

*Thèse de doctorat
présentée à l'École nationale d'administration publique
dans le cadre du programme de doctorat en administration publique
pour l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph. D.)*

Thèse intitulée
**Découplage-tutelle et tensions herméneutiques : explorer la médiation
par le sens du paradoxe « séparé mais proche » dans les relations
ministères-agences au Bénin**

Présentée par
Dèhouégnon Jacques Gandé

Février, 2026

La thèse intitulée
**Découplage-tutelle et tensions herméneutiques : explorer la médiation
par le sens du paradoxe « séparé mais proche » dans les relations
ministères-agences au Bénin**

Présentée par
Dèhouégnon Jacques Gandé

Jury composé de :

Bachir Mazouz, Professeur titulaire, ÉNAP, Directeur de thèse

Anissa Ben Hassine, Professeure des Universités, ESSECT-Université de
Tunis, Évaluatrice externe

Gérard Divay, Professeur associé, ÉNAP, Président

Jacques Jaussaud, Professeur Émérite des Universités, IAE-Université de
PAU, France, Évaluateur externe

Damien Talbot, Professeur des Universités, Clermont Auvergne,
Évaluateur externe

À la gloire de Jésus-Christ, mon Seigneur et Sauveur.

*À mon épouse Déo-Linda et à nos enfants
Ornélya, Esther Faith, Abigail Favor et Jalinda-Véra :
ma plus belle équipe gagnante.*

Remerciements

Ce travail doit énormément à mon Directeur de thèse, le Professeur Bachir Mazouz, l'homme que la Providence a mis sur ma route pour l'accomplissement de ce projet doctoral. Travailler sous sa direction fut un immense privilège. Il m'a transmis trois valeurs fondamentales qui forgeront mon parcours en recherche : l'humilité, la rigueur et l'excellence.

Au président du jury, professeur Gérard Divay, et aux membres du jury - Professeure Anissa Ben Hassine et professeurs Jacques Jaussaud et Damien Talbot - j'adresse mes plus vifs remerciements. Le temps précieux consacré à l'évaluation de ce manuscrit, ainsi que la pertinence de leurs regards critiques constituent pour moi la plus belle des récompenses.

Je remercie sincèrement l'ensemble du corps professoral et administratif de l'ÉNAP de m'avoir offert un environnement intellectuel stimulant tout au long de mon cheminement doctoral. Je suis également très sensible à la confiance que m'ont témoignée les membres du comité d'attribution des bourses de rédaction de thèse : ce soutien financier a été déterminant pour mener cette recherche à son terme.

Je tiens à saluer chaleureusement les organisateurs et discutants de l'atelier doctoral international de recherche en management et administration publics (ADIMAP). Leurs remarques constructives, recueillies lors des éditions 2024 et 2025, ont grandement nourri l'évolution de ma réflexion.

Ce travail n'aurait jamais vu le jour sans les autorités ministérielles et les responsables d'agences de l'administration publique béninoise. Leur accueil bienveillant, leur disponibilité et la franchise de leurs témoignages lors des entretiens, ont été indispensables.

Enfin, je remercie du fond du cœur mes collègues de l'ÉNAP, ma belle-famille, ainsi que mes frères et sœurs biologiques et en Christ. Leurs prières et encouragements constants ont été une véritable bouffée d'oxygène dans les moments critiques de ce parcours.

Avant-propos

Du vécu au savoir : le parcours d'un praticien en quête permanente de connaissances!

Le présent travail doctoral est né au croisement d'une expérience professionnelle de dix ans au sein de l'administration publique béninoise et d'un questionnement profond sur les tensions induites par la mise en œuvre des réformes structurelles récentes dans cette administration. Cinq années à observer, vivre et accompagner la transformation institutionnelle ont été le terreau d'une réflexion scientifique qui a vu notre posture de praticien progressivement déplacée vers celle de chercheur.

Alors que nous avons regagné les chemins du savoir, ce cheminement de longue haleine a été jalonné d'allers-retours permanents entre le terrain et la littérature. Chaque exploration empirique venait bousculer nos connaissances théoriques et chaque lecture interrogeait la pertinence de nos interprétations du vécu. C'est dans ce dialogue fécond épris de réflexivité qu'a émergé la problématique centrale au cœur de cette recherche. Nous avons abouti à plusieurs résultats intéressants dont la conceptualisation originale du *quadriptyque herméneutique paradoxal* émergent de la médiation par le sens du paradoxe « *séparé mais proche* », épine dorsale théorique de cette thèse.

Ce manuscrit porte la trace de ce parcours. Il ambitionne de donner voix à la complexité vécue du changement organisationnel. Il aspire également à restituer la pluralité des sens. Pour finir, il a pour vocation de mettre en lumière les stratégies relationnelles déployées par autorités ministérielles et responsables d'agence sous tutelle pour naviguer dans une administration publique béninoise découplée mais en quête de cohésion.

Résumé

Dans le contexte des réformes structurelles de l'administration publique béninoise, la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020 et ses décrets d'application instituent dans les relations entre ministères et agences, un paradoxe organisationnel. En effet, ces textes prescrivent simultanément dans les liens organisationnels un découplage structurel (séparation juridique, financière et de contrôle) et une tutelle hiérarchique et fonctionnelle.

Ancrée dans nos dix années d'expérience au cœur de ces mutations, la présente recherche *constructiviste phénoménologique herméneutique* (Gadamer, 1996; Guba & Lincoln, 1985) s'appuie sur un cadre conceptuel où le découplage structurel (Meyer & Rowan, 1977, p.357) et la proximité organisationnelle (Boschma, 2005), médiés par le *sensemaking* (Weick, 1995), sont pensés comme les deux pôles d'un paradoxe organisationnel (Smith & Lewis, 2011). Fort d'une démarche réflexive et itérative (Paillé & Mucchielli, 2016), la question centrale initiale a été affinée à la lumière de deux séries d'entretiens exploratoires pour se formuler finalement comme suit : *Comment les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois donnent-ils du sens à la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle dans leurs relations interorganisationnelles?*

Pour y répondre, 23 entretiens semi-directifs ont été menés. À l'aide du logiciel d'analyse Dedoose, ces récits d'expérience ont été codés selon une grille qualitative distinguant *Sens attribué* et *Action déployée* (Weick, 1995). La triangulation avec l'analyse documentaire met en évidence trois résultats majeurs.

Premièrement, les acteurs font preuve d'une compréhension quasi-unanime des deux pôles paradoxaux. Deuxièmement, cette compréhension partagée ne se traduit pas linéairement en actions conformes. Ainsi, deux configurations expérientielles ont été identifiées : collaboration et cloisonnement. Les collaborateurs pratiquent la tutelle malgré le découplage compris tandis que les cloisonnés, le découplage malgré la tutelle comprise. Troisièmement, ces inversions traduisent des stratégies de *sensemaking* divergentes visant à rendre gouvernable l'écart herméneutique entre la prescription textuelle et l'expérience vécue.

Ces configurations génèrent quatre postures herméneutiques (Convergence tutelle, Divergence tutelle, Divergence découplage, Convergence découplage). Chaque configuration occupe deux quadrants selon les liens mobilisés ; illustrant que les acteurs naviguent simultanément entre des régimes herméneutiques différents. Les stratégies identifiées indiquent que les collaborateurs créent la proximité sociale (Boschma, 2005) dans des liens déconnectés tandis que les cloisonnés créent de la distance dans des liens connectés prescrits, opérationnalisant la *proximité paradoxale*.

Cette thèse apporte quatre contributions théoriques majeures : (1) l'élaboration conceptuelle du *quadriptyque herméneutique paradoxal* structurant l'ensemble des résultats ; (2) l'identification du *découplage herméneutique* comme dissociation consciente entre sens et action ; (3) la caractérisation des *tensions herméneutiques paradoxales* révélant que le paradoxe s'actualise dans le vécu interprétatif des acteurs au-delà de toute prescription textuelle ; (4) l'extension de l'École de la proximité à travers les concepts de *proximité paradoxale* et de *proximité configurationnelle différenciée*.

Sur le plan méthodologique, le codage différencié Sens/Action offre un protocole transférable pour l'étude des réformes ambiguës. Au plan praxéologique, le paradoxe apparaît comme ressource. Compte tenu de l'*inertie herméneutique* identifiée, nous recommandons d'envisager l'*agencification* comme une transition herméneutique de long terme, nécessitant un accompagnement continu. (488 mots)

Mots-clés : Découplage organisationnel, Paradoxe organisationnel, Sensemaking, *Quadriptyque herméneutique paradoxal*, *Proximité paradoxale*, *Tensions herméneutiques paradoxales*, Administration publique béninoise.

Abstract

In the context of structural reforms of the Beninese public administration, Law n° 2020-20 of September 2, 2020 and its implementing decrees establish an organizational paradox in the relations between ministries and agencies. Indeed, these texts simultaneously prescribe in the organizational links a structural decoupling (legal, financial, and control separation) and a hierarchical and functional supervision.

Rooted in ten years of experience at the heart of these changes, this constructivist phenomenological hermeneutic research (Gadamer, 1996; Guba & Lincoln, 1985) is based on a conceptual framework where structural decoupling (Meyer & Rowan, 1977, p.357) and organizational proximity (Boschma, 2005), mediated by sensemaking (Weick, 1995), are thought as the two poles of an organizational paradox (Smith & Lewis, 2011). In a reflexive and iterative approach (Paillé & Mucchielli, 2016), the initial central question was refined in the light of two series of exploratory interviews to be finally formulated as follows: *How do beninese ministerial authorities and agency heads make sense of the paradoxical prescription of structural decoupling and functional supervision in their interorganizational relations?*

To answer this question, 23 semi-structured interviews were conducted. Using the analysis software Dedoose, the experience stories were coded according to a qualitative grid distinguishing Attributed Meaning and Deployed Action (Weick, 1995). The results, triangulated with the documentary analysis, reveal three major findings.

Firstly, the actors almost unanimously understand the two paradoxical poles. Secondly, this shared understanding does not translate linearly into compliant actions. Two experiential configurations (collaboration, compartmentalization) were identified: the collaborators practice supervision despite the understood decoupling. The compartmentalized practice decoupling despite the understood supervision. Thirdly, these inversions reflect divergent sensemaking strategies aimed at making the hermeneutic gap between textual prescription and lived experience governable.

These configurations generate four hermeneutic postures (Supervision convergence, supervision divergence, decoupling divergence, decoupling convergence). Each configuration occupies two quadrants depending on the links mobilized; illustrating that the actors simultaneously navigate between different hermeneutic regimes. The identified strategies reveal that collaborators create *social proximity* (Boschma, 2005) in prescribed disconnected links, while the compartmentalized create distance in prescribed connected links, operationalizing *paradoxical proximity*.

This doctoral dissertation makes four major theoretical contributions: (1) conceptualizing the *paradoxical hermeneutic quadriptych* structuring all the results; (2) formalizing *hermeneutic decoupling* as a conscious meaning-action dissociation distinct from structural decoupling; (3) characterizing the *paradoxical hermeneutic tensions* revealing that the paradox is actualized in the interpretative experience of actors, beyond any textual prescription; (4) extending the School of proximity through the concepts of *paradoxical proximity* and *differentiated configurational proximity*.

Methodologically, differentiated meaning/action coding offers a transferable protocol for the study of ambiguous reforms. From a praxeological perspective, paradox appears as a resource. Given the identified *hermeneutic inertia*, we recommend viewing agencification as a long-term hermeneutic transition, requiring continuous support. (449 words)

Keywords: Organizational decoupling, Organizational paradox, Sensemaking, *Paradoxical hermeneutic quadriptych*, *Paradoxical proximity*, *Paradoxical hermeneutical tensions*, Beninese public administration.

Table des matières

<i>Introduction générale</i>	1
Chapitre 1 CONTEXTE DE RECHERCHE ET PROBLÉMATISATION EMPIRIQUE INITIALE	4
<i>Introduction du chapitre</i>	4
1.1 Les RAI au Bénin : évolution et caractéristiques du cadre de changements des organisations publiques	4
1.1.1 Période post-indépendance (1960-1972) : instabilité politique et construction étatique	5
1.1.2 Régime révolutionnaire et centralisation (1972-1990) : les sphères de l'État sous l'autoritarisme marxiste-léniniste.....	7
1.1.3 Transition démocratique et premières réformes inspirées du NMP (1990 à 2016) : les débuts d'une modernisation collectivement soutenue	10
1.1.4 Nouvelle ère de gouvernance de l'action publique au Bénin (2016 à ce jour) : une accélération de la modernisation	13
1.1.5 Synthèse du contexte historique et évolution du cadre de changements des organisations publiques	17
1.2 Le système de gouvernance publique béninois : évolution et contradictions sous-jacentes	21
1.2.1 RAI et TGP : évolutions et contradictions au niveau des institutions.....	21
1.2.2 RAI et TGP : évolutions et contradictions au niveau des structures d'offre en services publics.....	24
1.2.3 RAI et TGP : évolutions et contradictions au niveau du cadre de gestion	26
1.2.4 RAI et TGP : évolutions et contradictions au niveau des outils de gestion ..	28
1.2.5 Hybridation du SNGP et défis de gouvernance.....	30
1.3 Découplage structurel et tutelle fonctionnelle : émergence de la problématisation empirique et des axes de recherches initiaux	31
1.3.1 Agencification : programme de réformes et son évolution	32
1.3.2 Facteurs externes et internes à l'agencification : pressions institutionnelles	33
1.3.3 Agencification comme rupture institutionnelle entre agences et ministères .	37
1.3.4 Relations entre agences et ministères de tutelle : un modèle de combinaison tutelle fonctionnelle et découplage organisationnel	41
1.3.5 Problématique empirique initiale et construction de la question de départ...	46
<i>Conclusion du chapitre</i>	51
Chapitre 2 . REVUE DE LITTÉRATURE, PROBLÉMATISATION FINALE ET CADRE CONCEPTUEL : UNE DÉMARCHE RÉFLEXIVE ET ITÉRATIVE ENTRE CONTEXTE, LITTÉRATURE ET EXPÉRIENCES DES ACTEURS	52
<i>Introduction du chapitre</i>	52
2.1 État des connaissances sur la gestion des tensions en contexte de découplage	52
2.1.1 Du découplage organisationnel	52
2.1.2 Des tensions dans les organisations.....	58

2.1.3 Des mesures de gestion des tensions en contexte de découplage organisationnel	63
2.1.4 Des lacunes de connaissances sur l'étude des tensions en contexte de découplage	68
2.1.5 De la synthèse de l'état de connaissance sur la gestion des tensions en contexte de découplage organisationnel	76
2.2 Démarche réflexive et élaboration de la problématique de recherche	78
2.2.1 Confrontation itérative contexte - littérature - expériences des acteurs	79
2.2.2 Retour dans la littérature : les ajustements nécessaires à la problématique empirique initiale	82
2.2.3 Problématisation de la recherche	85
2.2.4 Présentation des questions de la recherche	87
2.2.5 Objectifs et intérêts de la recherche	89
2.3 Cadre conceptuel flexible	92
2.3.1 Découplage structurel/tutelle fonctionnelle comme contexte d'incertitudes organisationnelles	92
2.3.2 Le sensemaking : une passerelle conceptuelle entre découplage structurel et tutelle fonctionnelle	94
2.3.3 École de la proximité comme fondement de la tutelle fonctionnelle et perspective du sens en contexte paradoxal de découplage structurel/tutelle fonctionnelle	96
2.3.4 Le paradoxe comme théorie de la coexistence découplage/tutelle	99
2.3.5 Présentation du cadre conceptuel de la recherche	103
Conclusion du chapitre	105
Chapitre 3 . MÉTHODOLOGIE : APPROCHE CONSTRUCTIVISTE ET DÉMARCHE PHÉNOMÉNOLOGIQUE HERMÉNEUTIQUE.....	106
Introduction du chapitre	106
3.1 Ancrage paradigmatique de la recherche	106
3.1.1 Postulat ontologique : le relativisme	107
3.1.2 Position épistémologique : le subjectivisme	109
3.1.3 Phénoménologie herméneutique comme méthode de compréhension	111
3.1.4 Le PECGL comme cadre d'alignement ontologique, épistémologique et méthodologique de la question de recherche	114
3.1.5 Implication d'une approche phénoménologique pour l'étude de l'expérience vécue du paradoxe découplage/tutelle	119
3.2 Dispositif méthodologique et stratégies d'accès au terrain.....	121
3.2.1 Design de recherche naturaliste et émergent	122
3.2.2 Sélection des participants et échantillonnage théorique	130
3.2.3 Méthodes de collecte : entretiens approfondis et analyse documentaire	133
3.2.4 Procédures d'analyse : codage et construction théorique	139
3.2.5 Considérations éthiques et accès aux données sensibles	145
3.3 Critères de validation	147
3.3.1 De la crédibilité	148
3.3.2 De la transférabilité	150

3.3.3 De la dépendabilité	151
3.3.4 De la confirmabilité	152
3.3.5 Autres critères : de l'authenticité	154
Conclusion du chapitre	156
Chapitre 4 . RÉSULTATS ET INTERPRÉTATIONS.....	157
Introduction du chapitre	157
4.1 Prescription paradoxale et interprétations différenciées (QS1)	157
4.1.1 Positionnements expérientiels des participants en lien avec leurs profils ...	158
4.1.2 Variabilité des constructions de sens autour de la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle	164
4.1.3 Écarts herméneutiques entre compréhension partagée et expériences différenciées	171
4.1.4 Mécanismes différenciés de justification paradoxale	177
4.1.5 Typologie émergente des postures herméneutiques face au paradoxe	181
4.2 Stratégies de gestion paradoxale émergentes (QS2)	184
4.2.1 Proximité sociale comme stratégie de maintien de la tutelle malgré le découplage prescrit	184
4.2.2 Distance structurelle comme stratégie de création du découplage malgré la tutelle prescrite	189
4.2.3 Mécanismes de contournement des prescriptions paradoxales	191
4.2.4 Temporalités des stratégies : ancienneté et radicalisation des pratiques	192
4.2.5 Dialectiques interconfigurations : symétrie inversée des stratégies	193
4.3 synthèse intégrée : le quadriptyque herméneutique paradoxal	195
4.3.1 Architecture du quadriptyque herméneutique paradoxale	195
4.3.2 Circularité herméneutique dans la gestion paradoxale	197
4.3.3 Proximité paradoxale comme principe organisateur	200
4.3.4 Modèle conceptuel intégratif final	201
4.3.5 Synthèse, clé de lecture et alignement des résultats	204
Conclusion du chapitre	206
Chapitre 5 . DISCUSSIONS, APPORTS, LIMITES ET PERSPECTIVES.....	207
Introduction du chapitre	207
5.1 Discussion théorique du quadriptyque herméneutique paradoxale	207
5.1.1 L'effet multiplicateur de la logique herméneutique sens-action : du paradoxe organisationnel au quadriptyque herméneutique	209
5.1.2 Le quadriptyque herméneutique et le découplage organisationnel	211
5.1.3 Circularité herméneutique et théories du sensemaking organisationnel	215
5.1.4 Proximité paradoxale et les cinq formes de l'École de la proximité	217
5.1.5 Des stratégies de justification comme ressources herméneutiques	220
5.1.6 Temporalités différenciées et institutionnalisation progressive	222
5.1.7 De la gouvernance au sens vécu en contexte paradoxal : localisation des tensions herméneutiques paradoxales	226
5.1.8 Synthèse intégrative de la discussion	227
5.2 Apports de la recherche	229

5.2.1 Les apports théoriques de la recherche : vers une compréhension phénoménologique de l'action publique	229
5.2.2 Apports méthodologiques : l'herméneutique phénoménologique appliquée.....	235
5.2.3 Apports pratiques pour la gouvernance publique béninoise.....	236
5.2.4 Apports pour les réformes administratives en Afrique francophone.....	238
5.2.5 Apports pour les théories de la gouvernance publique internationale.....	239
5.3 Limites méthodologiques et perspectives de recherche.....	240
5.3.1 Limites liées à l'échantillonnage et à la généralisation.....	241
5.3.2 Limites liées au design méthodologique	242
5.3.3 Limites liées à l'interprétation herméneutique.....	244
5.3.4 Perspectives théoriques : approfondissements conceptuels.....	245
<i>Conclusion du chapitre</i>	<i>247</i>
<i>Conclusion générale</i>	<i>248</i>
<i>Bibliographie et références</i>	<i>253</i>
<i>ANNEXE A</i>	<i>cclxix</i>
<i>ANNEXE B</i>	<i>cclxxiii</i>
<i>ANNEXE C</i>	<i>cclxxv</i>
<i>ANNEXE D</i>	<i>cclxxvii</i>
<i>ANNEXE E</i>	<i>cclxxviii</i>
<i>ANNEXE F</i>	<i>cclxxx</i>
<i>ANNEXE G</i>	<i>cclxxxiii</i>
<i>ANNEXE H</i>	<i>cclxxxvi</i>
<i>ANNEXE I</i>	<i>cclxxxviii</i>
<i>ANNEXE J</i>	<i>cclxxxix</i>
<i>ANNEXE K</i>	<i>ccxc</i>
<i>ANNEXE L</i>	<i>ccxci</i>

Liste des tableaux

TABLEAU 1.1 PANORAMA DU CONTEXTE HISTORIQUE DES RAI AU BENIN -----	18
TABLEAU 1.2 CLASSEMENT DES NORMES DE VALEURS SELON LES PÉRIODES ET LEUR APPARTENANCE À LA BUREAUCRATIE TRADITIONNELLE OU AU NMP -----	22
TABLEAU 1.3 CLASSEMENT DES FORMES ORGANISATIONNELLES AYANT ÉMÉRGÉ DANS L'AP BÉNINOISE SELON LES PÉRIODES, LEUR APPARTENANCE À LA BUREAUCRATIE TRADITIONNELLE OU NMP -----	24
TABLEAU 1.4 CLASSEMENT DES CADRES DE GESTION AYANT ÉMÉRGÉ DANS L'AP BÉNINOISE SELON LES PÉRIODES ET LEUR APPARTENANCE À LA BUREAUCRATIE TRADITIONNELLE OU AU NMP -----	26
TABLEAU 1.5 CLASSEMENT DES OUTILS DE GESTION AYANT ÉMÉRGÉ DANS L'AP BÉNINOISE SELON LES PÉRIODES ET LEUR APPARTENANCE À LA BUREAUCRATIE TRADITIONNELLE OU AU NMP -----	28
TABLEAU 1.6 PRINCIPAUX ACTEURS EXTERNES AUX MINISTÈRES ET PRESSIONS INSTITUTIONNELLES MOBILISÉES -----	34
TABLEAU 1.7 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES MINISTÈRES ET AGENCES -----	38
TABLEAU 1.8 SÉPARATION STRUCTURELLE ET TUTELLE FONCTIONNELLE -----	46
TABLEAU 2.1 ÉLÉMENTS THÉORIQUES COMPARATIFS DE DÉCOUPLAGE ET COUPLAGES FORT ET FAIBLE -----	57
TABLEAU 2.2 AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES STRATÉGIES DE MITIGATIONS DIRECTES DES TENSIONS INTERORGANISATIONNELLES EN CONTEXTE DE DÉCOUPLAGE -----	72
TABLEAU 2.3 NATURE PARADOXALE DU CONTEXTE ORGANISATIONNEL PUBLIC BÉNINOIS SELON LES CRITÈRES DE SMITH ET LEWIS (2011) -----	102
TABLEAU 3.1 QUATRE GRANDES VARIÉTÉS DE PHÉNOMÉNOLOGIE EN SCIENCES SOCIALES -----	112
TABLEAU 3.2 COMPARAISON PECP VS PECGL SELON LA DÉFINITION PIAGÉTIENNE ---	114
TABLEAU 3.3 ALIGNEMENT PARADIGMATIQUE DE LA RECHERCHE : LE PECGL -----	119
TABLEAU 3.4 PHÉNOMÉNOLOGIE HERMÉNEUTIQUE VS ÉTUDE DE CAS MULTIPLES -----	122
TABLEAU 3.5 DESIGN NATURALISTE ET ÉMÉRGENT DE LA RECHERCHE : UNE VUE SYNOPTIQUE DESIGN DE RECHERCHE, JOURNAL MÉTHODOLOGIQUE -----	126
TABLEAU 3.6 RÉPARTITION DES PARTICIPANTS PAR CATÉGORIE ET STATUT -----	132
TABLEAU 3.7 MATÉRIAUX DE RECHERCHE UTILISÉS -----	137
TABLEAU 3.8 GRILLE DE CODAGE -----	143

