur	Pilier Normatif ou prescriptif (Valeurs)	Pilier Cognitif
Introduction	1- Quelle structure de gouvernement proposaient les innovateurs ? Quelles règles proposaient-ils ? Est-ce qu'ils étaient capables d'installer leurs objectifs de réforme ou d'innovation dans l'organisation ?	5-Quelles valeurs proposaient les innovateurs ?	9-Quelles politiques d'apprentissage organisationnel proposaient les innovateurs ?
Diffusion	2-Comment les gens (récepteurs) ont perçu les changements - dans les structures et les règles- que les leaders de l'innovation ont introduits ?	6-Comment les gens (récepteurs) ont perçu les valeurs que les leaders de l'innovation ont introduites ?	10-Comment les gens (récepteurs) ont perçu les nouveaux apprentissages que les innovateurs ont introduits ?
Évaluation : (innovateurs et le reste des membres de l'organisation)	3-Comment on évalue les innovations tant au niveau de la structure qu'au niveau des règles ?	7-Comment les différents groupes de l'organisation évaluent les innovations dans les valeurs ?	11-Comment les différents groupes de l'organisation évaluent les apprentissages de l'organisation ?
Adoption : (innovateurs et le reste des membres de l'organisation)	4-Comment on a adopté les innovations quant à la structure et aux normes de l'organisation ? Est-ce que les innovations répondaient aux problèmes concrets de l'organisation ?	8-Comment on a adopté les innovations en ce qui concerne les valeurs de l'organisation ? Est-ce que les innovations répondaient aux problèmes de valeurs concrètes de l'organisation ?	12-Comment on a adopté les apprentissages de l'organisation ? Est-ce que les innovations des apprentissages répondaient aux problèmes concrets de l'organisation ?