TABLEAU 3.9 RÉCAPITULATIF DES CRITÈRES DE VALIDATION-----	155
TABLEAU 4.1 RÉCAPITULATIF DES CARACTÉRISTIQUES DES PARTICIPANTS -----	159
TABLEAU 4.2 LIENS FORMELLEMENT ÉTABLIS ENTRE AGENCES ET MINISTÈRES DE TUTELLE -----	165
TABLEAU 4.3 RÉPARTITION DES CONSTRUCTIONS DE SENS PAR LIEN ET CONFIGURATION ORGANISATIONNELLE -----	168
TABLEAU 4.4 RÉPARTITION DES ORIENTATIONS ACTIONNELLES PAR LIEN ORGANISATIONNEL -----	172
TABLEAU 4.5 COMPARAISON SENS ATTRIBUÉS VS ORIENTATIONS ACTIONNELLES-----	173
TABLEAU 4.6 STRATÉGIES DE PROXIMITÉ SOCIALE PAR TYPE DE LIEN DÉCONNECTÉ PRESCRIT -----	184
TABLEAU 4.7 STRATÉGIES DE DÉCOUPLAGE STRUCTUREL PAR TYPE DE LIEN DE TUTELLE PRESCRIT -----	189
TABLEAU 4.8 MATRICE DES CONTOURNEMENTS PARADOXAUX PAR CONFIGURATION ET LIEN -----	191
TABLEAU 4.9 ÉCARTS HERMÉNEUTIQUES SELON L'ANCIENNETÉ ET LA CONFIGURATION DES PARTICIPANTS-----	192
TABLEAU 4.10 COMPARAISON DES STRATÉGIES INVERSES PAR CONFIGURATION -----	194
TABLEAU 4.11 CARACTÉRISTIQUES DES QUATRE QUADRANTS PARADOXAUX -----	196
TABLEAU 4.12 LECTURE ET ALIGNEMENT DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE -----	205
TABLEAU 5.1 RÉPARTITION DU DÉCOUPLAGE HERMÉNEUTIQUE ET DES TENSIONS HERMÉNEUTIQUES PARADOXALES SELON LA DYNAMIQUE SENS/ACTION -----	209
TABLEAU 5.2 ESSAI DE DÉMARCATIION ENTRE DISSONANCE COGNITIVE DE FESTINGER ET TENSIONS HERMÉNEUTIQUES PARADOXALES-----	221
TABLEAU 5.3 SYNTHÈSE INTÉGRATIVE DE LA DISCUSSION : DES QUESTIONS AUX APPORTS THÉORIQUES-----	227
TABLEAU 5.4 DÉMARCATIION ET ANCRAGE DES CONCEPTS NOUVEAUX DE LA RECHERCHE -----	230

Liste des figures et schémas

FIGURE 1.1 ÉVOLUTION DE LA RELATION ENTRE AGENCES ET MINISTÈRES DE TUTELLE AU BÉNIN	45
FIGURE 2.1 COCONSTRUCTION DE LA PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE : CONTEXTE, LITTÉRATURE ET ACTEURS	85
FIGURE 2.2 PRINCIPALES ÉTAPES D'ÉVOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE	91
FIGURE 2.3 CADRE CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE : PARADOXE DÉCOUPLAGE/TUTELLE, MÉDIÉ PAR LE SENSEMAKING	104
FIGURE 4.1 MODÈLE CONCEPTUEL INTÉGRATIF DE LA GESTION HERMÉNEUTIQUE DU PARADOXE ORGANISATIONNEL TUTELLE/DÉCOUPLAGE	202
FIGURE 5.1 PARADOXE DÉCOUPLAGE/TUTELLE ET POSTURES HERMÉNEUTIQUES DES AUTORITÉS MINISTÉRIELLES ET RESPONSABLES D'AGENCES BÉNINOIS	208

Liste des abréviations, sigles et acronymes

ACE	Agent contractuel de l'État
ADIMAP	Atelier doctoral international de recherche en management et administration publics
AM	Autorité ministérielle
AP	Administration publique
BAI	Bureau d'analyse et d'investigations
CA	Conseil d'administration
CAOF	Création, attributions, organisation et fonctionnement
Car-GBAR	Cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats
CER	Comité d'éthique de la recherche
CODIR	Comité des directeurs
CT	Conseiller technique
DAC	Directeur adjoint de cabinet
DC	Directeur de cabinet
DGPED	Direction générale des Participations de l'État et de la Dénationalisation
ECT	Essai de cadrage théorique
EPTC2	Énoncé de politique des trois conseils
FMI	Fonds monétaire international
GAR	Gestion axée sur les résultats
LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
MDCAG	Ministère du développement et de la coordination de l'action gouvernementale
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MP	Management public

MTFP	Ministère du travail et de la fonction publique
MTFP	Ministère du travail et de la fonction publique
MTFPAS	Ministère du travail, de la fonction publique et des affaires sociales
MTFPRA	Ministère du travail, de la fonction publique et des réformes administratives
NMP	Nouveau management public
NPM	<i>New public management</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OP	Organisation publique
OSC	Organisations de la société civile
PAG	Programme d'actions du gouvernement
PAS	Programme d'ajustement structurel
PCA	Président (e) du conseil d'administration
PDT	Proposition de thèse
PECP	Paradigme épistémologique constructiviste pragmatique/radical (selon Glasersfeld)
PECGL	Paradigme épistémologique constructiviste selon Guba et Lincoln
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
PTF	Partenaire technique et financier
RA	Responsable d'agence
RAI	Réforme administrative et institutionnelle
RB	République du Bénin
SG/PR	Secrétaire/Secrétariat général de la Présidence

SGM	Secrétaire général ¹ du ministère
SNGP	Système national de gouvernance publique
TC	Théorie des conventions
TGP	Tensions de gouvernance publique
TNI	Théorie néo-institutionnelle
TRS	Théorie de la régulation sociale
UEMOA	Union économique monétaire ouest africaine

¹ Le genre masculin est parfois utilisé dans le présent document à l'unique fin d'allègement du texte.

Glossaire²

Agencification

Processus de transformation de l'administration publique visant une plus grande efficacité, consistant à confier l'exécution de missions publiques spécifiques (dans cette recherche, les projets phares du gouvernement) à des entités réputées organisationnellement flexibles (agences), tout en maintenant un lien de supervision avec les ministères de tutelle.

Découplage herméneutique*

Dissociation entre le sens cognitif attribué à un paradoxe organisationnel (sa compréhension) et les actions qui en découlent, entraînant un décalage entre ce que les acteurs perçoivent et ce qu'ils mettent en œuvre. Il s'agit d'une rupture sens-action consciente et assumée, qui se distingue fondamentalement du découplage structurel classique.

Découplage organisationnel

Séparation entre les structures ou règles formelles et les pratiques organisationnelles effectives. Dans le cadre de cette thèse, elle désigne également le découplage structurel - soit séparation juridique, financier et de contrôle - instaurée entre ministères et agences par les réformes d'agencification, alors même qu'un lien de tutelle hiérarchique et fonctionnel est maintenu.

Inertie herméneutique*

Tendance des acteurs, particulièrement ceux dotés d'une forte expérience, à maintenir leurs cadres interprétatifs antérieurs face à de nouvelles réalités organisationnelles. Cette inertie se manifeste par une résistance (consciente ou non) à l'enrichissement, à l'actualisation ou à la transformation de leurs schémas de compréhension préétablis.

² Certains termes marqués d'un astérisque * renvoient à des extensions ou des concepts originaux élaborés dans cette thèse.

Paradoxe organisationnel

Coexistence durable de deux logiques ou prescriptions contradictoires qui s'imposent simultanément aux acteurs organisationnels et requièrent leur attention conjointe, sans possibilité immédiate de résolution par élimination de l'une ou l'autre dimension.

Paradoxe « séparé mais proche » *

Métaphore conceptuelle désignant le paradoxe découplage structurel/tutelle fonctionnelle dans les relations ministère-agence. « Séparé » renvoie au découplage structurel opéré dans les liens juridiques, financiers et de contrôle, lesquels instituent formellement l'agence comme entité distincte. « Proche » renvoie, dans la perspective de l'École de la proximité, au maintien de liens hiérarchiques et fonctionnels étroits avec le ministère de tutelle, entretenant une forte interdépendance pratique malgré la séparation formelle.

PECGL (Paradigme épistémologique constructiviste de Guba et Lincoln)

Cadre paradigmatique de recherche articulé autour de trois hypothèses fondamentales : une ontologie relativiste (reconnaissance de réalités multiples, socialement et contextuellement construites), une épistémologie subjectiviste (la connaissance émerge de l'interaction entre chercheur et acteurs), et une méthodologie herméneutique/dialectique (découverte, confrontation et négociation des constructions de sens). Ce paradigme oriente l'ensemble du dispositif de recherche de cette thèse.

Proximité configurationnelle différenciée*

Configuration relationnelle caractérisée par des dynamiques asymétriques d'éloignement et de rapprochement selon les liens organisationnels. Dans cette configuration, la proximité est privilégiée dans l'actualisation de certains liens (hiérarchiques, fonctionnels), tandis que la distance est maintenue dans l'interprétation d'autres (juridiques, financiers), façonnant ainsi un profil relationnel contrasté.

Proximité paradoxale*

Manifestation relationnelle d'une double injonction où coexistent simultanément des attributs de mise à distance (séparation formelle, découplage juridique et financier) et de

rapprochement (tutelle fonctionnelle, contrôle hiérarchique) au sein d'une même configuration interorganisationnelle.

Quadriptyque herméneutique paradoxal*

Cartographie dynamique analytique des configurations expérientielles, structurée en quatre mouvements interprétatifs (alignement sens-action sur la tutelle prescrite ; tutelle comprise mais action indépendante ; séparation comprise mais coordination volontaire effectuée ; alignement sens-action sur le découplage prescrit) pour appréhender le paradoxe découplage/tutelle.

Sensemaking

Processus interprétatif, rétrospectif et social par lequel les acteurs élaborent des compréhensions plausibles de situations organisationnelles complexes, ambiguës ou paradoxales, et construisent collectivement des significations pour orienter leurs actions.

Tensions herméneutiques paradoxales*

Modalités vécues par lesquelles les acteurs éprouvent et négocient le paradoxe organisationnel dans leur travail de sens. Elles se manifestent concrètement dans l'écart entre l'interprétation formelle de la prescription (Sens) et sa traduction opérationnelle (Action), révélant que le paradoxe ne réside pas dans le texte normatif lui-même, mais qu'il prend forme dans l'acte d'interprétation des acteurs. Dans cette thèse, l'expression *tensions herméneutiques* est parfois employée de manière abrégée ; sauf mention contraire, elle équivaut au concept complet de *tensions herméneutiques paradoxales*.

Tutelle (ou Tutelle fonctionnelle)

Relation administrative par laquelle un ministère exerce une autorité hiérarchique, une supervision fonctionnelle et porte la responsabilité politique sectorielle sur une agence ou une entité rattachée.

Introduction générale

Depuis l'avènement des préceptes du *New Public Management* (NPM) dans les années 1980 (Hood, 1991), la quête de performance inspirée par ce paradigme continue d'engendrer une « *fièvre d'agencification* » (Pollitt et al., 2001, p.271) dans les pays en développement comme dans les économies avancées. Qualifié de « *désastre en attente* » par Hood et Jackson (1991), ce mouvement redessine en profondeur le paysage organisationnel des systèmes nationaux de gouvernance publique (SNGP) en y introduisant plusieurs paradoxes et effets inattendus. Le secteur public a ainsi été confronté à de nombreux phénomènes de *découplage organisationnel* déjà théorisés par Meyer et Rowan (1977, p.357) et, par conséquent, des tensions de gouvernance publique (TGP) initiées et conceptualisées par Hudon et Mazouz (2014).

Cette situation met en lumière des enjeux majeurs liés à la gestion efficace des organisations publiques (OP) dans un environnement institutionnel marqué par une *haute vélocité* (Eisenhardt, 1989, p.543). À cet effet, dans sa revue sur la gestion budgétaire, l'OCDE relevait, il y a plus de deux décennies, le découplage comme une dynamique nouvelle, inverse au regroupement des ministères en portefeuilles élargis qui avait prévalu dans les années 1980. L'Organisation soulignait que « *dans le modèle découpé, les grands ministères gardent des fonctions importantes de définition de la politique et de conseil, de définition des normes et des objectifs et de contrôle de la performance des services de terrain* » (OCDE, 2002, p.14). Ainsi, la scission de certaines fonctions autrefois intégrées aux ministères marque potentiellement un système organisationnel où découplage structurel et tutelle fonctionnelle coexistent de manière paradoxale.

Le secteur public béninois n'est pas en marge de ce mouvement. En effet, depuis l'indépendance en 1960, l'administration publique a connu de nombreuses réformes notamment suite aux états généraux de la fonction publique (décembre 1994) et au diagnostic institutionnel de 1996. Ces études ont remis en cause la bureaucratie politico-administrative existante (MTFP, 2010). La Loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique créa les premières structures à diverses dénominations, sous tutelle traditionnelle des ministères. Dans la continuité, la Loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020

prescrit simultanément tutelle dans les liens hiérarchiques et fonctionnels (article 49 de cette loi et articles 39, 42 et 75 du décret 2021- 401 fixant la structure-type des ministères) et découplage dans les liens juridiques, financiers et de contrôle (art. 28, 29, 34, 36, 42-45). Cette double contrainte institutionnalise un paradoxe organisationnel (Smith & Lewis, 2011) qui interroge les modèles théoriques classiques du découplage organisationnel (Meyer & Rowan, 1977).

En effet, la littérature traditionnelle sur le découplage postule une relation linéaire entre déconnexion, distance organisationnelle et émergence de tensions (Brunsson, 1982; Meyer & Rowan, 1977). Les solutions managériales proposées - *recouplage* (de Bree & Stoopendaal, 2020; Jemaa, 2022) , *couplage faible* (Orton & Weick, 1990) , *couplage sélectif* - (Boubakary, 2022; Pache & Santos, 2013) - visent à agir sur les liens structurels pour réduire la distance organisationnelle. Or, cette approche mécaniste se révèle inadéquate dans les milieux organisationnels publics marqués par des pressions institutionnelles multiples et des obligations de légitimité vis-à-vis du gouvernement, des partenaires techniques et financiers, et des citoyens.

Dans ce contexte, l'exploration empirique révèle une réalité paradoxale assez complexe : alors que certains acteurs vivent la déconnexion structurelle au cœur du découplage comme source de malaise et d'inefficacité, d'autres parviennent à transformer cette séparation en opportunité relationnelle. Ils développent des stratégies de proximité sociale (Boschma, 2005) qui leur permettent de maintenir leur efficacité collaborative malgré le découplage prescrit. Cette diversité d'expériences vécues interroge le processus de la déconnexion structurelle à la distance organisationnelle, puis de la distance aux tensions interorganisationnelles. Elle a suscité plusieurs questionnements, incitant à comprendre, d'une part, l'émergence d'interprétations et de pratiques divergentes face à des prescriptions paradoxales identiques, et d'autre part, les processus herméneutiques médiatisant le passage des structures formelles aux expériences vécues.

Cette préoccupation émergée d'une démarche réflexive et itérative au confluent des expériences des acteurs, des spécificités contextuelles et d'un *knowledge gap* concernant la gestion des tensions en contexte public paradoxal, découplé sous pressions institutionnelles, propose une rupture épistémologique majeure avec les modèles linéaires

classiques. La recherche introduit une médiation par le *sens* (Weick, 1995). Cette approche soutient que les acteurs ne subissent pas passivement les contraintes structurelles, mais participent activement à la construction du sens de leur expérience organisationnelle à travers des processus interprétatifs continus (Ibid., 1995, p.17). Le sens attribué aux prescriptions paradoxales ne déterminerait pas mécaniquement l'action mais se trouverait médiatisé par les *horizons d'expérience* (Gadamer, 1996, p.369) qui structurent les possibilités herméneutiques des acteurs.

À cet effet, nous proposons d'articuler l'enquête autour des questions suivantes :

Question générale : *Comment les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois donnent-ils du sens à la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle dans leurs relations interorganisationnelles ?*

Questions spécifiques : 1) *Quelles interprétations différenciées les acteurs développent-ils dans leurs relations interorganisationnelles, face à cette prescription paradoxale ?*

2) *Quelles stratégies de gestion paradoxale émergent de ces processus interprétatifs pour naviguer dans les tensions générées par ce paradoxe organisationnel ?*

Pour y répondre adéquatement, nous adoptons une méthodologie qualitative. Inscrite dans le paradigme épistémologique constructiviste de Guba et Lincoln (1989, 1985, 1994), la recherche repose sur une ontologie relativiste et une épistémologie subjectiviste avec un accent phénoménologique herméneutique inspiré de Gadamer (1996, p. 275). Concrètement, le travail se structure en cinq chapitres complémentaires. Le premier présente le contexte de la recherche et la problématisation initiale ancrée dans l'expérience vécue des tensions interorganisationnelles post-réforme 2020. Le deuxième explicite la progression réflexive et itérative du raisonnement qui conduit à développer la revue de littérature intégrative sur le découplage organisationnel, les TGP et les proximités organisationnelles pour aboutir à la problématisation finale et au cadre conceptuel flexible de la recherche. Le troisième éclaire les choix méthodologiques de la recherche. Quant au quatrième, il se consacre à l'analyse et à l'interprétation de l'ensemble des résultats. Enfin, le cinquième chapitre discute de tous ces résultats avant d'exposer les apports scientifiques et pratiques, les limites et les perspectives de recherche futures pour approfondir la compréhension des paradoxes organisationnels en gouvernance publique.

CHAPITRE 1 CONTEXTE DE RECHERCHE ET PROBLÉMATISATION

EMPIRIQUE INITIALE

Introduction du chapitre

Ce premier chapitre vise à contextualiser la recherche et à exposer la problématique empirique qui en émerge.

Pour ce faire, il examine d'abord l'évolution du cadre institutionnel de l'étude, puis présente les défis de gouvernance qui en découlent. Enfin, il met en lumière les tendances actuelles de réformes structurelles marquées par l'*agencification*³, laquelle porte les germes de la question de départ.

1.1 Les RAI au Bénin : évolution et caractéristiques du cadre de changements des organisations publiques

Cette première section observe dans l'histoire du Bénin, quatre (04) grandes périodes de réformes administratives et institutionnelles (RAI) faisant chacune l'objet d'une sous-section. Il s'agit de la *période post-indépendance* (1960-1972), de l'*ère du régime marxiste-léniniste* (1972-1990), de la *transition démocratique et de l'introduction des préceptes du NMP* (1990-2016) et de l'*ère de la rupture* (de 2016 à ce jour). Pour appréhender au mieux les repères historiques et les principales caractéristiques du cadre de changements des OP dans ce pays, nous présentons pour chaque période, le *contexte politique* à travers les changements de gouvernement et les idéologies dominantes; le *contexte économique* via les crises, la croissance et les effets de la mondialisation ; le *contexte socio-culturel* à travers l'évolution des attentes citoyennes et les mouvements sociaux ; le *contexte administratif* par les structures existantes et les défis de leur fonctionnement. La section s'achèvera ainsi sur les repères historiques et les principales caractéristiques du cadre de changements des OP de ce pays.

³ Phénomène important dans l'évolution de l'administration publique, notamment depuis l'introduction des préceptes du NMP dans les années 1980. Plusieurs auteurs ont contribué à sa conceptualisation. Nous pouvons en citer : Christopher Hood (1991, p.5) l'ayant décrit comme un élément clé du NMP, reflétant « *le passage à la désagrégation des unités dans le secteur public* » ; Pollitt et al. (2001, p.271) qui ont qualifié ce mouvement de « *agency fever* » et ont proposé des critères pour identifier les agences ; Cooper et al. (2022, p.2) ayant décrit l'agencification comme un processus de transformation de l'AP britannique sous le gouvernement Thatcher (1979-1990) de rendre celle-ci plus « efficace » en adoptant des pratiques « *business-like* » (inspirées du secteur privé).

1.1.1 Période post-indépendance (1960-1972) : instabilité politique et construction étatique

De l'indépendance en 1960 jusqu'en 1972, le **contexte politique** du Dahomey⁴ a été marqué par « une douzaine de coup d'État dont cinq réussis⁵, une dizaine de présidents (six militaires et cinq civils) et cinq constitutions⁶ » (Adélakoun, 2008, p.25). Cette instabilité chronique n'a pas favorisé l'émergence d'une idéologie politique cohérente. Elle a empêché la mise en place de politiques publiques durables, chaque nouveau régime modifiant les orientations précédentes. Les élites politiques semblaient se focaliser plus sur les luttes de pouvoir que sur les défis de développement. Le cadre légal et réglementaire était calqué sur le système juridique colonial français, posant le problème d'une véritable refonte adaptée aux besoins du nouvel État indépendant. Un texte majeur a été la Loi n° 65-20 du 23 juin 1965 relative à l'organisation générale de l'administration publique. Cette loi a défini les principes fondamentaux de structuration et de fonctionnement de l'appareil administratif dahoméen. Conformément à l'article 1^{er} de cette loi, l'administration publique (AP) était composée de « *l'ensemble des services publics et des établissements publics de l'État et des collectivités territoriales* ». Les précisions sur l'organisation de l'administration au niveau départemental ont été apportées plus tard par le Décret n° 71-5/CP/HCI/DAI-P du 15 janvier 1971 portant nomination de chefs d'arrondissement. Ces deux textes auront ainsi posé les jalons de l'architecture administrative du pays.

Le **contexte économique** était caractérisé par une grande fragilité structurelle avec une forte dépendance extérieure (Adélakoun, 2008; d'Almeida-Topor, 2002; Gazibo, 2005). En effet, tout comme la politique, l'économie béninoise était un héritage colonial à l'indépendance en 1960. Avec une structure de production principalement agricole et traditionnelle, cette économie était toujours tournée vers l'exportation de matières premières⁷, en accord avec le modèle colonial. Cette situation maintenait le pays dans une certaine vulnérabilité aux fluctuations des prix internationaux, posant des problèmes de

⁴ Devenu Bénin le 30 novembre 1975 après avoir été une colonie française de 1894 à 1958 et accédé à l'indépendance complète le 1^{er} août 1960 (voir constitution de la République du Dahomey, du 15 février 1959 et la constitution de la République du Bénin, du 11 décembre 1990)

⁵ En 1963, 1965, 1967, 1969 et 1972 (Adélakoun, 2008, p. 25)

⁶ En 1960, 1964, 1968, 1970 et 1972 (Histoire du Bénin <https://presidence.bj/home/le-benin/histoire/>, consulté le 14 décembre 2024)

⁷ Le coton, l'huile de palme, l'arachide et les produits issus de l'industrie textile

salaires impayés et rendant difficile la mise en œuvre des programmes de développement. Des difficultés de gestion économique et financière étant évidentes, le pays recourt fréquemment à l'aide technique et financière externe⁸ (Houndjahoué, 2012, p.371). Mais, celle-ci est souvent conditionnelle et permet à la France d'exercer un contrôle sur l'économie au moyen des conventions bilatérales (d'Almeida-Topor, 2002, p.2).

Le *contexte socio-culturel* dans cette période post-indépendance, peut être caractérisé par la pauvreté généralisée, des tensions sociales et régionales et la diversité ethnique et culturelle (d'Almeida-Topor, 2002; Gazibo, 2005). En effet, des tensions sociales exacerbées par la pauvreté grandissante s'observaient entre le nord et le sud. Ces tensions se manifestaient par des luttes de pouvoir et des rivalités entre différents groupes ethniques organisés autour de leurs leaders régionaux. La diversité ethnique et culturelle ne facilitait pas l'établissement d'une identité nationale commune pour un consensus social unificateur. Alors que les conditions de vie de la population restaient précaires, le pays manquait d'infrastructures et de services de base dans de nombreuses régions. Il s'agissait d'une société en mutation avec un tissu social largement traditionnel. Des mouvements sociaux croissants souvent dominés par les syndicats et les étudiants étaient fréquents.

Au regard de ces différents contextes, il importe de voir ce qu'il en était du *contexte administratif*. En effet, l'instabilité politique a dû empêcher la mise en place d'une administration stable et efficace. Le manque d'une idéologie politique dominante pouvait encourager le maintien de la plupart des structures et des pratiques administratives héritées de la période coloniale française. Les élites politiques n'ayant pas une vision cohérente du développement administratif, toutes tentatives ponctuelles de réformes étaient souvent interrompues par les changements de pouvoir et l'insuffisance de ressources (Adélaoun, 2008; d'Almeida-Topor, 2002). Autrement dit, les réformes administratives entreprises au cours de cette période instable, étaient significativement influencées par le manque de continuité administrative. Les changements constitutionnels fréquents et la brièveté des mandats présidentiels ne donnaient pas le temps pour des

⁸ En dehors des prêts et dons de la France dans le cadre d'accords bilatéraux ; le Bénin a eu recours à plusieurs organismes internationaux (le FMI pour alléger ses dettes et stabiliser son économie ; le Groupe de la banque mondiale ; l'ONU) et d'autres pays (l'URSS ; Israël ; États-Unis d'Amérique et la Roumanie)

réformes profondes. Par ailleurs, l'alternance entre régimes militaires et civils favorisait l'introduction des logiques différentes dans la gestion de l'État et de ses organisations.

En résumé, pendant la période post-indépendance, l'AP béninoise était un héritage colonial inefficace. Elle a évolué dans un contexte politique instable, un contexte économique fragile et fortement influencé par le colonisateur et un contexte socio-culturel caractérisé par la pauvreté, les tensions régionales et politiques avec des défis d'identité nationale commune et de consensus social unificateur. Les réformes administratives étaient notamment structurelles mais entravées par le manque de durabilité et d'homogénéité des logiques de gestion.

1.1.2 Régime révolutionnaire et centralisation (1972-1990) : les sphères de l'État sous l'autoritarisme marxiste-léniniste

Le 26 octobre 1972 marque la fin de l'instabilité ayant caractérisé le *contexte politique* post-indépendance (Videgla, 1992, p.61). Pendant 17 ans, le régime révolutionnaire qui a pris le pouvoir par un coup d'État, a instauré le *marxisme-léninisme* dès 1974 après avoir essayé une brève phase de nationalisme les deux années précédentes (Houndjahoué, 2012, p.371). Nombreuses mesures juridiques et institutionnelles⁹ ont vu le jour en vue de transformer l'administration publique. Toutefois, l'idéologie politique marxiste-léniniste a engendré une concentration excessive du pouvoir dans les mains du seul parti politique nommé Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB). Ce contexte a empêché l'émergence d'une formation politique d'opposition ou de contre-pouvoir. Il y eut la répression politique, la suppression et le contrôle des contre-pouvoirs, la nationalisation des banques et des industries stratégiques, la restriction de l'autonomie des acteurs économiques, l'éradication des structures sociales perçues comme féodales ou rétrogrades (Banegas, 1995, p.3).

L'orientation marxiste-léniniste du contexte politique n'a pas amélioré la situation financière et économique de la période post-indépendance. Bien au contraire, elle a plongé le pays dans une crise économique et financière aigüe (Vittin, 1992, p.136). Ainsi,

⁹ On peut citer le décret n°74-289 du 4 novembre 1974 déterminant les services rattachés à la Présidence de la République et fixant les attributions des membres du gouvernement ; l'ordonnance n° 75-21 du 24 mars 1975 fixant la composition de la Présidence de la République et la structure des ministères ; la proclamation de la République populaire du Bénin le 30 novembre 1975 et la promulgation de la sixième constitution en 1977 (Constitution du 11 décembre 1990, p.1)

le *contexte économique* à l'ère révolutionnaire a été notamment marqué par une détérioration progressive de l'économie, passant d'une relative stabilité à une crise profonde dès le début des années 1980. Entre 1988 et 1989, cette crise s'est aggravée et a conduit à une faillite bancaire et une banqueroute totale (Banegas, 1995, pp.3-6). Aux effets de cette crise, se sont ajoutées les conséquences d'une gestion économique caractérisée par le laxisme. On peut en citer les mauvais choix d'investissements, la gabegie, la prolifération des entreprises publiques et semi-publiques, les recrutements anarchiques dans la fonction publique¹⁰ (Vittin, 1992, p.136). La crise a conduit à l'intervention des institutions de Bretton Woods telles que la Banque mondiale, le FMI et d'autres partenaires au développement dont le Groupe de la banque africaine de développement. Cette intervention a permis l'adoption par le gouvernement, des mesures d'austérité et d'ajustement structurel. À cet effet, le Bénin conclut en juin 1989 son premier Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Celui-ci marque le début du libéralisme économique au Bénin.

Le *contexte socio-culturel* était fortement influencé par le marxisme-léninisme et les mesures d'austérités prises par le pays pour juguler la crise économique pendante. Déjà, l'orientation politique marxiste-léniniste a entraîné l'éradication des « forces féodales » (chefferies traditionnelles et religions). Des tensions ont pris place, contribuant à l'émergence de mouvements de contestation. En effet, ces programmes étaient conçus pour réduire le poids de l'État dans l'économie. Ainsi, ils imposaient des réductions budgétaires. Cette situation a affecté de nombreuses familles confrontées à la réduction des effectifs de la fonction publique, l'abattement des salaires et la précarisation de l'emploi (Gazibo, 2005). Pour (Vittin, 1992, p.136), l'expansion puis la réduction des effectifs de la fonction publique combinées avec l'application des mesures d'austérité ont conduit à un blocage de l'avancement et du recrutement ainsi qu'à des départs volontaires. Par voie de conséquence, il y avait la démotivation des fonctionnaires et le vieillissement des effectifs de la fonction publique. Cette situation économique génératrice de tensions populaires a provoqué une crise politique ayant entraîné la chute du régime révolutionnaire pour la transition démocratique en 1990.

¹⁰ Les effectifs de la fonction publique sont passés de 9000 agents en 1972 à 47000 en 1990, soit une augmentation de plus de 5 fois (Vittin, 1992, p.136)

Le *contexte administratif* pendant la période révolutionnaire a été marqué par la radicalisation et l'institutionnalisation du marxisme-léninisme et une bureaucratie politico-administrative incompétente (Videgla, 1992, p.60). Plutôt que d'être calquée sur le modèle français, l'AP béninoise a été idéologiquement orientée vers le modèle socialiste avec des réformes désormais alignées sur des principes marxistes. La volonté de rompre avec l'ancienne architecture administrative classique héritée du modèle français en vue de la construction d'une identité nationale exempte de loyautés traditionnelles, a engendré d'importantes innovations structurelles. Toutefois, ces réformes structurelles visaient à refléter les idéaux marxistes-léninistes et à renforcer la bureaucratisation de l'administration. Plusieurs textes¹¹ ont été pris pour organiser l'administration centrale et territoriale. C'est le début d'une volonté de décentralisation et de déconcentration du pouvoir et surtout d'une modernisation de l'AP. L'objectif visé était d'assurer un service public de proximité aux usagers sur tout le territoire national en vue de leur participation à la gestion des affaires publiques (Videgla, 1992, p.60). En définitif, ces réformes n'ont pas produit les résultats escomptés. D'où l'abandon du système marxiste-léniniste le 7 décembre 1989 et la convocation pour le 1^{er} février 1990 de la conférence nationale des forces vives de la nation (Adélakoun, 2008).

En synthèse, l'appareil étatique béninois, entre 1972 et 1990, peut être perçu comme un moule rigide aux commandes du pouvoir central avec une influence significative des partenaires techniques et financiers (PTF) à travers le PAS. Le cadre légal et réglementaire des réformes administratives était caractérisé par une forte centralisation du pouvoir aligné sur une idéologie marxiste-léniniste avec un contrôle étatique accru sur une bureaucratie politico-administrative incompétente. Cette approche top-down rend compte de la nature prescriptive du cadre de changements.

¹¹ Ordonnance n°74-68 du 18 novembre 1974 fixant organisation des activités de l'État au niveau national et local ; ordonnance n°75-21 du 24 mars 1975 fixant la composition de la Présidence de la République et la structure des ministères ; loi organique n°81-009 du 10 octobre 1981 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'État et de leurs organes exécutifs.

1.1.3 Transition démocratique et premières réformes inspirées du NMP (1990 à 2016) : les débuts d'une modernisation collectivement soutenue

Cette période reste un moment charnière dans l'histoire du pays. Le ***contexte politique*** est caractérisé par la stabilité démocratique et marqué par trois événements majeurs avec des impacts significatifs sur le cadre légal et réglementaire des réformes des organisations de l'État. Il s'agit de l'organisation de la conférence nationale des forces vives de la nation en février 1990, l'adoption d'une nouvelle constitution¹² et la transition pacifique vers un système démocratique¹³. L'idéologie politique dominante en cette période était celle de la démocratie pluraliste et libérale. Cette idéologie dont les bases ont été notamment posées par la conférence des forces vives de la nation, a permis une alternance pacifique au pouvoir de trois¹⁴ régimes politiques différents au cours de cette période. En effet, sous pressions interne et externe, la conférence nationale reconnue souveraine sonne le glas de l'idéologie marxiste-léniniste. Ses décisions soutenues par la nouvelle constitution ont permis entre autres l'instauration du multipartisme, l'organisation d'élections libres, l'instauration d'un régime présidentiel avec séparation des pouvoirs, la mise en place d'institutions démocratiques, le libéralisme économique, la libéralisation de la presse et la reconnaissance des libertés fondamentales et de la dignité de la personne humaine (PNUD, 2016). Tous ces idéaux démocratiques ont été préservés et consolidés par les gouvernements successifs dans cette période de référence.

En dépit de cette démocratie légendaire, le ***contexte économique*** était caractérisé par de fortes contraintes budgétaires, de la recherche d'une meilleure gouvernance économique ainsi que de l'adaptation à la mondialisation et à l'intégration régionale. En effet, face à la situation économique désastreuse de la période révolutionnaire, de profondes réformes économiques et budgétaires¹⁵ ont été mises en place dès 1990. Dans l'ensemble, ces réformes consistent à abandonner le socialisme comme orientation idéologique de l'État, le modèle étatique et dirigiste en vue d'une transition vers le libéralisme économie et

¹² La 7^{ème} après celle de 1977 et les 5 de la période post-indépendance

¹³ Le Bénin est considéré comme le pionnier de la démocratie pacifique en Afrique (Banegas, 1995, p.1)

¹⁴ Le quinquennat de Nicéphore Soglo de 1991 à 1996 après la transition démocratique de 1990 à 1991 ; le retour de Mathieu Kérékou pour deux quinquennats de 1996 à 2001 et de 2001 à 2006 ; les deux quinquennats successifs de Yayi Boni de 2006 à 2011 et de 2011 à 2016

¹⁵ Adoption de nouveaux instruments budgétaires comme le PERAC (Public Expenditure Reform Adjustment Credit) initié par la Banque mondiale (Oumarou, 2009, p.1)

l'économie de marché (Banégas, 2014; Gazibo, 2005; Lagae, 2015). Ainsi, dans une nouvelle constitution de 1990, le libéralisme économique a été officiellement adopté avec l'appui technique et financier extérieur (Lagae, 2015). La libéralisation de l'économie a favorisé la privatisation de nombreuses entreprises publiques et une ouverture accrue aux investissements privés étrangers. Les procédures administratives pour la création d'entreprises et le commerce transfrontalier ont été simplifiées pour améliorer le climat des affaires. Avec le soutien du FMI, de la Banque mondiale, le FMI, l'Union Européenne, la France, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas et d'autres partenaires dont la Banque africaine de développement, plusieurs programmes d'ajustement structurel (PAS)¹⁶ ont été mis en place entre 1989 et 1999. Depuis les années 2000, le Bénin s'est engagé dans une politique de décentralisation administrative pour encourager le développement local et améliorer la gestion des ressources publiques. Plusieurs réformes fiscales ont été mises en œuvre pour améliorer la mobilisation des recettes de l'État. En résumé, le contexte économique des RA dans les années 1990 a été notamment marquée par le libéralisme économique et l'économie de marché sous l'instigation des PTF. D'importantes réformes pour la transparence budgétaire¹⁷ ont été opérées pour renforcer la lutte contre la corruption. L'économie béninoise reste en cette période, fortement dépendante de l'aide internationale (Mathieu & Delville, 2020; PNUD-UE, 2020).

La période 1990-2016 a vu une transformation profonde du paysage *socio-culturel*. En effet, l'avènement de la démocratie en 1990 a posé les bases d'une gouvernance participative, permettant l'émergence de nouveaux acteurs et d'une société civile active avec une reconnaissance officielle. Les aspirations des citoyens ont évolué considérablement durant cette période et on pouvait enregistrer d'importants mouvements sociaux et contestations (Mayrargue, 2004). Il y eut la libération des espaces d'expression citoyenne pour jouer le rôle de contre-pouvoir en vue du contrôle citoyen de l'action

¹⁶ En dehors du 1^{er} PAS conclu par le régime marxiste-léniniste (1989-1991) ; un 2^e PAS (1992-1994) a été conclu pour consolider les acquis du 1^{er}. Le 3^e PAS (1995-1997) consistait notamment en un ensemble de réformes et de mesures d'accompagnement de la dévaluation du FCFA en janvier 1994. On peut également citer le Programme d'appui budgétaire (PARB). Tous ces programmes ont eu pour objectifs la stabilisation macroéconomique, l'assainissement des finances publiques, la libéralisation de l'économie, le renforcement du secteur privé, la réforme de la fonction publique, la restructuration du système financier.

¹⁷ Des efforts significatifs ont été réalisés pour améliorer la transparence budgétaire. On peut se rappeler l'introduction par le gouvernement d'un code de conduite pour les fonctionnaires et les poursuites engagées contre des hauts fonctionnaires pour abus de fonds publics. L'indice de transparence budgétaire du Bénin est passé de 1/100 en 2012 à 45/100 en 2015, plaçant le pays à la deuxième place au niveau de l'UEMOA (Voir <https://lanation.bj/actualites/conseil-des-ministres-bilan-boni-yayi-fait-le-bilan-de-ses-10-ans-de-gouvernance>, consulté le 17 décembre 2024)

publique. La société civile pouvait donc agir à visage découvert pour des missions d'observation électorale, sensibiliser et encourager les citoyens à la participation aux processus démocratiques. Elle pouvait exercer de fortes pressions pour réformer une administration jugée inefficace et corrompue. Il y eut la mise en place de plusieurs réformes sociales à partir de 2006 comme la gratuité de l'enseignement primaire, l'octroi de microcrédits aux femmes, la gratuité de la césarienne, la mise en place d'une assurance maladie universelle. Cependant la pauvreté, les inégalités de genre, des mouvements sociaux à cause de la corruption sont restées quelques défis sociaux ayant persisté au cours de cette période (ITC, 2017).

Le *contexte administratif* se trouve influencé par ces nombreuses transformations (l'abandon du socialisme comme orientation idéologique de l'État, l'instauration du libéralisme économique et politique, la mise en place de nouvelles institutions démocratiques, l'émergence et le renforcement de la couche sociale). La période démocratique a favorisé des réformes administratives plus ambitieuses, notamment en matière de décentralisation et de modernisation de l'État. Des réformes structurelles ont favorisé l'organisation des communes pour le transfert progressif de certaines compétences aux collectivités locales. Les réformes administratives visaient à adapter les organisations de l'État aux exigences du nouvel État démocratique. Ces réformes sont précédées d'un diagnostic général rigoureux de l'administration. Il s'agit des états généraux de la FP et de la modernisation de l'Administration, tenus en décembre 1994 et du diagnostic de l'environnement institutionnel établi en 1996 organisés aussi bien au niveau central que territorial sous recommandation expresse et instigation des partenaires financiers (MTFP, 2021). Dans leur ensemble, ces études ont remis en question la bureaucratie politico-administrative existante. Dans cette perspective, il a été élaboré la Loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique. Avec l'appui des PTF, une stratégie nationale de réformes administratives a été élaborée en 2000 et un département ministériel chargé des RAI, créé en 2006 (MTFP, 2010, p.13). Par l'adoption des lois sur la décentralisation en 2003, il y a eu la mise en place d'une administration territoriale décentralisée. Relevons que la mise en œuvre du Programme d'exécution et de réajustement des crédits (PERAC) lancé en 2000 marque le début de l'introduction de la

Gestion axée sur les résultats (GAR) dans l'AP béninoise (Adandé, 2015). Mais la mise en œuvre de la GAR a été encouragée par les PTF¹⁸. Par décret n°2005-789 portant Cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats (Présidence de la république du Bénin, 2005), le Gouvernement du Bénin a officiellement adopté cet instrument du NMP dont les bases avaient été précédemment posées par le libéralisme économique et l'économie du marché instaurés dès 1990 (Cherrier & François, 2016). Après une phase d'expérimentation, tous les ministères se sont engagés dès 2006 dans une réforme budgétaire globale avec l'approche budget-programme (Adandé, 2015). C'est le début d'un passage d'une logique de moyens à une logique de résultats dans la gestion publique au Bénin¹⁹. Dans la perspective de ce décret, 56 actions de RAI ont été engagées entre 2006 et 2014. « L'essentiel des réformes se rapportent aux valeurs, à la qualité des prestations, aux normes, aux procédures et méthodes qui garantissent la qualité du service public » (MTFPRAI, 2006, p.6). En 2016, à l'avènement du régime politique actuel au pouvoir, les différentes évaluations ont révélé des résultats mitigés (MTFP, 2021; MTFPAS, 2016). Le *fonctionnement des structures* existantes a été identifié comme des causes majeures de ces résultats (MTFPRAI, 2006, P.6). C'est sur ce constat que va démarrer la nouvelle ère des réformes que nous abordons dans la prochaine sous-section.

Retenons que la période de 1990 à 2016 a été marquée par l'instauration d'une démocratie pluraliste et d'un libéralisme économique, sous pressions interne de la société civile et des forces vives de la nation et externe des partenaires techniques et financiers. Au regard de ces nouvelles idéologies politique et économique, d'ambitieuses réformes ont été mises en œuvre, notamment en matière de décentralisation et de modernisation de l'État. L'idéologie néolibérale a posé les jalons du NMP concrétisé par l'adoption officielle de la GAR en 2005 en vue de soutenir la tendance qui était la modernisation de l'AP.

1.1.4 Nouvelle ère de gouvernance de l'action publique au Bénin (2016 à ce jour) : une accélération de la modernisation

L'avènement au pouvoir du gouvernement de la rupture marque le début d'une « *nouvelle ère de gouvernance de l'action publique* » (Béninrévélé, 2016, p.10). Son programme

¹⁸ Suite à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement

¹⁹ Le basculement de tous les ministères (reste discutable) en mode budget-programme en 2022 (voir <https://budgetbenin.bj/la-gestion-du-budget-selon-lapproche-programme-une-realite-au-benin/>, consulté le 28 décembre 2024).

intitulé *Le nouveau départ* affichait clairement l'ambition d'engager des réformes profondes pour impulser une nouvelle dynamique dans le pays (Ibid., 2016, p.10). Au ***plan politique***, plusieurs actions gouvernementales amènent la plupart des analystes politiques²⁰ à travers le monde à relever que depuis 2016, on assiste à un glissement idéologique d'un modèle démocratique ouvert vers un système plus autoritaire et contrôlé ou encore à *un cycle de régression démocratique sans précédent*²¹. Les institutions étatiques (justice, parlement, police) sont souvent signalées comme verrouillées. La cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) ayant vu le jour à la faveur de la (Loi n° 2020-07 du 17 février 2020), est également perçue comme un instrument politique. Il en est de même de l'adoption du nouveau code électoral (Loi n° 2024-13 du 15 mars 2024) qualifié de restrictif au regard des inquiétudes qu'elle suscite et son impact sur le pluralisme politique et l'inclusivité du système démocratique béninois. Le libéralisme économique et le réformisme, connus comme tendances dominantes cette dernière décennie, sont qualifiés de façade par ces observateurs politiques. Des critiques croissantes de l'opposition et de la société civile concernant l'état de la démocratie sous-tendent l'existence de tensions politiques dans ce pays. La tentative de coup d'État du 7 décembre 2025²², que ses auteurs justifient par la dénonciation de la concentration du pouvoir exécutif, la détérioration de la situation sécuritaire dans le nord du pays, la fermeture progressive de l'espace politique et les dérives présumées du régime, ne constitue pas un événement isolé. Cet épisode illustre de manière aiguë à quel point la démocratie béninoise se trouve controversée. Au regard de ce qui précède, nous pourrions décrire le contexte politique comme étant « *formellement démocratique* » mais avec une forte concentration du pouvoir central, une présence indéniable des PTF et des tensions politiques croissantes.

En ce qui concerne le ***contexte économique***, il reste marqué par le libéralisme. La transformation structurelle de l'économie est au cœur du programme « Bénin Révélé » en exécution depuis 2016. Ainsi, dans la continuité du premier programme d'actions du

²⁰<https://www.jeuneafrique.com/1544575/politique/au-benin-pourquoi-le-nouveau-code-electoral-fait-debat/>, consulté le 28 décembre 2024

<https://matinlibre.com/2024/09/05/meme-sans-experimentation-le-code-electoral-record-en-contestation/>, consulté le 28 décembre 2024

²¹ <https://www.iris-france.org/155804-au-benin-un-cycle-de-regression-democratique-sans-precedent/> consulté le 31 janvier 2025

²² <https://www.bbc.com/news/articles/c62v7n9wzkyo>, consulté le 05 février 2026

Gouvernement (PAG 2016-2021), le gouvernement s'est, entre autres, donné pour finalité « d'accélérer le développement économique et social du Bénin » (Béninrévélé, 2021, p.9). Dans cette perspective, plusieurs réformes libérales ont vu le jour. Ces réformes visent, dans leur ensemble, à améliorer la gestion des finances publiques, renforcer la gouvernance et la lutte contre la corruption et améliorer le climat des affaires. Cependant, l'implication des PTF²³ reste significative, tant sur le plan financier que technique, pour accompagner ces réformes. Les PTF assurent le suivi de la mise en œuvre des réformes et effectuent des revues conjointes avec le gouvernement béninois²⁴.

Le *contexte socio-culturel* a quant à lui été caractérisé depuis 2016, l'avènement d'un nouveau régime au pouvoir, par diverses tensions. Nous pourrions en énumérer des tensions entre diversité et unité, entre modernité et tradition ainsi que des attentes sociales fortes en termes de gouvernance et de développement. En ce qui concerne la diversité, le Bénin est caractérisé par une grande diversité ethnique et culturelle, constituant un défi important pour les réformes administratives qui doivent prendre en compte cette diversité tout en promouvant l'unité nationale. Pour ce qui est de la modernisation et des traditions, les réformes administratives doivent composer avec des pratiques et des mentalités traditionnelles parfois résistantes au changement. Quant aux attentes sociales, elles sont très élevées dans le rang des populations en termes d'amélioration des conditions de vie et d'accès aux services publics (Béninrévélé, 2016). Il y a également la volonté croissante des citoyens de s'impliquer dans la gouvernance du pays, à travers une participation accrue de la société civile dans le processus politique.

Les contextes politique, économique et socio-culturel offrent un paysage étatique combinant libéralisme économique et contrôle politique accru, malgré les protestations de l'opposition en faveur d'un retour aux principes démocratiques antérieurs. À cet égard, le *contexte administratif*, reste marqué par l'accélération d'importantes réformes structurelles en accord avec la logique libérale. Dès son avènement en 2016, le

²³ Union Européenne (mobilisation de 39,8 millions d'euros pour soutenir le PAG ; mise en place du « Contrat à la bonne gouvernance et au développement de 114 millions d'euros sur 2016-2020) Banque mondiale, BAD, FMI (appui à travers différents programmes d'accès aux crédits ou de soutien au budget) (<https://gtai.de/de/trade/benin/entwicklungsprojekte/programme-d-action-annuel-2016-2020>, consulté le 19 décembre 2024) Coopération allemande (GIZ) à travers ReFORME (Réforme des Finances Publiques pour l'atteinte des ODD et le Renforcement de la mobilisation des recettes de l'État) de 33 millions d'euros sur 2021-2026 (<https://www.giz.de/de/downloads/giz2023-fr-reforme-des-finances-publiques.pdf>, consulté le 19 décembre 2024)

²⁴ Informations disponibles sur <https://www.banquemoniale.org/fr/country/benin/overview>, consulté le 31 janvier 2025

gouvernement a commandité une analyse situationnelle des organisations de l'État. Celle-ci réalisée, se résume en une AP inefficace (République du Bénin, 2016, p.49) due à plusieurs dysfonctionnements dont on peut citer :

la mauvaise qualité des services publics offerts par l'AP ; l'inefficacité du système de gestion des ressources humaines ; la lourdeur des procédures et la complexités des démarches administratives, l'opacité de l'AP ; la politisation de l'administration ; le coût élevé d'une administration peu efficace ; la faible mobilisation des ressources publiques et de celles des PTF ; l'insuffisante mise en œuvre des réformes de l'UEMOA ; l'accès difficile à l'information ; le mauvais accueil, l'inefficacité des politiques publiques et le faible niveau de mise en œuvre du processus de décentralisation (PNUD, 2016; République du Bénin, 2018).

Au demeurant, ces dysfonctionnements restent notamment imputés au système bureaucratique en place dans les OP (MTFP, 2010; PNUD, 2016). Pour instaurer une AP de développement telle que déclarée dans le PAG (République du Bénin, 2016, p.47), il a été déployé un vaste chantier de réformes administratives inspirées du NMP avec l'appui des PTF (MTFP, 2022, p.7). Conforme à l'orientation libérale, l'idéologie dominante qui sous-tend ces réformes s'articule autour des notions de *modernisation, d'efficacité, d'efficience, de transparence et de rationalisation de l'État* (PAG 1 et 2). Plus de 157 projets de réformes ont été mis en œuvre dans les ministères sectoriels, les institutions de la République, les services déconcentrés, les collectivités territoriales décentralisées et les établissements publics (MTFP, 2022, p.105). Ces réformes sont « conformes aux ambitions exprimées conjointement par le système des nations unies et le gouvernement du Bénin dans le Plan (UNDAF-Bénin 2019-2023) et le document de programme pays (CPD 2019-2023 du cadre de coopération Bénin-PNUD) » (République du Bénin, 2016, p.3). Des modalités et mécanismes de suivi et d'évaluation ainsi que la *gestion par résultats* (GAR) sont placés au cœur du pilotage et de la mise en œuvre des politiques publiques (MTFP, 2022, p.16). Dans cette perspective, une nouvelle ère de réformes structurelles marquées par la création massive d'agences publiques « *agencification* » se note dans le paysage des ministères réputés « *bureaupathologiques* » (Caiden, 1991, p.486). Ce phénomène sera abordé plus amplement dans la troisième section.

Pour récapituler, de 2016 à ce jour, le contexte politique a été marqué par une stabilité politique et une démocratie pluraliste controversées, marquée par des remises en cause récurrentes des règles du jeu électoral et des libertés publiques. L'échec de la tentative de

coup d'État du 07 décembre 2025 ne constitue pas une rupture, mais plutôt un symptôme supplémentaire de cette controverse et de la fragilisation progressive du régime. Dans ce contexte, les tendances néolibérales et réformistes exposent l'administration à d'importantes réformes structurelles sans précédent. L'agencification apparaît comme le mode de gouvernance par excellence depuis 2016.

1.1.5 Synthèse du contexte historique et évolution du cadre de changements des organisations publiques

Le cadre de changements des OP s'inscrit dans une histoire riche et complexe, marquée par des phases distinctes, allant d'un héritage administration colonial incompetent à une modernisation accélérée ces dernières années. Le contexte politique détermine en grande partie l'impulsion et l'orientation des réformes administratives, le niveau de développement économique conditionne les ressources disponibles pour l'appareil administratif et les valeurs et attentes de la société influencent la culture administrative (Cherrier & François, 2016).

Pour mieux décrire ce cadre de changements, le tableau 1 ci-dessous propose une synthèse de l'histoire, suivant les quatre périodes d'analyse que nous avons retenues.

Tableau 1.1 Panorama du contexte historique des RAI au Bénin

Périodes Contextes	1960 à 1972	1972-1990	1990 à 2016	2016 à ce jour
Politique	-Instabilité politique chronique -Absence d'une idéologie politique cohérente -Cadre légal et réglementaire calqué sur le système juridique colonial français	-Stabilité politique -Modèle étatique dirigiste axé sur le marxisme-léninisme et le monopartisme -Cadre légal réglementaire caractérisé par une forte concentration du pouvoir	-Stabilité politique -Démocratie pluraliste et libérale -Instauration d'une gouvernance participative	-Stabilité politique ²⁵ et démocratie pluraliste ²⁶ controversées - Libéralisme économique et réformisme comme tendances dominantes -Forte concentration du pouvoir
Économique	-Tissu économique fragile avec une forte dépendance extérieure -Difficultés de gestion économique et financière -Recours fréquents à l'aide technique et financière extérieure	-Crise économique et financière aigüe -Difficultés de gestion économique et financière -Interventions des Partenaires techniques et financiers extérieurs à travers le 1 ^{er} PAS	-Réformes économiques et budgétaires, adaptation à la mondialisation et à l'intégration régionale -Transition vers le libéralisme et l'économie de marché sous l'instigation des PTF et conclusion de deux PAS	-Libéralisme économique accru -Profondes réformes économiques et budgétaires avec une forte implication des PTF
Socio-culturel	-Pauvreté généralisée -Tensions sociales et régionales -Absence d'une identité national commune	-Pauvreté aggravée par les mesures d'austérité dans la Fonction publique -Transformations socio-culturelles basées sur les idéaux marxistes-léninistes -Tensions sociales	-Émergence de nouveaux acteurs et d'une société civile active -Profondes réformes sociales -Tensions sociales	-Tensions entre modernité et tradition -Attentes sociales fortes en gouvernance et développement -Participation de la société civile au processus politique
Administratif	-AP comme un héritage colonial inefficace -Réformes structurelles visant à réorganiser l'AP héritée -Manque de continuité administrative -Manque de durabilité et d'homogénéité des logiques de gestion	-Renforcement de la bureaucratization de l'AP -Cadre de changement prescriptif basé sur une approche <i>top-down</i> -Réformes structurelles suivant une logique de radicalisation et d'institutionnalisation du marxisme-léninisme	-Début de remise en cause de la bureaucratie politico-administrative existante à travers des diagnostics institutionnels et organisationnels sérieux -Introduction de RAI inspirées du NMP et adoption officielle de la GAR -Début de la création d'unités autonomes administratives (<i>agences/offices</i>)	-Profondes réformes structurelles suivant la logique libérale et le NMP -Fortes influences des PTF -Création massive d'agences pour exécuter tous projets gouvernementaux et contourner l'inefficacité bureaucratique des ministères -Renforcement de la législation en matière de PPP

Source : Auteur

²⁵ Tentative de coup d'État présumée pour le 27 septembre 2024 et ayant occasionné l'arrestation du commandant de la Garde républicaine et deux personnalités proches du Président de la république. Pendant que les partis de la mouvance présidentielle ont condamné ladite tentative de déstabilisation, l'opposition, notamment le parti « Les démocrates », dénonce « un flou artistique et la confusion » autour du dossier (<https://bbc.com/afrique/articles/c0r8188y2pwo> <https://www.france24.com/fr/émissions/journal-de-l-afrique/20240925-bénin-arrestation-de-trois-hommes-accusés-de-préparer-un-coup-d-etat>) consulté le 31 janvier 2025

²⁶ Adoption de nouveau code électoral restrictif dénoncé par bien d'observateurs politiques.

Le tableau 1.1 ci-dessus permet de décrire le cadre de changements des OP comme étant marqué par :

- *Un héritage colonial persistant* caractérisé par une forte concentration du pouvoir, une hiérarchie rigide et des procédures administratives lourdes et complexes. Cet héritage fonde la culture administrative du pays et influence toutes réformes visant à transformer celle-ci.
- *Des vagues de réformes successives.* Même si l'histoire retrace que l'AP du pays a subi de nombreuses réformes administratives, nous pourrions les classer en trois vagues. En premier, il y a les tentatives de réorganisation de l'héritage colonial administratif pendant la période post-indépendance (Loi n° 65-20 du 23 juin 1965). Deuxièmement, nous avons les réformes socialistes sous le régime marxiste-léniniste, marquées par la nationalisation des secteurs stratégiques y compris celui de l'éducation. Troisièmement, il y a la vague des réformes entamées depuis 1990 visant à moderniser l'administration dans un contexte de démocratisation et de libéralisation économique.
- *Un processus de décentralisation progressif* visant à rapprocher l'administration des citoyens et à promouvoir la démocratie locale. Ce processus demeure un axe majeur des réformes administratives. Le transfert progressif des compétences se fait depuis l'adoption des premières lois sur la décentralisation en 2000.
- *Des réformes axées sur la performance et la bonne gouvernance.* Ce sont des réformes qui mettent notamment l'accent sur la rationalisation des structures administratives. On note ici toutes ces importantes réformes de fusion de structures d'offres en services publics, de création et de prolifération de nouvelles formes de structures flexibles inspirées par le NMP comme les agences publiques. L'objectif visé est de rendre l'administration plus efficace.
- *L'intégration des technologies numériques.* C'est l'un des axes majeurs des réformes actuelles visant à améliorer l'accessibilité des services publics. Il s'inscrit également dans la modernisation de l'administration par le numérique. Il passe par la dématérialisation des procédures administratives, la mise en place de plateformes de services en ligne, le renforcement du système intégré de gestion des ressources humaines de l'État.

Au regard de ces enjeux multidimensionnels, on peut qualifier le cadre de changements des organisations de l'État béninois de *complexe* par sa portée et de *prescriptif* dans son approche. En ce qui concerne la complexité, elle tire ses racines dans l'histoire. Elle est d'abord due à l'instabilité politique de 1960 à 1972. Ensuite, elle découle des multiples changements idéologiques : le pays est passé d'un système multipartite (1960-1972) à un régime marxiste-léniniste caractérisé par le monopartisme (1972-1990), puis d'une démocratie pluraliste (1990-2016) à une démocratie controversée (2016 à ce jour). Enfin, c'est une complexité qui, historiquement se justifie à travers les évolutions constitutionnelles : le pays a connu plusieurs constitutions, notamment celles de 1960, 1964, 1977 et 1990. Chacune de ces constitutions prescrit un nouveau cadre institutionnel définissant les principes d'un nouvel État pour des transformations institutionnelles majeures. Au-delà de ces considérations historiques, le cadre de changements reste complexe car il implique de multiples acteurs à divers niveaux d'intervention. Il doit composer avec un héritage administratif colonial tout en intégrant les principes modernes de gestion publique. Il nécessite également de concilier des objectifs parfois contradictoires et vise à transformer plusieurs aspects de l'administration : structures, processus, outils, compétences et culture organisationnelle.

Outre sa complexité, ce cadre de changements peut être qualifié de *prescriptif*. En effet, il s'appuie sur des réformes et programmes définis au niveau gouvernemental, comme le PAG 2021-2026. Autrement dit, ce sont les orientations politiques qui définissent les réformes à entreprendre. Les lois et les décrets fixent à leur tour, le cadre général des réformes. C'est également le pouvoir politique qui définit les objectifs et indicateurs de performance ainsi que les procédures standardisées (les normes). On y voit également une approche top-down des réformes. Celles-ci sont généralement initiées et pilotées par le gouvernement central. C'est dire que le changement en milieux organisationnels publics béninois ne se repose pas sur une approche véritablement participative. En plus de ces éléments relevant du pouvoir politique, se trouvent également ceux résultant de l'influence des PTF. Les réformes entreprises au Bénin sont toujours inspirées des standards et recommandations internationaux et régionaux²⁷. Ceux-ci orientent les

²⁷ L'adoption de la loi 2024-30 sur les partenariats public-privé en 2024 intègre des concepts de la directive du 30 septembre 2022 portant cadre juridique et institutionnel des PPP dans l'UEMOA.

réformes non seulement de par leur assistance technique et conseils pour la conception, mais également en apportant des financements importants qui sont souvent conditionnés à la mise en œuvre des réformes.

Cette première section décrit quatre grandes périodes historiques de réformes permettant de saisir à travers les contextes politiques, économiques, socio-culturels et administratifs, l'évolution du cadre de changements des OP au Bénin. Il en ressort que le changement en milieux organisationnels publics béninois est un processus assez complexe impliquant diverses contraintes liées aux spécificités contextuelles et à la multiplicité des parties prenantes internes et externes, le tout dans un moule culturel administratif colonial rigide. Ainsi, cette section conclut à un cadre de changements complexe et prescriptif.

Cependant, cette description n'élucide pas suffisamment les contradictions entre les tendances et les cycles de réformes dans l'évolution de la gouvernance du pays. Or, la présente recherche aborde une problématique qui a émergé d'une vague de réformes récentes qui s'inscrivent dans un système qui s'est construit au fil du temps. Ainsi, pour saisir les dynamiques complexes et les tensions de gouvernance publique inhérentes au système actuel, ce départ historique avec la première section doit se poursuivre avec une analyse de l'évolution du SNGP dans ses composantes clés.

1.2 Le système de gouvernance publique béninois : évolution et contradictions sous-jacentes

La première section de ce travail permet de comprendre que le SNGP a globalement subi un processus de transformation qui combine à la fois des changements radicaux et une accumulation progressive. Voyons ci-après le résultat de ce processus à chacun des quatre niveaux d'analyse du SNGP, à savoir les *institutions*, les *structures d'offre en services publics*, le *cadre de gestion* et les *outils de gestion* (Hudon & Mazouz, 2014, p.15).

1.2.1 RAI et TGP : évolutions et contradictions au niveau des institutions

Le contexte historique décrit à la première section nous montre que le Bénin a connu plusieurs transitions idéologiques importantes. Mais, celles-ci n'ont pas nécessairement entraîné un changement complet des valeurs qu'elles ont réussi à introduire dans le système de gouvernance. À titre illustratif, même si l'on peut tenter de dire que le passage

du régime multipartiste (1960-1972) à un régime marxiste-léniniste (1972-1990) a entraîné une refonte du système institutionnel, l'émergence des valeurs traditionnellement associées à la chose publique est un processus continu qui puise ses racines dans le système de gouvernance colonial hérité. Il en est de même du passage du régime marxiste-léniniste à la démocratie pluraliste en 1990, qui n'a pas effacé toutes les valeurs mises en place pendant la période révolutionnaire. Dans cette perspective, certaines valeurs bureaucratiques héritées et qui ont été renforcées pendant la période révolutionnaire, subsistent à ce jour malgré l'introduction des valeurs performatives inspirées par le NMP après la transition démocratique.

En référence toujours au contexte historique, à la charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration (Union africaine, 2016), à la Loi n° 90-32 du 11 Décembre 1990 (à Jour de Sa Révision Par la Loi n°- 40 Du 07 Novembre 2019 Portant révision de la Loi n °90-32 du 11 décembre 1990 Portant Constitution de la République du Bénin) et au Décret n° 2022-388 du 13 juillet 2022, 2022b portant approbation du code d'éthique et des valeurs de l'administration publique, nous proposons dans le tableau 1.2 ci-dessous, un classement des normes de valeurs actuellement en vigueur dans l'AP béninoise. Nous faisons ce classement selon les périodes auxquelles ces valeurs actuelles ont véritablement émergé ainsi que leur appartenance à la bureaucratie traditionnelle ou au NMP.

Tableau 1.2 Classement des normes de valeurs selon les périodes et leur appartenance à la bureaucratie traditionnelle ou au NMP

Paradigmes de gestion Périodes de référence	Bureaucratie traditionnelle	NMP
Période post-indépendance (1960 -1972)	Travail – Sens élevé de responsabilité - Patriotisme	Ne s'appliquait pas
Période révolutionnaire (1972-1990)	Abnégation – Intégrité - Dignité	Ne s'appliquait pas
Période du renouveau démocratique (1990-2016)	Paix – Liberté – Justice – Préservation de la vie	Participation – Délégation – Professionnalisme et compétence
Période du « Bénin révélé » (2016 à ce jour)	Incompatibilité – Restrictions après la cessation de service – Conduite en dehors des lieux de travail – Relations familiales et personnelles	Qualité – Efficacité – Efficience – Célérité – Évaluation des services – Gestion des conflits d'intérêts - Redevabilité

Source : Auteur

Selon ce tableau 1.2, les valeurs actuellement en vigueur pour guider l'action publique béninoise, tirent chacune sa source d'une des périodes historiques identifiées. Celles-ci étant guidées par des idéologies déterminées, les institutions actuelles constituent le reflet des différentes idéologiques adoptées dans le temps.

Cette situation est également perceptible au niveau des normes de comportement de l'agent public définies par le code d'éthique et des valeurs de l'AP (Présidence de la République, 2022b, p.xvii). En effet, la bureaucratie traditionnelle met l'accent sur des règles formelles, hiérarchiques et impersonnelles, tandis que le NMP privilégie la flexibilité, l'orientation client et la performance. Cette loi définit quatre catégories de règles de conduite devant guidé les agents publics dans l'exercice de leurs emplois et/ou fonctions et dans leur conduite professionnelle. Il s'agit, selon l'article 12 de la loi, des règles démocratiques, des règles professionnelles, des règles liées à l'éthique et des règles liées aux personnes. Mais force est de constater que chaque catégorie de règles est faite d'un mélange de règles généralement associées à la bureaucratie traditionnelle et de celles associées au NMP. À titre illustratif, parmi les règles professionnelles énumérées aux articles 15 de cette loi, il y a les règles de loyauté, de respect des procédures en vigueur, de l'observance des règles déontologiques, de l'assiduité, de l'abnégation, de respect de la hiérarchie, de courtoisie qui sont des règles généralement associées à la bureaucratie traditionnelle. Dans cette même catégorie, il y a des règles d'efficacité, d'efficience, de transparence, d'imputabilité qui s'inscrivent plus dans le NMP.

Il en résulte que les multiples changements idéologiques connus par le Bénin depuis 1960 n'ont pas pu entraîner automatiquement le changement des valeurs devant guider l'action publique. Si les idéologies changent dans le temps, les valeurs qu'elles introduisent dans l'appareil d'État restent pour la plupart. On assiste à une certaine cumulativité de sorte que les institutions actuellement à la base du SNGP béninois constituent un ensemble de valeurs et de normes de conduite introduites par les diverses idéologies adoptées dans le temps. On pourrait donc conclure à une hybridation des institutions. C'est un constat empirique qui se trouve renforcé par une étude récemment menée par Mazouz et ses collègues (2022) sur le MP en Afrique y compris le Bénin. Ces auteurs ont, entre autres, trouvé, qu'au plan institutionnel, il y a « une cohabitation des valeurs traditionnellement associées à la chose publique et des valeurs performatives » (Ibid., 2022, p.52).

1.2.2 RAI et TGP : évolutions et contradictions au niveau des structures d'offre en services publics

Telles les institutions, la conception structurelle des organisations est influencée par l'idéologie politique dominante. Celle-ci joue un rôle crucial dans la définition des structures d'offre en services publics, influençant à la fois les objectifs, les priorités et la sélection du personnel (Bertelli, 2006). Toutefois, les changements d'idéologies n'entraînent pas automatiquement la transformation concrète des structures. Celle-ci est un processus plus graduel et complexe que le simple changement de gouvernement. C'est dire que les *structures organisationnelles* ne disparaissent pas totalement à chaque changement d'idéologies politiques ou d'institutions. Pour preuves, les ministères réputés bureaupathologiques en 2016 (République du Bénin, 2016, p.49) ont une existence qui remonte à la période post-indépendance. Ils ont survécu à toutes les réformes structurelles du néolibéralisme adopté par le Bénin depuis les années 1990. On assiste à une superposition incompatible des différentes couches organisationnelles, chacune reflétant une période historique spécifique. À titre illustratif, proposons un classement des structures d'offre en services publics béninois selon les périodes et leur appartenance à la bureaucratie traditionnelle ou au NMP.

Tableau 1.3 Classement des formes organisationnelles ayant émergé dans l'AP béninoise selon les périodes, leur appartenance à la bureaucratie traditionnelle ou NMP

Paradigmes de gestion Périodes de référence	Bureaucratie traditionnelle	NMP
Période post-indépendance (1960 -1972)	Ministères centraux – Premiers sociétés d'État et offices publics (pour gérer les secteurs stratégiques de l'économie nationale) - Administrations locales héritées de la colonisation	Ne s'appliquait pas
Période révolutionnaire (1972-1990)	Régie et sociétés d'économies mixtes (dans le cadre de la politique d'économie dirigée)	Ne s'appliquait pas
Période du renouveau démocratique (1990-2016)	Ministères réorganisés – Collectivités locales décentralisées	Premières agences autonomes et Fonds – Partenariats public-privé – Privatisations partielles – Début de la sous-traitance

Paradigmes de gestion Périodes de référence	Bureaucratie traditionnelle	NMP
Période du « Bénin révélé » (2016 à ce jour)	Ministères restructurés (tendance vers des structures simplifiées)	Agences autonomes (création massive – Partenariat public-privé (cadre légal renforcé) – Privatisations accrues, sous-traitance étendu – Établissement publics réformés, impartition de certains services - Structures de projet – Guichets uniques – Plateformes de services numériques

Source : Auteur

Le tableau 1.3 ci-dessus montre que les différentes formes organisationnelles qui foisonnent actuellement le paysage administratif béninois, tirent chacune sa source d'une des périodes historiques identifiées. Bien que réorganisés (1990-2016) et restructurés (2016 à ce jour), les ministères ont fait preuve d'une certaine inertie ayant résisté aux changements idéologiques rapides. Ils ont maintenu leurs pratiques et cultures organisationnelles malgré les changements de gouvernement.

Bien qu'elles aient été dénommées sociétés d'État, régies, offices, sociétés d'économies mixtes, elles ne pouvaient jusqu'en 1990, être prises pour des structures véritablement autonomes (Loi n° 88-005 du 26 avril 1988). Il faudrait attendre la loi n° 2020-20 portant Création, Organisation et Fonctionnement Des Entreprises Publiques En République Du Bénin pour une véritable autonomie dont les prémices remontent à la période post-démocratique avec la loi n° 94-009 Portant Création, Organisation et Fonctionnement Des Offices à Caractères Social, Culturel et Scientifique. Entre 1990 et 2016, il y a eu la création de nouvelles formes organisationnelles comme les agences et les fonds pour mettre en œuvre certaines politiques publiques. Depuis 2016, la loi 2020-20 modernise le cadre juridique et reconnaît officiellement les formes suivantes : établissement public administratif (office ou agence), société d'État et société à participation publique majoritaire. Plus que jamais, ces formes d'organisation s'inscrivent dans le NMP.

Pour l'essentiel, les formes organisationnelles que présente le paysage administratif béninois remontent à des périodes historiques précises. Cette situation signale une certaine inertie organisationnelle, en l'occurrence des ministères bureaucratiques qui sont

en réalité un héritage colonial. Dans ce tableau 1.3, on peut noter qu'à partir de 1994 avec la loi n° 94-009 citée supra, et plus encore à partir de 2020 avec la loi 2020-20, les formes d'entreprises d'État ont été profondément transformées en structures autonomes. Cependant, l'avènement des structures inspirées par le NMP à partir des années 1990 n'ont pas fait disparaître les ministères, encore moins transformé véritablement ceux-ci en structures flexibles. Ces ministères réputés bureaucratiques et ces organisations inspirées du NMP cohabitent en milieu organisationnel public béninois. On pourrait donc conclure à une hybridation des structures d'offre de services publics comme agence publique, office public, régie, société d'État, Fonds, établissements publics, ainsi qu'ont relevé Mazouz et al. (2022, p.52).

1.2.3 RAI et TGP : évolutions et contradictions au niveau du cadre de gestion

Tout comme les niveaux institutionnel et organisationnel, le niveau managérial ne fait pas abstraction du constat de cohabitation relevé. En effet, les conceptions idéologiques qu'a connues le Bénin à diverses périodes ont impacté le choix des modes de gestion et les méthodes de gestion devant aller avec les formes organisationnelles mises en place. À titre illustratif, essayons encore un classement des cadres de gestion selon leurs périodes d'émergence et leur appartenance à la bureaucratie ou au NMP.

Tableau 1.4 Classement des cadres de gestion ayant émergé dans l'AP béninoise selon les périodes et leur appartenance à la bureaucratie traditionnelle ou au NMP

Paradigmes de gestion Périodes de référence	Bureaucratie traditionnelle	NMP
Période post-indépendance (1960 -1972)	Administration classique	Ne s'appliquait pas
Période révolutionnaire (1972-1990)	Administration centralisée	Ne s'appliquait pas
Période du renouveau démocratique (1990-2016)	Administration classique (cadre de gestion axée sur les moyens)	Gestion axée sur les résultats (introduction) – Gestion par objectifs (émergence progressive) – Gestion par programmes (introduction timide)
Période du « Bénin révélé » (2016 à ce jour)	Administration classique (décentralisation avancée)	Gestion axée sur les résultats (renforcement) – Gestion par projets (émergence progressive) – Gestion et budgétisation par programmes (émergence progressive)

Source : Auteur

Selon le tableau 1.4 ci-dessus, le cadre de gestion associé à la bureaucratie a évolué de l'administration classique (entre 1960 à 1972) en passant par l'administration centralisée (entre 1972 à 1990) à l'administration décentralisée (de 1990 à ce jour). On peut réaliser que contrairement aux valeurs et aux structures d'offre de services publics, les changements subis par le cadre de gestion dans le temps, correspondent plus aux idéologies politiques dominantes. En effet, l'administration classique comme cadre de gestion est le reflet de l'héritage politique, juridique et administratif colonial ayant prévalu en l'absence d'une idéologie cohérente pendant la période postindépendance. Dans le même ordre d'idées, la centralisation de l'administration constatée au cours de la période révolutionnaire, se justifierait par le marxisme-léninisme et le monopartisme sous lesquels le pays a été conduit en ce temps. L'administration est depuis lors considérée comme décentralisée conformément à la logique libérale qui prévaut depuis la transition démocratique de 1990.

À cet égard, un effet d'hybridation du cadre de gestion peut se noter à partir de la période du renouveau démocratique. En effet, l'administration classique axé sur les moyens demeure un cadre de gestion associé à la bureaucratie. Les différentes études diagnostiques effectuées depuis les états généraux de 1994 ont sans exception reconnu cette situation. C'est le cadre de gestion axée sur les moyens qui prévaut dans les ministères. Relevons que depuis l'adoption du Décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats (CaR-GBAR), ce cadre de gestion cohabite avec le cadre de gestion généralement associé au NMP comme la gestion par résultats, la gestion par programmes, la gestion par projets. Toutefois, l'on peut se demander si de par sa décentralisation, l'administration classique ne cède-t-elle pas peu à peu au cadre de gestion relevant du NMP. La réponse à cette question ne relevant pas des objectifs de notre recherche, nous nous limitons aux constats.

Au regard de ce qui précède, nous pourrions également conclure à une hybridation du cadre de gestion. Ce constat s'est fait remarquer depuis l'adoption du Car-GBAR en 2005 où il est plausible de constater une cohabitation de la bureaucratie et du NMP au niveau du cadre de gestion du SNGP. Ce constat reste soutenu par les études effectuées par Mazouz et al. (2022, p.52).

1.2.4 RAI et TGP : évolutions et contradictions au niveau des outils de gestion

Étant donné que le cadre de gestion fournit le socle normatif et stratégique orientant l'utilisation des outils de gestion, il est intrinsèquement lié avec ces derniers. Ainsi, comme nous pouvons le noter dans le tableau 1.5 ci-dessous, le même effet d'hybridation suivant les logiques bureaucratique et managériale en cohabitation (Ibid., 2022, p.52) peut se faire remarquer au niveau des artéfacts de gestion.

Tableau 1.5 Classement des outils de gestion ayant émergé dans l'AP béninoise selon les périodes et leur appartenance à la bureaucratie traditionnelle ou au NMP

Paradigmes de gestion Périodes de référence	Bureaucratie traditionnelle	NMP
Périodes post-indépendance et révolutionnaire (1960 -1990)	Planification centralisée – Procédures administratives centralisées – Hiérarchie rigide	Ne s'appliquait pas
Période du renouveau démocratique (1990 à ce jour)	Approche traditionnelle de budget (de moyens) - Plan annuel d'activités et de gestion – Prévisions budgétaires annuelles (jusqu'en 2022)	Planification stratégique – Mesure du rendement – Grille de risques – Mesure du rendement – Loi organique relative aux lois de Finances - Standard de satisfaction – Revue des processus - E-gouvernement – Contrats/conventions de performance et ententes de gestion – Grilles d'étalonnage
	Approche traditionnelle de budget (discutable)	

Source : Auteur

Contrairement aux classements précédents relatifs aux valeurs, aux structures d'offre de services publics et au cadre de gestion, ce tableau situe l'émergence des outils de gestion présents dans l'AP béninoise dans seulement deux grandes périodes. Seule la transition démocratique des années 1990 et le basculement de tous les ministères en mode budget-programme depuis 2022²⁸ ont significativement influencé l'évolution des outils de gestion. Une analyse sur l'évolution du cadre de gestion (tableau 4), peut nous aider à comprendre cette réalité. En effet, prenant la première période (1960 à 1990), même si un effet de centralisation de l'administration a été constaté lors de la période révolutionnaire

²⁸ Voir <https://budgetbenin.bj/la-gestion-du-budget-selon-lapproche-programme-une-realite-au-benin/>, consulté le 28 décembre 2024). Cette mise en application effective reste encore discutable.

(1972 à 1990), l'administration est restée foncièrement bureaucratique. Elle n'a pas changé ; le marxisme-léninisme n'a fait que renforcer la bureaucratie existante qui n'a véritablement commencé à perdre de son poids par l'effet de décentralisation, qu'après la période de transition démocratique des années 1990.

Par contre, depuis 2022 et avec la mise en application du budget-programme dans tous les ministères, on note dans cette AP, une disparition quasi-totale des outils de gestion associés à la bureaucratie ; bien que le niveau d'utilisation varie d'un ministère à un autre et d'une structure à une autre au sein d'un même département ministériel. Dépendamment de la qualité des ressources humaines à disposition, ministères et leurs structures autonomes sont généralement astreints à l'utilisation des mêmes outils de gestion.

En guise de synthèse des quatre tableaux précédents, les outils sont plus susceptibles de changement que le cadre de gestion, les structures d'offre de services publics et les institutions. Par conséquent, l'effet d'hybridation ou de cohabitation se fait plus noter au niveau des institutions que des structures d'offre de services publics où n'existent que les ministères classiques désormais réduits à quelques directions²⁹ chargées du suivi de la mise en œuvre des politiques publiques relevant de leurs domaines. Dans le même ordre d'idées, cet effet de cohabitation est plus significatif au niveau des structures qu'au niveau du cadre de gestion. Ministères et les autres formes organisationnelles étant astreints aux mêmes artefacts de gestion, l'administration classique en décentralisation avancée cède au cadre de gestion axée sur les résultats et non les moyens.

Ces constats reflètent l'évolution progressive de l'administration publique béninoise vers l'adoption des principes du NMP, particulièrement depuis 2022 avec le basculement de tous les ministères en mode budget-programme.

²⁹ À titre d'exemple, par les fusions et scissions des ministères engagées par les récentes réformes structurelles, les directions centrales des ministères qui étaient, jusqu'à l'avènement du régime actuel au pouvoir, au nombre de quatre (Direction des ressources humaines, Direction des ressources financières et du matériel, Direction de la programmation et de la prospective et Direction de l'informatique et du pré-archivage) sont, par décret n° 2016-292 du 17 mai 2016 fixant structure type des ministères (Présidence de la République du Bénin, 2016), passés à trois (Direction de l'administration et des finances, Direction de la programmation et de la prospective et Direction de l'informatique et du pré-archivage). Elles sont récemment réduites à seulement deux (Direction de la planification, de l'administration et des finances et Direction des systèmes d'information) par décret n° 2021-401 fixant la structure-type des ministères (Présidence de la République du Bénin, 2021).

1.2.5 Hybridation du SNGP et défis de gouvernance

Quoiqu'à des degrés divers, un constat d'hybridation des niveaux d'analyse du SNGP (*institutions, structures d'offre de services publics, cadre de gestion et outils de gestion*) peut être établi sur la base des analyses faites des quatre tableaux précédents. Ce constat rejoint les travaux de Mazouz et al. (2022, p. 52) sur la coexistence, dans cette administration publique, de logiques bureaucratiques, managériales et partenariales. Plus largement à l'échelle africaine, les analyses de la gouvernance hybride proposées par Motadi et Sikhwari (2024) mais aussi par Cherkaoui Dekkaki et al. (2025) montrent comment les dispositifs de gestion importés, lorsqu'ils ne font pas l'objet d'une appropriation contextuelle, s'imbriquent aux arrangements institutionnels locaux pour former une combinaison de logiques hybrides parfois antinomiques.

Or, selon l'approche par les TGP initiées par Hudon et Mazouz (2014, p.15), la cohabitation des valeurs traditionnellement associées à la chose publique et des valeurs performatives peut traduire des *TGP institutionnelles* (Hudon & Mazouz, 2014 ; Mazouz et al., 2022). La période du renouveau démocratique marquant le début de l'introduction de la logique libérale peut constituer le point de départ de ce type de tensions dans le contexte béninois. Depuis lors, se note la transformation de l'éthos du service public, qui s'explique par l'évolution de la culture administrative vers un mélange de valeurs traditionnelles et entrepreneuriales. Cette cohabitation est notoire dans la liste des valeurs de l'action publique, reconnue par le code d'éthique et des valeurs de l'administration publique (MTFP, 2023, p.27). Dans la même perspective, la cohabitation des structures réputées bureaucratiques avec celles flexibles inspirées par le NMP, peut exposer à des *TGP organisationnelles*. En effet, n'est pas exempt de tensions, l'assouplissement de la hiérarchie qui s'est fait constater avec l'effet d'atténuation de la rigidité bureaucratique par l'introduction de structures plus flexibles et décentralisées (tableau sur le classement des structures d'offre de services publics). Dans le même ordre d'idées, l'occurrence des *TGP managériales* est probable en contexte de confrontation ou la cohabitation des cadres de gestion associés à la fois à bureaucratie et au NMP. Ces tensions émergent souvent du défi de gestion de la coexistence de logiques différentes, comme on peut le constater dans le tableau 4 sur le mode de gestion. Il en est de même des *TGP artéfactuelles* qui pourraient surgir lorsque les outils de gestion répondant à l'administration traditionnelle

se retrouvent en confrontation avec ceux d'implémentation de la logique managériale. En contexte public béninois, ce type de TGP pourrait s'expliquer par le manque de compétences à utiliser les outils managériaux auxquels ministères et structures sont désormais astreints sans le préalable de renforcement des capacités.

En substance, le SGNP se trouve hybridé dans ses composantes institutions, organisations, cadre et outils de gestion. Cette situation laisse présager des TGP institutionnelles, organisationnelles, managériales et artéfactuelles ; ce qui constitue de véritables défis de cohérence et de pilotage de la gouvernance dans ce pays. Il s'agit d'un contexte d'incertitude qui s'est fait notable lors des récentes réformes structurelles marquées par l'agencification.

La section suivante se concentre sur ce phénomène qui se positionne au niveau organisations du SNGP afin d'en clarifier davantage les tenants et les aboutissants tensionnels.

1.3 Découplage structurel et tutelle fonctionnelle : émergence de la problématisation empirique et des axes de recherches initiaux

Les ministères hérités de la colonisation évoluent dans un cadre de changements complexe, et prescriptif (section 1). Le SNGP s'en trouve hybridé dans ses composantes y comprises les structures d'offre en services publics dont font partie ces ministères (section 2). Au cœur de cette hybridation se déploie le programme d'agencification, dont la dynamique fait surgir la problématique et en cristallise la question fondatrice.

Pour mieux cerner ces enjeux empiriques et questionnements de recherche évolutifs, nous proposons dans cette section, de présenter d'abord ce programme. Ensuite, les ministères étant à l'initiative de la création des agences, en vertu de la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020, il serait important de s'intéresser aux facteurs qui influencent directement ce comportement organisationnel. Car, les organisations adoptent parfois des structures correspondant aux formes institutionnalisées qui colonisent leur environnement (Meyer & Rowan, 1977; Zelinschi et al., 2013). Les deux sous-sections suivantes, pourront se concentrer sur les dynamiques relationnelles entre ces deux

structures en abordant respectivement la rupture institutionnelle engendrée par ce programme et l'évolution des relations qui s'en est suivie.

1.3.1 Agencification : programme de réformes et son évolution

Même si le fondement a été posé par la loi n° 88-05³⁰ du 26 avril 1988 sur la création des entreprises publiques et semi-publiques, la création de structures plus flexibles que la bureaucratie rigide existante au Bénin remonte à l'ère de la transition démocratique avec l'adoption de la Loi n° 94-009 portant Création, Organisation et Fonctionnement des Offices à Caractères Social, Culturel et Scientifique. C'est une loi qui trouve son ancrage dans le libéralisme économique officiellement adopté avec l'appui technique et financier extérieur dans la constitution de 1990 sur le nouvel État démocratique (Lagae, 2015). Elle s'inscrit dans la panoplie de réformes structurelles engagées suite au renforcement de la bureaucratie imputé au régime marxiste-léniniste (1972 à 1990) et à la conclusion du premier PAS par le pays. Mais il s'agissait d'un début de réformes structurelles renforcées en 2005 avec l'approbation par décret n°2005-789 du CaR-GBAR entendu cadre de réforme de la gestion axée sur les résultats (Présidence de la république du Bénin, 2005). Cet acte a permis la création de quelques agences jusqu'en 2016 dans une perspective de consolidation des acquis démocratiques. Depuis 2016, « le gouvernement du Bénin a fait de l'agencification, le principal mécanisme d'action » (MTFP, 2022, p.108). En 2020, cette approche s'est vu renforcée par la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020. Conformément à l'article 2 de cette loi, les ministères prennent l'initiative de la création d'*agences publiques* pour prendre en charge certaines de leurs missions. Déjà en 2021, étaient recensées quarante-deux (42) agences (MTFP, 2022, p.108) dont onze (11) directement rattachées à la Présidence de la république. Les trente et une (31) autres sont mises sous la tutelle des ministères sectoriels qui n'étaient que vingt-trois (23). L'effectif des agences ne cesse d'évoluer au fil du temps, comme prévu par le PAG2, notamment dans les secteurs de l'agriculture, du tourisme, des arts et culture, de l'eau et des mines (MTFP, 2022, pp.41-56).

³⁰ Loi n° 88-005 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Entreprises publiques et Semi-Publiques (Loi n° 88-005 du 26 avril 1988.)

La création de nombreuses agences résulte également de la fusion d'entités préexistantes. Concrètement, des ministères opèrent un découplage structurel en transformant leurs anciennes directions générales en agences publiques. Ainsi, les ministères fonctionnellement homogènes, mais jugées inefficaces sont scindés. Ils délèguent l'autorité à des structures indépendantes en vue de fonctionner selon les préceptes de la GAR et contourner l'inefficacité bureaucratique pour l'autonomisation accrue des gestionnaires publics (Hudon & Mazouz, 2014 ; Proulx, 2010). Autrement dit, des structures organisationnelles plus flexibles sont extraites des ministères pour lesquelles, elles deviennent des structures d'exécution par excellence. Ainsi, dans le PAG 2016-2021, tous les 45 projets phares ont été conduits par des agences (BÉNINRÉVÉLÉ, 2016, p.8). Il en est de même pour le PAG 2021-2026 selon lequel, ce sont les agences qui sont chargées de l'exécution des projets du gouvernement (BÉNINRÉVÉLÉ, 2021, p.20). Le PAG étant un programme fait d'un ensemble d'actions, de réformes et de projets (Ibid., 2021, p.22), il se trouve finalement mis en œuvre par les agences publiques³¹. Plus précisément, comme relevé dans *Béninrévélé*, la gestion des fonds et la mise en œuvre des projets financés par les PTF sont confiés aux agences spécialisées (PNUD, 2020).

La création de structures plus flexibles que les ministères remonte à la période post-démocratique avec l'adoption de la logique libérale. Cependant, l'autonomie de ces structures s'est accrue dans le temps, notamment à partir de 2020. Dès lors, elles sont considérées comme les structures par excellence chargées de la mise en œuvre du PAG. Cette réputation des agences pourrait influencer leur création massive. Ainsi, la prochaine sous-section s'intéresse aux pressions institutionnelles externes et internes favorables à la création de ces structures. Elle met au jour les acteurs et leurs moyens de pressions.

1.3.2 Facteurs externes et internes à l'agencification : pressions institutionnelles

Des facteurs externes

Le contexte historique révèle que le Bénin fait face à de fortes pressions institutionnelles pour moderniser son administration publique. Ces pressions peuvent être perçues selon

³¹ À titre illustratif, l'Agence pour le Développement des Petites et Moyennes Entreprises (ADPME) est l'unique guichet gouvernemental permettant l'accès des entrepreneurs aux services financiers et non financiers. Le Fonds National pour le Développement de l'Agriculture (FNDA) et le Fonds National pour la Microfinance gèrent directement le financement des entreprises et des populations à la base.

les contextes identifiés et les niveaux national et international. Elles sont exercées par plusieurs acteurs dont les trois principaux sont : l'État, les PTF et les organisations de la société civile (OSC). Au niveau national, il y a les pressions du gouvernement pour la modernisation de l'administration et les multiples attentes des citoyens et des OSC qui relèvent primordialement des contextes politique et socio-culturel décrits dans la première section. Nous pourrions également relever au niveau international, les tendances régionales avec la pression des partenaires au développement qui ressortent notamment du contexte économique du pays. Nous récapitulons ces éléments comme suit :

Tableau 1.6 Principaux acteurs externes aux ministères et pressions institutionnelles mobilisées

Contextes	Principaux acteurs	Principales pressions institutionnelles	Exemples de manifestations des pressions institutionnelles
Politique	État béninois	Normatives	- Promotion de la modernisation, notamment de la professionnalisation de l'AP - Recherche d'une meilleure performance des services publics
		Mimétiques	Adoption de pratiques de gestion inspirées du secteur public
		Coercitives	- Adoption des lois et décrets fixant le cadre général des réformes structurelles et mise en place de procédures standardisées pour la création d'agences - Fixation d'objectifs précis et d'indicateurs de performance pour l'administration - Exigences pour les ministères de disposer d'une agence avant d'exécuter un projet phare du gouvernement
Économique	PTF et mouvements régionaux	Normatives	Encouragement à l'adoption de normes et standards relevant des principes de gestion inspirés du NMP
		Mimétiques	Incitation à reproduire des modèles de gestion considérés performants dans d'autres pays
		Coercitives	- Conditionnalités imposées pour l'aide au développement - Exigences pour plus de transparence et d'efficacité
Socio-culturel	Organisations de la société civile (OSC)	Normatives	- Exigence de transparence et de meilleure redevabilité de l'action publique - Demande de participation accrue dans la gestion des affaires publiques
		Mimétiques	- Exiger l'observance des tendances sociales générales dans les pays développés de la sous-région et du monde - Promotion de modèles de gestion participative observés dans d'autres contextes
		Coercitives	Mobilisations pour une plus grande implication dans les processus décisionnels

Source : Auteur

Pour Powel et Dimaggio (1991), il y a trois types de pressions institutionnelles : les pressions normatives, les pressions mimétiques et les pressions coercitives. Ces pressions s'exercent de manière simultanée et parfois contradictoire, créant un environnement institutionnel complexe (Greenwood et al., 2011; Lounsbury, 2008) pour la mise en œuvre des réformes administratives. À cet égard le tableau 6 ci-dessus relève au niveau national, la pression politique assimilable à une forte volonté de moderniser sinon d'*accélérer la modernisation de l'AP (Béninrévélé, 2016, 2021)*. Cette volonté née pendant la transition démocratique de 1990 s'est vu renforcée par les gouvernements successifs. En effet, dans la quête de modernisation pour la professionnalisation et la meilleure performance des services publics, d'importantes mesures légales et réglementaires ont été prises par le gouvernement. Ces mesures visent à définir les normes mais également les procédures standardisées à suivre pour la création d'agences (la Loi n° 2020-20 portant création, organisation et fonctionnement ces entreprises publiques en République du Bénin, 2020) . De même, il y a les attentes des citoyens envers leur administration. Ces attentes ont évolué depuis la transition démocratique et sont perceptibles à travers les exigences des OSC envers l'appareil étatique. Ce sont des exigences en termes d'amélioration de la qualité des services offerts aux usagers, la réduction de la bureaucratie et des lourdeurs administratives, une plus grande transparence et une meilleure redevabilité de l'action publique. Ces organisations exercent notamment des pressions mimétiques en exigeant l'observance des tendances sociales générales observées dans les pays développés. Les OSC demandent à s'impliquer davantage dans la gestion des affaires publiques.

Les partenaires au développement, plus précisément les institutions internationales exercent une pression pour la modernisation génératrice d'agencification dans le secteur public béninois. Cette pression se manifeste à travers les conditionnalités liées à l'aide au développement, à la promotion des préceptes du NMP et aux exigences de résultats mesurables. Elle peut être également vue sous le prisme des tendances régionales marquées par les effets de la mondialisation. En effet, le Bénin s'inscrit dans un mouvement régional de réformes administratives. Le but visé est de s'aligner sur les standards internationaux en matière de gouvernance. Des pays comme le Mali, le Togo, la Guinée-Bissau ont engagé des réformes similaires pour ne citer que des pays d'Afrique de l'Ouest (Oumarou, 2009).

Pour l'essentiel, la création massive d'agences publiques au Bénin résulte partiellement d'un ensemble de pressions institutionnelles émanant de différents acteurs, reflétant une volonté de modernisation de l'État. Elle émane également d'un certain nombre de facteurs internes aux ministères que nous clarifions ci-dessous.

Des facteurs internes

En référence au contexte historique décrit à la première section, nous pourrions relever trois facteurs principaux susceptibles d'influencer en interne, la tendance de création massive d'agences publiques. Il s'agit de la complexité structurelle, la culture administrative marquée par une forte résistance au changement et les réseaux informels de pouvoirs.

La complexité structurelle peut être perçue d'abord du point de vue variété incompatible de structures foisonnant le paysage administratif béninois *office public, régie, société d'État, fonds, établissement public*. Ensuite, elle peut être comprise sous l'angle de rigidité de la structure formelle des ministères caractérisés par une certaine inertie bureaucratique. Enfin, la complexité structurelle dans le contexte béninois se rapporte à la coexistence de pratiques bureaucratiques héritées de la colonisation et des modes de gestion plus modernes.

Par ailleurs, les habitudes et pratiques informelles ancrées se révèlent très difficiles à modifier. C'est le fait d'une culture administrative résistante au changement. Cette résistance se manifeste par une certaine opposition de la culture administrative traditionnelle caractérisant les ministères aux nouvelles logiques managériales diffusées à travers les réformes structurelles. En effet, les différentes études diagnostiques effectuées dans le temps et qui ont été évoquées dans la première section ont, sans exception, pointé du doigt la bureaucratie dans laquelle ces ministères sont enracinés depuis la période coloniale (MTFP, 2010, 2022). À y voir de près, ce sont des résistances culturelles et comportementales. Les premières se manifestent à travers l'attachement aux pratiques traditionnelles héritées de la colonisation. Ce sont des pratiques institutionnalisées qui se montrent difficiles d'abandon. Les deuxièmes quant à elles, s'illustrent à travers la crainte

de perte de pouvoir et de statut par la délégation de responsabilité. D'où le troisième facteur qui se trouve inextricablement lié aux autres.

En effet, les réseaux informels de pouvoir se dressent en parallèle avec l'organisation formellement établie. Les acteurs bénéficiant du système informel s'opposent aux changements qui menaceraient leur influence. Ces acteurs nourrissent le contexte socioculturel avec des pressions claniques ou ethniques susceptibles d'interférer avec le fonctionnement formel des structures. L'agencification se trouverait face à un problème de conciliation des exigences de performance avec les réalités socio-culturelles béninoises.

Il convient de retenir que la complexité structurelle, la culture administrative marquée par une forte résistance au changement et les réseaux informels de pouvoirs sont des facteurs internes qui contrastent avec les différentes pressions institutionnelles externes identifiées précédemment. La création massive d'agences publiques se trouverait donc à l'intersection des pressions internes et externes pour être un moyen de s'adapter formellement aux exigences de réforme. Mais comment fonctionne cette agencification telle que définie par les dispositions légales et réglementaires.

1.3.3 Agencification comme rupture institutionnelle entre agences et ministères

La loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020 sur la création des entreprises publiques marque une rupture fondamentale dans le système de gouvernance des relations ayant précédemment prévalu entre ministères et agences de tutelle. Nous décrivons cette rupture à travers l'organisation et le fonctionnement de ces deux formes de structures dans leurs fonctions, rôles, types de structures, paradigmes de gestion, approches de gestion, logiques de gestion et statut du personnel. La mobilisation de ces axes nous permettrait de saisir la profondeur et la portée du changement du SNGP, tant sur le plan structurel que sur le plan des pratiques et des dynamiques humaines en vue d'une lecture systémique et critique des transformations institutionnelles. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les dispositions légales³² et réglementaires phares qui ont culminé ce modèle avec la loi n° 2020-20 citée

³² La loi n° 88-05 du 26 avril 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques ; la loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique ; la loi n° 92-023 du 6 août 1992 portant détermination des principes fondamentaux des dénationalisations et des transferts de propriété d'entreprise du secteur public que secteur privé.

supra (La Loi N° 2020-20 Portant Création, Organisation et Fonctionnement Des Entreprises Publique En République Du Bénin, 2020) et le décret n° 2021-401 fixant la structure-type des ministères et du décret n° 2022-476 portant modification des articles 58, 64 et 82 du décret précédent, (Décret n° 2022-476 du 03 août 2022, 2022 ; Présidence de la République, 2021). Sur la base de ces dispositions et en référence au contexte historique dans la première section, nous proposons le paysage administratif récapitulé dans le tableau 1.7 ci-dessous.

Tableau 1.7 Organisation et fonctionnement des ministères et agences

Structures d'offre en services	Ministères de tutelle	Agences
Fonctions	Fonction politique	Fonction pragmatique
Rôles dans la mise en œuvre du PAG	Fonctions de supervision (conduite de projets et élaboration des rapports de suivi sectoriel)	Fonctions opérationnelles (exécution de tous les projets phares du Gouvernement)
Types de structure	Structure hiérarchique rigide	Organisation flexible
Paradigmes de gestion	Bureaucratie dominée	Nouveau management public
Approches de gestion	Approche réglementaire	Approche gestionnaire
Logiques de gestion	Logique de moyens	Logique de résultats
Statut du personnel	Fonctionnaires statutaires	Contractuels évalués au mérite (majoritairement)

Source : Auteur

Selon le tableau 1.7 ci-dessus, les ministères béninois constituaient un véritable héritage de la structure bureaucratique française sans de véritables transformations entre 1960-1972. À cela s'ajoutent la forte centralisation du pouvoir et le renforcement de la hiérarchie par le régime marxiste-léniniste (1972-1990) qui tenait à y maintenir le contrôle total. Par ailleurs, malgré les changements politiques de 1990 à ce jour, la structure ministérielle est restée relativement stable, conservant sa rigidité hiérarchique pour assurer la continuité de l'État. En témoignent les divers diagnostics institutionnels³³. Ils jouent le rôle de contrôle et comprennent, selon le décret portant structure-type cité précédemment, le Ministre, le

³³ Les états généraux de la fonction publique de décembre 1994 et les diagnostics institutionnels réalisés par les différents régimes, notamment ceux de 1996 ; de 2010 pour la réalisation du plan stratégique 2011-2020 des réformes administratives et institutionnelles ; de 2016 récemment effectués par le régime actuel au démarrage de son premier PAG. Nous les avons cités tous dans la première section.

Cabinet, les directions centrales et techniques ; ce qui favorise une approche réglementaire et une logique de moyens bien que la logique de résultat y soit officiellement prônée. La gestion des ressources humaines dans les ministères offre une sécurité d'emploi pour assurer la continuité de l'État. C'est une méthode qui tire également ses racines de l'histoire administrative du pays depuis son indépendance. Malgré l'évolution du cadre légal apportée par la loi n° 2015-18 du 21 septembre 2017 portant statut général de la fonction publique (Assemblée nationale, 2015) et les réformes de la fonction publique engagées dans le temps, les ministères ont majoritairement des fonctionnaires statutaires.

En revanche, les agences sont des structures plus récentes et plus flexibles inspirées du NMP, dont les premières esquisses ont vu le jour lors des réformes post-1990, précisément après la conférence nationale de 1990³⁴ et lors des réformes récentes³⁵ visant à accélérer la modernisation de cette AP. Ce sont des structures qui ont vocation d'une approche gestionnaire et d'une logique de résultats, considérant notamment leur autonomie financière et leur flexibilité opérationnelle. En matière de gestion des ressources humaines, la contractualisation va croissante³⁶ dans les agences. Le personnel des agences est recruté suivant le cadre juridique spécifique défini par le décret n° 2015-373 du 24 juin portant régime juridique d'emploi des Agents Contractuels de l'État (ACE) (Présidence de la république du Bénin, 2015). Cette situation favorise une gestion plus flexible et basée sur le mérite.

Par ailleurs, du point de vue fonctionnel, dans le contexte organisationnel public béninois marqué par l'agencification, on peut distinguer deux types de structures jouant des fonctions différentes. Il s'agit des fonctions politique et pragmatique assurées respectivement par les ministères sectoriels et les agences. En effet, si les ministères sectoriels avaient une fonction stratégique lors de l'exécution du PAG 2016-2021, il n'en est plus de même pour la mise en œuvre du PAG 2021-2026. Selon les modalités de mise en œuvre de ce deuxième programme, au niveau stratégique du cadre institutionnel ne se trouvent dorénavant que le Ministère du développement et de la coordination de l'action

³⁴ Loi n°94-009 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractères social, culturel et scientifique

³⁵ Loi n°2020-20 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques en République du Bénin

³⁶ La proportion d'ACE est passée de 13% en 2006 à 71% en 2017 (MTFP, 2018, p.6).

gouvernementale (MDCAG), le Ministère de l'économie et des finances (MEF), le Secrétariat général de la Présidence (SG/PR) et le Bureau d'analyse et d'investigations (BAI). Les volets planification, coordination, évaluation de mise en œuvre sont confiés au MDCAG tandis que ceux relatifs à la programmation des projets d'investissements publics et la mobilisation des ressources sont gérés par le MEF. Le SG/PR supervise le dispositif de suivi de la mise en œuvre et consolide les rapports de suivi sectoriel pendant que le BAI contrôle la gouvernance des projets, les programmes et réformes (Béninrévélé, 2021, p.20). Ainsi, les ministères sectoriels se trouvent au niveau opérationnel avec leurs agences d'exécution. Ils ne sont chargés que de la conduite de projets et de l'élaboration des rapports de suivi sectoriel (Ibid., 2021, p.20). Seules les agences sont chargées de la mise en œuvre des réformes et projets d'investissements publics. Dans cette séparation de rôle stratégique de celui opérationnel, les ministères sont appelés à assurer la légitimité démocratique et la représentation des intérêts. De façon plus détaillée, selon les dispositions légales et réglementaires en vigueur, les ministères jouent principalement une fonction politique en assurant dans leurs domaines respectifs :

- Le suivi des orientations stratégiques définies par le gouvernement et dont le lead est confié aux MDCAG, MEF, SG/PR et BAI.
- Le dialogue et l'arbitrage entre différents intérêts des parties prenantes pour la recherche de compromis.
- La coordination interne et interministérielle.
- Le contrôle de l'action administrative par les élus, la communication et la justification des décisions gouvernementales auprès des citoyens.

Quant aux agences, elles ont, selon les mêmes dispositions citées supra, une vocation plus opérationnelle et pragmatique, notamment en assurant l'efficacité et l'efficience opérationnelle des politiques et programmes définis par leurs ministères de tutelle en collaboration avec le MDCAG, MEF, SG/PR et BAI (Béninrévélé, 2021, p.20). Autrement dit, ce sont les agences qui garantissent l'opérationnalisation concrète de l'orientation libérale qui sous-tend l'ensemble des réformes et qui s'articule autour des notions de *modernisation, de performance, d'efficacité, d'efficience, de transparence et de*

rationalisation de l'État (Béninrévélé, 2016, 2021). Plus concrètement, les agences assurent :

- L'adoption formelle des normes, structures institutionnelles, cadre et outils de gestion inspirés du NMP et prescrits par l'environnement externe. Ainsi, elles constituent la vitrine des ministères, bénéficiant de la plus grande partie du budget national et de l'entièreté des financements extérieurs.
- Le maintien d'une image de rationalité en maintenant les normes affichées.
- La recherche de performance et d'optimisation des ressources.

Il en ressort qu'au plan organisationnel, les ministères ont une structure verticale rigide héritée de l'époque coloniale et postcoloniale. Ils emploient leur personnel conformément à la loi sur la fonction publique. Au contraire, les agences, ont une structure plus horizontale avec un conseil d'administration (CA). Leur personnel est majoritairement contractuel. En ce qui concerne les relations fonctionnelles entre ministères et agences sous tutelle, les ministères fonctionnent suivant une approche réglementaire axée sur le respect des procédures, orientée vers une logique de moyens. À l'opposée, les agences ont vocation d'une approche gestionnaire orientée vers les résultats avec une plus grande autonomie financière et opérationnelle.

1.3.4 Relations entre agences et ministères de tutelle : un modèle de combinaison tutelle fonctionnelle et découplage organisationnel

L'évolution de la relation entre agences et ministères béninois s'inscrit dans une trajectoire historique marquée par plusieurs réformes majeures (section 1) ayant transformé profondément le SNGP (section 2). Elle a culminé avec l'adoption de la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020 qui consacre une autonomie renforcée des agences publiques. Pour saisir l'évolution chronologique de ces relations, énumérons :

- **La période fondatrice (1988-1992) : une relation de tutelle classique**

Les bases du système de tutelle ministérielle ont été posées par la loi n°88-05³⁷ sur la création des entreprises publiques et semi- publiques. Cette loi établissait une relation

³⁷ Loi n° 88-005 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Entreprises publiques et Semi-Publiques (Assemblée nationale, 1988)

hiérarchique claire où le ministère de tutelle constituait l'autorité principale sur les offices et agences publiques.

Il s'agissait d'un modèle de tutelle classique caractérisé par :

- Une forte dépendance des offices envers leur ministère sectoriel qui exerce un contrôle hiérarchique direct.
- Une autonomie limitée marquée par une dépendance financière des établissements publics.
- Un contrôle direct des activités par le ministère de tutelle qui détenait un pouvoir de nomination des dirigeants des établissements publics.

• **La période intermédiaire (1992-2016) : maintien et élargissement du système traditionnel**

Fondamentalement deux lois ont marqué l'évolution de la relation entre ces deux formes de structures. C'est d'abord la loi n° 92-023³⁸ du 06 août 1992 portant détermination des principes fondamentaux des dénationalisations. Cette loi introduit un cadre pour les transferts de propriété du secteur public au secteur privé, tout en maintenant la tutelle traditionnelle sur les entreprises publiques restantes.

Cette période se caractérisait par :

- Le maintien de la tutelle traditionnelle pour les entreprises non privatisées.
- Une autonomie variable selon les secteurs d'activité.
- Un processus de privatisation sous contrôle étatique strict.

Ensuite, la Loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique a élargi le socle juridique initial posé par la Loi n° 88-005 du 26 avril 1988 en précisant les modalités de fonctionnement des offices sous supervision ministérielle directe.

³⁸ loi n° 92-023 du 6 août 1992 portant détermination des principes fondamentaux des dénationalisations et des transferts de propriété d'entreprise du secteur public au secteur privé (République du Bénin, 1992)

- **La période de transition (2016-2020) : contrôle financier renforcé et autonomisation progressive**

La création du Bureau d'analyse et d'investigation³⁹ (BAI) en 2016 a marqué une période de transition marquée par un renforcement du contrôle financier et autonomie progressive. Cette structure, créée à l'issue d'une mission du FMI, visait entre autres à renforcer la surveillance financière des entreprises publiques. Dans cette perspective et pour une gestion plus efficace et professionnelle des agences, d'importants éléments d'autonomie ont été introduits par les décrets de 2016⁴⁰ et 2019⁴¹ portant structure-type des ministères et réorganisation de l'administration publique. Certes, les agences étaient dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, mais la tutelle ministérielle restait dominante. Les décisions stratégiques majeures des agences devaient être validées par le ministère de tutelle.

Les innovations de cette période comprenaient :

- la centralisation de la surveillance financière par la DGPED ;
- le renforcement du contrôle permanent des performances des entreprises publiques;
- la professionnalisation des conseils d'administration ;
- et l'évolution progressive de l'autonomie à travers des réformes et des ajustements.

- **La rupture institutionnelle de 2020 (2020 à ce jour) : l'émergence d'une quasi-indépendance**

La loi n°2020-20 du 02 septembre 2020 a introduit des changements fondamentaux dans la relation agences-ministères de tutelle. On peut retenir :

- La redéfinition des rôles institutionnels : cette loi clarifie la définition des entreprises publiques en les concevant comme les agences où l'État détient une participation majoritaire (article 1). Elle établit une distinction claire entre les différents organes de

³⁹ Par Décret N° 2016-366 Du 16 Juin 2016. Portant Création, Attributions, Organisation et Fonctionnement Du Bureau d'Analyse et d'Investigation à La Présidence de La République

⁴⁰ Décret n°2019-430 du 2 octobre 2019 fixant la structure type des ministères (Présidence de la République du Bénin, 2016)

⁴¹ Décret N° 2019-430 Du 2 Octobre 2019 Fixant La Structure Type Des Ministères.

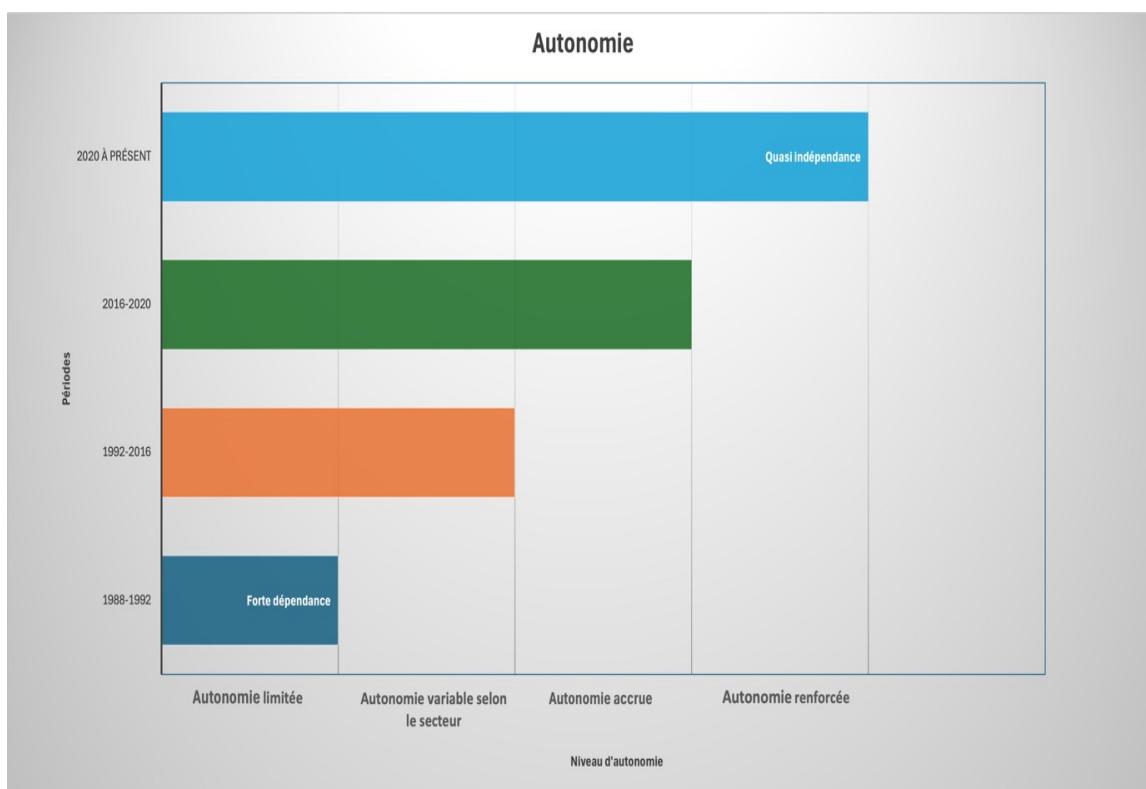
supervision en modernisant la gouvernance des conseils d'administration (CA)⁴². En effet, le CA devient l'organe unique d'orientation et de contrôle permanent, investi des pouvoirs les plus étendus (article 17). Le ministère de tutelle exerce uniquement une supervision technique sans empiéter sur les attributions du CA (article 49). Le ministère en charge des Finances assure la surveillance économique et financière (article 42).

- Le renforcement de l'autonomie : les *agences sont désormais dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière*, conformément à l'article 5 de cette loi). En effet, elles sont, selon cet article, régies par des statuts inspirés du droit privé, plus précisément de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). D'où l'option d'utilisation des règles de gestion privée. L'élimination de la pratique de nomination conjointe de directeur financier et d'agent comptable (article 36) consacrée par cette loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020, limite l'intervention du ministère de tutelle aux seules fonctions de contrôle stratégique sans gestion opérationnelle directe.
- Le ministère sectoriel compétent intervient principalement lors de la création ou de la prise de participation de l'État (conformément aux articles 2 et 9 de la loi), mais la gestion quotidienne et les décisions majeures relèvent désormais des organes propres de l'agence (conseil d'administration, direction générale) (article 17).
- La surveillance économique et financière permanente : la loi institue des mécanismes de contrôle permanente par la DGPEP. En conséquence, le ministère sectoriel ne peut plus intervenir dans la gestion courante (articles 17 et 42).

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de la relation à travers les différentes périodes que nous avons observées dans l'histoire.

⁴² De 7 à 15 membres auparavant, elle est désormais limitée à 3 à 7 membres maximum (article 11). Cette réforme vise à garantir une meilleure efficacité décisionnelle

Figure 1.1 Évolution de la relation entre agences et ministères de tutelle au Bénin



Source : Auteur

À travers ce graphique, on s'aperçoit que l'évolution législative et réglementaire au Bénin, culminant avec la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020, a transformé la relation entre agences et ministères. D'un modèle de tutelle directe et prépondérante, le pays est passé à un modèle d'autonomie renforcée, où les agences disposent de la pleine capacité de gestion, le ministère de tutelle jouant un rôle de supervision stratégique, de coordination et non plus d'administration quotidienne. Celle-ci est confiée aux conseils d'administration

Cette autonomie opérationnelle peut s'analyser au travers des liens juridiques, financiers et de contrôle. Sa combinée avec la tutelle nous offre le tableau 1.8 ci-après.

Tableau 1.8 Séparation structurelle et tutelle fonctionnelle

Liens	Type de relation	Mécanisme	Base juridique	Effet structurel
Juridiques	Séparation structurelle (Découplage)	-Personnalité juridique distincte -Conseil d'administration autonome	-Art. 5, 28 Loi 2020-20 du 02 septembre 2020 - Statuts des agences	Entité juridique indépendante
Financiers		-Autonomie budgétaire - Ressources propres, gestion comptable séparée	-Art. 5, 28, 31, 34 à 36 Loi 2020-20 du 02 septembre 2020 -Statuts des agences	-Budget voté par CA, non par ministère - Finances autonomes, comptabilité OHADA
Contrôle		-MEF (DGPE) et Commissaire aux comptes externe - Non-contrôle direct Cour des comptes	-Art. 42, 43 et 45 Loi 2020-20 du 02 septembre 2020 - Statuts des agences	-Contrôle externe indépendant -Exclusion contrôle comptable ministériel
Hiérarchiques	Connexion (Tutelle)	-Supervision technique sectorielle -Nomination DG en Conseil des Ministres	-Art. 49 Loi 2020-20 du 02 septembre 2020 - Art. 39 Décret 2021-401 du 28 juillet 2021 -Statuts des agences	-Orientation stratégique par ministère - Désignation des dirigeants par l'État
Fonctionnels		-Cohérence stratégique avec objectifs sectoriels - Suivi des activités par le Secrétaire général du ministère	-Art. 49 Loi 2020-20 - Art. 39, 42 et 75 Décret 2021-401 du 28 juillet 2021 -Statuts des agences	Alignement politiques sectorielles - Supervision opérationnelle continue

Source : Auteur

On assiste donc à une tutelle spécialisée distincte de la tutelle classique en vertu de laquelle les ministres ont les pouvoirs de nomination, révocation, sanction directe. Les relations ministères-agences se trouvent donc au cœur d'un système de tutelle fonctionnelle et de découplage organisationnelle.

1.3.5 Problématique empirique initiale et construction de la question de départ

La formulation de la problématique empirique impose de poser un regard analytique sur certains éléments majeurs que nous avons abordés tout au long de ce chapitre. Nous proposons de les récapituler dans un premier temps, sous principaux constats empiriques comme nous le dénommons.

Des principaux constats empiriques

Dans cette recherche, les principaux constats empiriques relevés sont issus de la combinaison des constats empiriques indirects⁴³, issus de l'analyse contextuelle sans observation directe, et les constats empiriques directs⁴⁴, basés sur des éléments factuels observables sur le terrain. L'un dans l'autre, nous pourrions retenir notamment :

- La complexité, la prescriptivité et la rigidité du cadre de changements des OP (tableau 1.1, pp.18). La complexité a un ancrage historique. Elle tire son existence de la superposition depuis l'indépendance du pays, de nombreuses couches de réformes politiques, économiques, socio-culturelles et administratives obéissant à diverses logiques de gestion peu compatibles. L'existence de plusieurs parties prenantes aux pressions institutionnelles variées (DiMaggio & Powell, 1983 ; Powel & Dimaggio, 1991) caractérise également l'environnement dans lequel évoluent les ministères réputés bureaupathologiques (tableau 1.6, p. 34). Ces caractéristiques font du changement en milieux organisationnels publics béninois, un processus impliquant diverses contraintes liées aux spécificités contextuelles.
- Les tensions de gouvernance publique (TGP) marquées par des contradictions aux niveaux institutions, structures d'offre en services publics, cadre et outils de gestion du SNGP (tableaux 1.2 à 1.5, pp.22-28). Cette situation rend compte d'une certaine hétérogénéité institutionnelle, organisationnelle, managériale et artéfactuelle (Lounsbury, 2008, p.349), comme relevé par les travaux de Mazouz et ses collègues (2022, p.52) sur le management public en Afrique y compris le Bénin. Ainsi, au plan institutionnel, il y a « *une cohabitation des valeurs traditionnellement associées à la chose publique et des valeurs performatives* » (Ibid., 2022, p.52). Au plan organisationnel, plusieurs réformes structurelles ont eu lieu et on peut dénombrer au

⁴³ Ce sont des constats qui proviennent de l'analyse du contexte d'études décrit au premier chapitre. Ils sont notamment basés sur le contexte historique, le système de gouvernance publique béninois ainsi que les dispositions légales et réglementaires régissant les réformes structurelles marquées par l'agencification. Ils nous ont permis de poser un cadre général et d'identifier des tendances dans le contexte administratif public béninois. Ici, nous faisons un récapitulatif de ceux qui sont saillants et se trouvent en liens directs avec la problématique empirique initiale.

⁴⁴ Ce sont nos observations directes des interactions entre différents acteurs des ministères et agences sous tutelle au Bénin. Nous les avons capitalisées au cours de nos 10 ans d'expériences en tant que cadre dans cette administration. Ce sont des constats qui sont en connexion logique avec ceux analytiques contextuels. Contrairement à ces derniers, ils sont plus spécifiques sur l'objet de la recherche en y apportant une perspective originale. Bien qu'ils ne soient pas documentés, nous les avons mentionnés en ce qu'ils offrent une certaine originalité aux constats de distance organisationnelle.

moins six différentes structures organisationnelles publiques pilotant l'action de l'État aux côtés des administrations publiques centrales et décentralisées (Ibid., 2022, p.52). Au plan managérial et artéfactuel, le système de gouvernance publique béninois se trouve dominé par la GAR (Ibid., 2022, p.58) « soutenue par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2013 et ses textes d'application » (Ahlan & Hounkou, 2023, p.266). Ces contradictions sont à l'origine de TGP valorielles, organisationnelles, managériales et artéfactuelles (Mazouz et al., 2022, p.52).

- La création massive et continue d'agences publiques (agencification) par les ministères évoluant dans cet environnement marqué par la complexité, la prescriptivité, les pressions institutionnelles, l'hétérogénéité et les TGP.
- Les relations ministères-agences caractérisées par la tutelle fonctionnelle et le découplage organisationnel. La navigation dans un tel contexte par les acteurs organisationnels, pourrait entraîner « une fragmentation des échanges et des responsabilités compromettant la transversalité et la mutualisation des ressources » (Mazouz et al., 2022, p.45). En effet, en novembre 2024, le rapport de la Commission des finances et des budgets de la Cour des comptes du Bénin, a révélé « l'absence et la non transmission de documents entre ministères et agences, freinant la circulation d'information et la consolidation des résultats » (Wendling et al., 2023, pp. 14-15).
- Les rapports conflictuels entre dirigeants de ministères et d'agences. Nous les avons également notés lors de notre expérience décennale dans cette administration publique. En effet, ces responsables appelés à travailler ensemble (tutelle fonctionnelle) pour remplir les missions assignées aux mêmes départements ministériels entretiennent souvent des rapports tendus entravant la coordination des activités. Ce constat rend compte de la complexité des relations entre les structures, accentuant la distance organisationnelle⁴⁵ comme relevé en octobre 2023 par le Service public fédéral belge⁴⁶ dans son rapport pays Bénin. Cette distance traduit la déconnexion observée à travers les liens organisationnels (financier, juridique et de contrôle) formellement définis par les dispositions légales et réglementaires encadrant la relation de tutelle entre ministères et agences (tableau 1.8, p.46).

⁴⁵ Nous précisons que cette distance n'est pas forcément physique car agences et ministères de tutelle ne sont pas souvent distants du point de vue localisation.

⁴⁶ (Consortium ACE EUROPE, 2023, pp.8-13)

De ces principaux constats a émergé la problématique empirique initiale. Alors que certains sont issus de l'analyse du contexte d'études, d'autres proviennent des pratiques réelles et des interactions quotidiennes que nous avons pu observer directement lors de nos expériences de travail sur le terrain. Nous pourrions classer tous ces constats en trois catégories : les constats sur l'*environnement externe des ministères* (complexité, prescriptivité, pressions institutionnelles, contradictions et hétérogénéités institutionnelle, organisationnelle, managériale et artéfactuelle); les constats sur la *réaction des ministères* (création massive d'agences ou découplage organisationnel) et les constats portant sur l'*environnement interne des ministères* (coordination difficile et rapports paradoxaux et tensionnels entre responsables d'agences et de ministères de tutelle).

De la problématique empirique initiale

Le contexte administratif béninois est marqué par la complexité, la prescriptivité, des pressions institutionnelles, des contradictions multiples et une hétérogénéité à la fois institutionnelle, organisationnelle, managériale et artéfactuelle. Ainsi, des ministères - relativement homogènes dans leurs fonctions mais souvent décrits comme bureaupathologiques et peu performants - ont, dans le sillage d'un programme d'agencification notamment soutenu par la loi n°2020-20 du 02 septembre 2020 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques en République du Bénin, procédé à la création massive de structures autonomes dites « *agences* » à qui sont déléguées certaines missions publiques. Inspirées par les principes de la gestion axée sur les résultats (GAR) et mobilisées comme instrument d'opérationnalisation de la nouvelle gestion publique, ces entités flexibles visent à contourner l'inefficacité attribuée aux départements ministériels jugés défaillants.

Dans ce cadre, la loi établit une tutelle sectorielle maintenant entre ministère et agences, une connexion sur les plans *fonctionnels* et *hiérarchiques*, tout en instituant, entre ces mêmes structures, une déconnexion sur les plans *juridiques*, *financiers* et de *contrôle*, par l'octroi de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion encadrées par des dispositions légales et réglementaires. Plus concrètement, les agences (à vocation opérationnelle) et les ministères (à vocation stratégique) restent rattachés au même

département mais se trouvent formellement séparés par des logiques et modes de gestion distincts. Pertinents d'un modèle qui articule liens fonctionnels et découplage organisationnel, un tel agencement permet aux ministères de tutelle d'amortir les pressions institutionnelles externes tout en s'adossant à des ressources publiques et partenariales, conformément aux dispositifs prévus par les textes statutaires d'agences et leurs instruments de gouvernance. Les ministères étant dévolus à la définition des stratégies, tandis que les agences à l'opérationnel, responsables d'agences et autorités ministérielles sont appelés à coordonner leurs actions pour l'atteinte des objectifs assignés à leurs départements ministériel d'appartenance. Mais il se révèle que ces acteurs entretiennent constamment des rapports conflictuels. Dans cette perspective, la création des agences et leur autonomisation, appréhendées sous le prisme du découplage, apparaissent comme la dynamique dominante. À cet effet, nous soulevons la *problématique de gestion des tensions interorganisationnelles en contexte de découplage*.

De la question initiale

Alors que cette situation perdure à ce jour, il se dégage de la problématique empirique initiale ci-dessus, la question : *comment agences et ministères de tutelle gèrent-ils les tensions interorganisationnelles liées à leur situation de découplage ?*

Cette question empirique initiale vise à comprendre et documenter les mécanismes pratiques de régulation des tensions organisationnelles dans un contexte de découplage organisationnel, en s'intéressant aux stratégies d'adaptation développées par les acteurs organisationnels eux-mêmes pour un fonctionnement optimal du système administratif béninois malgré les contradictions, les TGP et surtout les spécificités du cadre de changement documentées tout au long du chapitre. Dit autrement, nous visons spécifiquement à analyser les processus de gestion des tensions et comprendre les mécanismes d'adaptation organisationnelle (les dispositifs formels et informels) mis en place localement par les acteurs pour préserver l'efficacité malgré les tensions.

Cette question s'inscrit dans une démarche qualitative exploratoire permettant de saisir la complexité des interactions interorganisationnelles au-delà des prescriptions normatives. Elle privilégie l'analyse des pratiques efficaces plutôt que des structures formelles, révélant

les logiques d'acteurs et les arrangements institutionnels émergents qui permettent au système de fonctionner malgré la problématique de l'hybridation.

Conclusion du chapitre

Au terme de ce premier chapitre de contextualisation et de problématisation initiale, il ressort que les organisations publiques béninoises évoluent dans un environnement assez complexe. La création d'agence, loin de satisfaire aux attentes d'interactions organisées et productives entre ministères stratégiques et agences opérationnelles, se montre tensionnelle.

Ce chapitre s'achève sur cette problématique empirique initiale. Celle-ci sera confrontée à la littérature et peaufinée dans une démarche itérative pour une exploration théorique au prochain chapitre.

CHAPITRE 2 . REVUE DE LITTÉRATURE, PROBLÉMATISATION FINALE ET CADRE CONCEPTUEL : UNE DÉMARCHE RÉFLEXIVE ET ITÉRATIVE ENTRE CONTEXTE, LITTÉRATURE ET EXPÉRIENCES DES ACTEURS

Introduction du chapitre

Le présent chapitre se donne pour objectif d'explicitier, à l'issue d'un tour d'horizon dans la littérature, le raisonnement qui conduit à la problématisation finale et à l'élaboration d'un cadre conceptuel flexible pour cette recherche.

À cet effet, il se propose d'examiner, à la lumière de la littérature, les aspects principaux de la question de départ énoncé au premier chapitre. Il confrontera ensuite le contexte, la littérature et les expériences des acteurs afin de saisir le plus finement possible l'objet de recherche. C'est alors qu'un cadre conceptuel flexible, coconstruit avec les praticiens béninois, pourra être présenté pour guider l'analyse des données.

2.1 État des connaissances sur la gestion des tensions en contexte de découplage

Cette première section se subdivise en cinq. Les deux premières présentent respectivement l'état des connaissances existantes sur les cadres classiques du découplage organisationnel et ceux des tensions dans les organisations. La troisième examine dans une démarche critique les mesures de gestion des tensions en contexte de découplage. Ainsi, la quatrième sous-section relève les lacunes conceptuelles actuelles sur l'étude des tensions en contexte de découplage. La cinquième met en relief le *nec plus ultra* devant guider dans la problématisation finale.

2.1.1 Du découplage organisationnel

Dans leur article fondateur intitulé *Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony*, Meyer et Rowan (1977) soutiennent l'idée que l'adoption des structures formelles, des règles et procédures organisationnelles n'est pas toujours rationnelle, mais succombe souvent à l'attrait des « *mythes rationalisés* » véhiculés à leur endroit (Rouleau, 2007, p.83). Pour ces institutionnalistes américains, les organisations qui évoluent dans des environnements fortement institutionnalisés adoptent des

structures, règles et procédures dans le but d'augmenter leurs légitimités et ressources afin d'assurer leur survie. Ainsi, ces organisations développent un comportement réel en décalage avec leurs pratiques affichées (Zelinschi et al., 2013, p.2). Considéré sous le prisme théorique du néo-institutionnalisme, ce décalage est qualifié de découplage organisationnel défini comme « *une déconnexion délibérée entre les structures organisationnelles qui renforcent la légitimité et les pratiques organisationnelles qui sont considérées par l'organisation comme les plus efficaces* » (Meyer et Rowan, 1977, p.58). Son étude gagne beaucoup d'intérêt dans la littérature récente (Hirczak et al., 2019 ; Mainhagu, 2022).

Pour Zelinschi et al. (2013, pp.4-5), les organisations adoptent souvent ce comportement de découplage en réponse aux *pressions institutionnelles*. Celles-ci sont de trois ordres : les pressions normatives, mimétiques et coercitives (DiMaggio & Powell, 1983b ; Powell & DiMaggio, 1991). Elles peuvent être expliquées à trois niveaux : le *niveau sociétal* où les organisations ont tendance à composer souvent avec des pratiques et croyances externes contradictoires, ambiguës ou concurrentes ; le *niveau sectoriel* où les organisations n'adoptent pas toujours des comportements libres, mais sous pressions mimétiques ; le *niveau organisationnel* où les organisations sont confrontées à des tensions internes (Zelinschi et al., 2013, pp.4-5). Selon ces auteurs, les motivations au découplage organisationnel se rapportent à la *recherche de légitimité*, la survie aux *environnements incertains*, la *gestion de l'hétérogénéité des logiques institutionnelles* et des *contradictions* exprimées par les différentes parties prenantes (Ibid., 2013, pp.4-5). Dans cette perspective, Austen (2016, p.229) clarifie que le besoin d'adaptation aux nouvelles réalités pousse les organisations à adopter le découplage. Dans ce cas d'incertitude, les organisations ne peuvent, selon Arroyo et al. (2025, p.133), n'offrir qu'une conformité superficielle aux attentes des parties prenantes. Pour Andreas et Dirk (2013), les organisations optent pour le découplage lorsqu'elles sont exposées à des ressources limitées (1) ; font face à une résistance ouverte ou cachée au processus de changements (2) ; sont confrontées à des *pressions institutionnelles concurrentes* (3) ou perçoivent les *demandes institutionnelles comme ambiguës* (4). Dans le même ordre d'idées, Hernes (2005, pp. 11-16) relève que face aux dilemmes, paradoxes ou ambiguïtés posés par l'introduction du *Nouveau management public* (Hood, 1991), les

organisations ont possiblement quatre réactions : la *paralyse* par laquelle les incompatibilités engendrent une dégradation générale des services ; le *couplage souple* ou *loose-coupling* initié par Orton et Weick (1990) ; le *découplage organisationnel* ou *ritualiste* observant un décalage entre les pratiques épousées et celles mises en œuvre en vue d'une adaptation modeste au fil du temps et l'*adaptation organique*, lorsque les organisations démontrent une bonne capacité d'adaptation. Ainsi, les organisations confrontées aux pressions institutionnelles externes peuvent stratégiquement accepter ces dernières par imitation (*acquiescement*), faire des compromis (*compromis*), éviter (*avoid*), défier (*defy*) ou manipuler (*manipulate*) (Oliver, 1991, p.152).

Ces différentes causes ou motivations au découplage peuvent varier selon le type de découplage organisationnel. Ainsi, pour Mainhagu (2022) qui s'est appuyé sur les travaux de Bromley et Powell, il faut distinguer le découplage entre « *politique et pratique* » de celui entre « *moyens et fins* ». Le premier se résumerait en des mesures de façade ou symboliques sans une volonté réelle d'implanter ou d'adopter les normes. Ce type de découplage se rapporte à l'*hypocrisie organisationnelle* (Brunsson, 1993, 2002) et s'explique par « les décalages durables entre les normes institutionnelles prescrites par les dirigeants et leur application par les salariés » (Hirczak et al., 2019, p.1). Il met en évidence l'adoption des politiques par les organisations pour répondre aux pressions externes (réglementations, attentes sociales), tout en maintenant leurs pratiques internes inchangées. Les organisations y optent dans le but ultime de survivre aux *pressions institutionnelles externes contradictoires*. Car, selon Austen (2016, p.231), l'ambiguïté de l'environnement impose aux organisations, le besoin de *sensemaking* et de *sensegiving* (Weick, 1995a) pour s'adapter aux nouvelles réalités. Quant au découplage entre « *moyens et fins* », il s'observe lorsque les organisations appliquent vigoureusement leurs politiques mais sont malheureusement confrontées à un manque d'adéquation entre les politiques et les objectifs visés. Ainsi, cette forme plus récente de découplage organisationnel s'intéresse à l'écart entre les moyens mobilisés par une organisation et les résultats escomptés (Jabbouri et al., 2022, p.136). Cet écart reflète l'incapacité à atteindre les objectifs institutionnels malgré la mise en œuvre d'activités conformes aux attentes externes. Pour Jabbouri et ses collègues, (Ibid., 2022, p.136) qui ont fait une revue systématique sur le découplage organisationnelle, cette forme reste sous-explorée par

rapport au découplage politique-pratique. Cependant, en dehors de ces deux formes de découplage, plusieurs autres variantes s'observent dans la littérature. À ce titre, de Bree et Stoopendaal (2020, p.599), avancent qu'il y a plusieurs types de découplage que la recherche reste à découvrir. Ainsi, ces auteurs trouvent trois formes de découplage. Il s'agit de découplage entre les objectifs et le système (*goals-system decoupling*) ; le système et la pratique (*system-practice decoupling*) et le découplage entre la pratique et les résultats (*practice-outcome decoupling*) (Ibid., 2020, pp.608-611). À y voir de près, ces formes de découplage sont des dérivés des deux évoquées précédemment. Elles partagent des similitudes dans la mesure où elles impliquent des désalignements entre différents éléments d'une organisation. Les situations de découplage varient selon le contexte d'études. Ainsi, pour Zhou et ses collègues, dans une organisation hospitalière, « le découplage peut être lié à la mauvaise qualité des relations interpersonnelles entre médecins et managers ; à la difficulté pour les acteurs de donner du sens à leur action ou à une réaction des acteurs au cadre contraint de leur action » (Zhou et al., 2024, p. 9). Mais comme nous pourrions nous en apercevoir supra, quelle que soit la forme que prend le découplage, ses causes restent, entre autres, les pressions institutionnelles, la complexité ou l'hétérogénéité institutionnelle, organisationnelle, managériale et artéfactuelle, les conflits d'intérêt internes, l'incertitude de l'environnement organisationnel, les contradictions.

En ce qui concerne les conséquences du découplage organisationnel, on peut distinguer celles considérées comme positives de celles négatives. En ce qui concerne celles positives relevées par la littérature scientifique, il y a la fonction symbolique du découplage qui permet aux organisations de protéger les routines internes considérées comme les plus efficaces face aux pressions internes (Brunsson, 1993 ; Meyer & Rowan, 1977 ; Zelinschi et al., 2013). Cela s'apparente à l'*hypocrisie organisationnelle* (Brunsson, 1993) qui peut, selon Geoffroy (2012), protéger l'organisation. Fort de cette fonction, plus concrètement par son principe de *séparation structurelle*, le découplage offre également la flexibilité par la création d'un espace pour l'expérimentation et l'innovation sans compromettre la légitimité externe (Jabbouri et al., 2022). Ce faisant, il permet aux organisations de gagner en légitimité, en ressources voire en capacités au travers de l'apprentissage organisationnel. À ce sujet, Zelinschi et al. (2013, p.4)

soulignent que par le phénomène de colonisation, les pratiques réelles finissent par s'ajuster avec le temps (p.4). Par ailleurs, le découplage, par son rôle stratégique, permet aux organisations de faire face aux contradictions et à la complexité des environnements institutionnelles ; ce qui peut être considéré comme un moyen de gestion des tensions. Cependant, le découplage comporterait des effets néfastes à long terme sur la légitimité, l'efficacité, l'éthique et la capacité d'adaptation de l'organisation. En effet, en cas de découplage sans une véritable volonté d'appliquer, les organisations sont exposées à une perte de crédibilité à long terme voire de réputation si le découplage devient visible. C'est là le revers de l'hypocrisie organisationnelle de Brunsson (1993, 2002) qui reste une tromperie. Ce comportement peut exposer les acteurs organisationnels à des dilemmes éthiques (Lemieux, 2007). Nous pourrions également citer l'inefficacité organisationnelle qui en est une conséquence directe. Elle est liée à l'échec dans l'atteinte des objectifs stratégiques, notamment dans le cas de découplage moyens-fins (Jabbouri et al., 2022, p.13). Car, elle impose aux gestionnaires des difficultés de gestion en les maintenant dans une situation où ils doivent constamment jongler entre les attentes externes et les réalités internes. Ce qui peut se manifester par l'observance sans cesse des *écarts entre les actes et les discours* (Houngbo, 2022). Par ailleurs, le découplage peut être à l'origine d'importantes tensions internes entre les différents niveaux hiérarchiques. En effet, l'écart structurelle inhérente au découplage peut créer une distance entre ces niveaux hiérarchiques. Or, la distance organisationnelle peut engendrer de *diverses TGP* comme l'ont observé Mériade et al. (2019, p.7) dans leurs travaux sur le management d'un centre de lutte contre le cancer en France. Il en est de même des travaux de Mainhagu, (2018) ; de Johnson et Vaughn (2016) et de Boubakary (2022) qui ont relevé les tensions, contradictions ou ambiguïtés comme des conséquences réelles du découplage.

Au chapitre des cadres théoriques sous-jacents, nous pouvons énumérer l'institutionnalisme (Powel & Dimaggio, 1991) et la théorie des systèmes faiblement couplés (Orton & Weick, 1990). La théorie institutionnelle met l'accent sur la légitimité organisationnelle obtenue par la conformité symbolique aux exigences de l'environnement externe (Bromley et al., 2012 ; Scott, 1991). Par la théorie des *loosely coupled systems* (LCS), Orton et Weick (1990) identifient les concepts de couplage lâche

(*loose coupling*) et de couplage fort ou serré (*tight coupling*) auxquels le découplage est lié. Ces concepts examinent les degrés de dépendance entre les unités organisationnelles.

Une autre distinction intéressante pourrait être de comparer le découplage aux systèmes de couplage faible et fort, comme récapitulé dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2.1 Éléments théoriques comparatifs de découplage et couplages fort et faible

	Découplage	Couplage faible	Couplage fort
Description	Permet de maintenir une façade de conformité tout en préservant leurs pratiques internes réelles	Système ouvert et fermé dont les éléments sont liés d'un degré d'interdépendance variable	Système dont les éléments sont en interaction étroite et difficilement dissociables
Principale caractéristique	Dissociation poussée entre la structure formelle et les pratiques réelles	Interdépendances réduites aux nécessaires (modularité)	Forte interdépendance
Facteurs de risque	Tension entre autonomie et contrôle	Effet tampon mais difficilement mobilisable sous pressions institutionnelles externes	Inertie organisationnelle.
Coordination	Coordination négligée Nécessite de nouveaux mécanismes de coordination informels	Coordination plus difficile Nécessite des mécanismes de coordination adaptés	Système cohérent, rationnel et mécanique Facilite interactions et coordination

Source : Auteur inspiré des travaux de Bargain & Maurel (2020) ; Grimand et al. (2018) ; Lalouette (2010) ; Meyer & Rowan (1977) ; Orton & Weick (1990) ; Zelinschi et al. (2013)

Le découplage organisationnel est caractérisé par une dissociation extrême (Meyer & Rowan, 1977, p.58) ; ce qui peut être source de tensions pour les organisations institutionnalisées (Mainhagu, 2022, p.372) comme tension entre le besoin d'autonomie et de contrôle des parties prenantes (Grimand et al., 2018, p.7). Cette forme de tension est inexistante dans le couplage fort qui est beaucoup plus cohérent (Ibid., 2018, p.7). La probabilité que cette tension apparaisse dans un système de couplage faible (Orton & Weick, 1990) est assez réduite (Bargain & Maurel, 2020, p.95) car, les éléments constitutifs de ce système sont interdépendants (Grimand et al., 2018, p.7). Pour Brunsson, l'*hypocrisie organisationnelle* se concentre sur la gestion des images et la légitimité internes et externes (Brunsson, 1993, p.8).

2.1.2 Des tensions dans les organisations

La question des tensions paraît omniprésente dans le quotidien des managers et des organisations (Guedri et al., 2014, p.13). Les tensions désignent généralement des situations où des forces opposées ou contradictoires émergent dans le fonctionnement d'une organisation (Smith & Lewis, 2011). Elles peuvent être internes (intra-organisationnelles) ou externes (interorganisationnelles). Dans la littérature scientifique, le concept de tension est souvent associé aux *contradiction*, *conflit*, *controverse*, *dilemme* et *paradoxe* (Grimand et al., 2018, p.3). Nous suggérons d'en aborder les éléments distinctifs afin de mieux le cerner.

En effet, une *contradiction* est relevée « *lorsque des dynamiques et des principes opposés coexistent, alors que chacun d'entre eux a un effet opposé* » (Ford cité dans Guedri et al., 2014, p. 14). Une contradiction est caractérisée par des ruptures et des incohérences entre différents arrangements sociaux (Seo & Creed, 2002). Elle est une source potentielle de désaccords et de tensions. Un *conflit* renvoie à un affrontement d'intérêts, d'opinions, de valeurs ou de positions divergentes (Guedri et al., 2014 ; Lemieux, 2007). En sciences sociales, le désaccord ne caractérise pas forcément une situation de conflit. Celle-ci survient lorsqu'une des parties essaie d'affirmer ses positions sans tenir compte de celles des autres parties. En ce qui concerne la *controverse* (Boltanski & Thevenot, 1991), elle est considérée comme un conflit triadique dans lequel le seul juge est le public des pairs (Lemieux, 2007, p.194). Pour ce dernier auteur, la controverse renvoie à une situation où un différend entre deux parties (qui doivent se faire reconnaître un droit égal) est mis en scène devant un public (très sélectif), tiers placé dès lors en position de juge (Ibid., 2007, p.194). Dans la controverse, survient souvent un problème de jugement de valeur de la part du tiers qui n'arrive pas à trancher la tension. Selon Perret et Josserand (2003, p.5) qui le comparent au paradoxe, le *dilemme* renvoie à un choix difficile. Il se réfère à une situation où un individu ou un groupe doit choisir entre deux ou parmi plusieurs éléments. Le choix se révèle périlleux, car chacun présente des avantages mais également des inconvénients pour la décision finale. Le *paradoxe* quant à lui, se réfère à une situation dans laquelle la contradiction ne peut être résolue par le choix d'une option plutôt qu'une autre (Guedri et al., 2014; Perret & Josserand, 2003). Quant aux *tensions*, elles constituent les diverses manifestations ou les conséquences multiples de tous ces concepts. Pour

Quinn & Cameron (1988), les tensions ne deviennent paradoxes que quand elles s'expriment sous la forme de « *contradictions durables, voire permanentes, entre des éléments qui apparemment s'excluent l'un l'autre mais coexistent malgré tout* » Miller 1990 cité dans Bargain et Maurel (2020, p. 94).

Dans le cadre de l'étude que nous proposons, le focus est, à ce stade de la recherche, mis sur les tensions qui surviennent lors de la mise en œuvre des projets de changement organisationnel visant à modifier ou faire évoluer les composantes des *systèmes nationaux de gouvernance publique* (SNGP). Ces tensions sont, de façon plus appropriée, désignées par la notion de *Tensions de gouvernance publique* (TGP) (Hudon & Mazouz, 2014 ; Mazouz & Tardif, 2010) et font l'objet de plusieurs recherches scientifiques⁴⁷ dans la littérature scientifique. Elles sont inhérentes aux organisations modernes inspirées par le mouvement du NMP, en raison de leur complexité croissante, de la diversité des parties prenantes et des pressions institutionnelles multiples (Hood & Jackson, 1991 ; Pollitt et al., 2001). Les TGP sont analysées à quatre niveaux d'analyse des SNGP (Mazouz B. & Tardif, 2010 ; Bartoli et al., 2011 ; Hudon & Mazouz, 2014) selon le niveau d'analyse de la gouvernance publique, la nature des tensions, les facteurs en tenant lieu, les processus de leur propagation et les stratégies de leur mitigation (Rousseau et al., 2015, pp.100-102). Selon le niveau d'analyse et la nature des tensions, l'approche par les TGP de Hudon et Mazouz (2014, p.15) nous révèle quatre types de TGP interdépendants à savoir les TGP *institutionnelles*, les TGP *organisationnelles*, les TGP *managériales* et les TGP *artéfactuelles*. En ce qui concerne les TGP *institutionnelles* ou *éthiques*, elles sont appréhendées à travers des oppositions constatées au niveau des *valeurs* à des *structures* d'offres en service, au *cadre de gestion* ou à des *instruments managériaux* nouveaux (Rousseau et al., 2015, p. 100). Quant aux TGP *organisationnelles* (dites aussi *structurelles*), elles témoignent des oppositions entre les nouvelles structures prônées dans un projet de réforme se réclamant de la Nouvelle gestion publique aux institutions (valeurs), cadre de gestion et instruments de management (Hudon & Mazouz, 2014, p.15). Ces TGP traduisent des incompatibilités ou incohérences entre autonomie de gestion et

⁴⁷ Nous pourrions en citer : (Mazouz & Tardif, 2010 ; Bartoli et al., 2011 ; Hudon & Mazouz, 2014 ; Guedri et al., 2014 ; Larat & Chauvigné, 2017 ; Girard, 2021 ; Mériade et al., 2019 ; Bennani et al., 2021 ; Khenniche & Henriot, 2022 ; Virta & Malmelin, 2022 ; Ciss, 2023)

tutelle administrative nationale et régionale ; entre fusion et responsabilisation (Mazouz et al., 2012; Mériade et al., 2017).

Les TGP organisationnelles traduisent ainsi bien les tensions décrites dans le contexte de notre étude. Ces tensions sont apparues suite aux réformes structurelles ayant conduit les ministères à adopter des comportements de découplage. Étant donné que ces TGP organisationnelles sont pendantes entre les agences et leurs ministères de tutelle, nous proposons de dénommer ces tensions « *TGP interorganisationnelles en contexte de découplage* ». En nous inspirant des travaux de Hudon et Mazouz (2014, p.15), nous percevons ces TGP comme indiquant le « *malaise ressenti* » par les membres des organisations en découplage lorsque l'une ou l'autre structure tente de faire évoluer formellement les liens organisationnels existant entre elles. En ce qui concerne les TGP managériales, elles sont associées aux incohérences perçues ou réelles des nouveaux cadres officiels de gestion et à leurs effets sur les trois autres niveaux d'analyse des SNGP. C'est dire qu'elles révèlent les incohérences, incompatibilités ou contradictions entre moyens et résultats ; entre motivation du personnel et optimisation des moyens financiers ; entre autonomie des cadres de gestion et rigidité des procédures administratives; entre principes de gestion par les résultats et gestion par les moyens (Mériade et al., 2019, p.22). Enfin, l'étude des TGP artéfactuelles renvoient aux « *oppositions entre instruments d'action entrepreneuriaux à des normes administratives, des structures organisationnelles et des principes et valeurs canoniques* » (Rousseau et al., 2015, p.100).

Plusieurs facteurs sont identifiés comme étant à l'origine des sentiments de malaise ressentis lors de la mise en œuvre des projets de changement ou de réformes administratives visant à transformer les SNGP. Ces facteurs sont, entre autres, liés à l'appropriation de nouveaux outils de gestion (TGP artéfactuelles) (Bennani et al., 2022; Hertzog & Bollecker, 2022) comme des contrats de performance à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis au Sénégal (Ndao & Kane, 2021), des indicateurs de performance dans le système universitaire français (Mériade, 2018). Cette problématique d'appropriation peut révéler également des facteurs de TGP organisationnelles dues à l'hybridation des organisations publiques (Boitier et al., 2018) ou des facteurs d'apparition de TGP managériales liés à la conciliation (Rousseau et al., 2015 ; Carassus

& Delon, 2019) ou à l'institutionnalisation du cadre de gestion par les résultats (GAR) (Ciss, 2023). Il peut également s'agir des facteurs d'apparition des TGP institutionnelles liées à la conciliation des valeurs publiques avec celles du marché (Ceccato & Rochette, 2020; Chanut et al., 2015), à « l'institutionnalisation d'un critère technico-économique dominant de légitimation de la performance des grands systèmes techniques » (Tabi & Verdon, 2015, p.105). Cependant, il existe un manque en matière de recherches visant à identifier les facteurs d'apparition des TGP (Mériade et al., 2019, p.1).

Les approches, perspectives, théories ou courants dans les études portant sur les facteurs d'apparition des TGP, il y a le courant théorique de l'*institutionnalisme* surtout dans ses concepts de « *découplage organisationnel* » (Meyer & Rowan, 1977), de « *logiques institutionnelles* », de « *hétérogénéité organisationnelle* » (Lounsbury, 2008, p.349), de « *homogénéité* » ou de « *isomorphisme* » développé par les néo-institutionnalistes, DiMaggio et Powell (1983, p.147), de la *complexité institutionnelle* de Greenwood et ses collègues (2011). En effet, dans leur étude sur la gestion des mégaprojets, Qiu et ses collègues (2019) trouvent que « *la complexité institutionnelle* » de l'environnement macro se traduit par des tensions de contraintes aux gestionnaires. Les projets de réforme en contexte public sont porteurs de « *logiques institutionnelles* » que les acteurs peuvent s'employer à traduire dans leurs propres réalités. Cette *traduction* (Callon, 1981, 1986) peut permettre d'analyser l'acceptation du projet de réforme par les gestionnaires ou leur adhésion à ce projet comme Ndao et Kane (2021, p.108) l'ont fait dans leur étude visant à comprendre pourquoi les acteurs universitaires ne se sont pas appropriés l'innovation introduite par le contrat de performance. Par ailleurs, la théorie institutionnelle dans son concept « *complexité institutionnelle* », décrit les demandes concurrentes émergeant de divergences dans le temps et souligne leur caractère contradictoire (Smith & Tracey, 2016). Par conséquent la théorie institutionnelle, la Théorie de l'Acteur-réseau se révèlent très utiles pour déceler les facteurs pouvant être à l'origine des TGP.

En ce qui concerne la propagation des tensions, les recherches qui s'y intéressent, visent, entre autres, à comprendre ou expliquer les manifestations diverses et variées des tensions. À titre illustratif, on peut encore recenser comme forme des tensions vécues, des « *tensions de rôle* » (Commeiras et al., 2009, p.73 ; Casenave & Pras, 2021, p.152); « *tensions paradoxales* » (Girard, 2021, p. 181) ; « *Tensions dynamiques* » (Mundy,

2010); « *Tensions théoriques* » (Poole & Van de Ven, 1989, p.562) ; « *Tensions de valeurs* » (Larat & Chauvigné, 2017, p.475) ; « *Tensions de gouvernance publique de types institutionnelles, organisationnelles, managériales et artéfactuelles* » (Mazouz & Tardif, 2010, p. 164 ; Hudon & Mazouz, 2014, p.15). Toutes ces formes de tensions se manifestent notamment par les sentiments de malaise que ressentent des gestionnaires (Bartoli et al., 2011 ; Bennani et al., 2022), « des comportements organisationnels et individuels plus ou moins souhaitables » (Hudon & Mazouz, 2014, p.14), des insatisfactions internes comme externes ou des formes de blocages et de contournements (Mériadé et al., 2019, p.2). Ainsi, des *TGP institutionnelles* peuvent émerger et se propager dans le processus d'interprétation des nouvelles normes de valeurs (valeurs marchandes) pour parvenir aux valeurs co-construites (Feral, 2021). De même, des *TGP organisationnelles* peuvent dans un processus de création de sens aux configurations structurelles inadaptées (Bennani et al., 2022, p.833) ou encore à l'indépendance fonctionnelle et hiérarchique des structures (Verdier et al., 2022). Par ailleurs, dans un processus de *sensemaking*, des *TGP managériales* peuvent se diffuser dans la mobilisation pour trouver l'équilibre entre deux logiques de gestion (Mazouz et al., 2015) ou des *TGP artéfactuelles* pour insuffler des significations aux nouveaux outils de gestion. Plusieurs théories intéressantes sont mobilisées pour décrire le processus de propagation des tensions. Nous pouvons en citer le concept de « *traduction* » de la théorie de l'Acteur-réseau, *ANT* de Callon et Latour (1986) et celui de « *sensemaking* » de (Weick, 1995, p.69).

Quant à la mitigation des tensions, les recherches qui s'y intéressent étudient notamment toute question visant à explorer ou expliquer des stratégies mobilisées par des acteurs pour atténuer les effets des tensions auxquelles ils sont confrontés dans leur gestion. Sous cette question, divers concepts, perspectives et théories sont souvent mobilisés. Il y a la perspective de la *proximité* (Boschma, 2005). Elle peut être également mobilisée pour explorer ou expliquer aussi bien les facteurs d'apparition des TGP que les stratégies d'atténuation de ces dernières. C'est ainsi que dans leurs études sur les TGP dans les établissements de santé en France, plus précisément sur le cas d'un centre de lutte contre le cancer, Mériadé et ses collègues (2019), propose une combinaison de cette perspective avec l'*approche par les TGP* initiée par Hudon et Mazouz (2014) pour identifier les

facteurs d'apparition voire de gestion des TGP. La *théorie de la régulation sociale* (TRS) de Jean-Daniel Reynaud (1997) et la *théorie des conventions* (TC) dans sa conception interactionniste et interprétativiste de l'acteur (Favereau, 2003), sont également mobilisées face à un environnement incertain et ambigu créé par des réformes véhiculant plusieurs logiques abstraites et contradictoires (Waldorff, 2013). Le défaut d'une *traduction* qui tienne compte des spécificités organisationnelles peut expliquer l'émergence des tensions lors d'un projet de changement (Mazouz & Gagnon, 2019, p.6). Par ailleurs, la théorie du *paradoxe* (Poole & Van de Ven, 1989) se révèle utile pour engager et accommoder les tensions (Smith & Tracey, 2016, p.455). On peut donc comprendre les chercheurs comme Honoré et Frank (2018) qui proposent l'*ambidextrie* comme mode de résolution des tensions.

2.1.3 Des mesures de gestion des tensions en contexte de découplage organisationnel

Au regard de la section précédente, l'on peut comprendre que la gestion des tensions interorganisationnelles en situation de découplage organisationnel implique une compréhension large et nuancée de diverses dynamiques interconnectées. Il s'agit des dynamiques stratégiques, politiques, structurelles, cognitives, culturelles, relationnelles voire économiques.

Les *dynamiques politiques* prennent en compte la production des normes et règles et l'influence des croyances et du pouvoir en contexte marqué par le découplage organisationnel. Ainsi, Zhou et al., dans leur étude sur les hôpitaux publics chinois en contexte d'isomorphisme, de couplage et de découplage, révèlent que « *les interventions coercitives du gouvernement ont contribué à l'état de couplage étroit dans lequel se trouvent régulièrement les hôpitaux* » (Zhou et al., 2024, p.36). D'autres études qui mobilisent la TRS de Jean-Daniel Reynaud, (1997) mettent en avant la dimension politique dans la production des normes et règles. Elles soulignent l'importance des interactions entre différents groupes sociaux, relevant comment les parties prenantes peuvent influencer, à travers leurs croyances et pouvoir, le choix du découplage par les dirigeants. À titre illustratif, Mainhagu (2018, 2024) propose les mécanismes de

régulations disjointes en vue de la prise en compte des dynamiques politiques dans la production des normes devant réguler les comportements dans les structures découplées.

La déconnexion structurelle (Meyer & Rowan, 1977) et de la *distance organisationnelle* (Greenwood et al., 2011, p.335) étant au cœur du découplage, les *dynamiques stratégiques* sont souvent mobilisées dans le cadre de l’alignement stratégique, des stratégies de résilience, de la gouvernance par réseaux et de l’innovation collaborative. À cet effet, Bromley et Powell (2012) évoquent dans leur étude, l'importance de l'alignement stratégique pour gérer les tensions liées au découplage "moyens-fins". Ils suggèrent qu'un meilleur alignement entre les objectifs et les pratiques peut aider à réduire les tensions entre les unités en découplage. Provan et Kenis (2008) proposent différentes formes de gouvernance de réseau qui pourraient être adaptées pour gérer les tensions dans des contextes de découplage. Ils mentionnent notamment la gouvernance partagée, la gouvernance par une organisation leader, et la gouvernance par une organisation administrative du réseau. Bien que non spécifique au découplage, l'étude de Seidl et Werle (2017) sur le sensemaking interorganisationnel suggère que l'innovation collaborative pourrait aider à gérer les tensions entre organisations ayant des perspectives différentes.

Quant aux *dynamiques structurelles*, elles s’intéressent aux mécanismes de coordination formelle, à la flexibilité organisationnelle et à la marge organisationnelle (Bargain & Maurel, 2020 ; Perkowski, 2019). À titre illustratif, une étude de Bauer et al. (2022, p. 159) souligne l'importance des mécanismes de coordination formelle pour structurer les collaborations interorganisationnelles. Ces mécanismes incluent la mise en place de contrats formels et de lignes directrices explicites pour la collaboration. Karlsson et al. (2020, p. 247) mettent en avant l'importance de la flexibilité organisationnelle pour s'adapter aux pressions institutionnelles tout en maintenant l'efficacité opérationnelle. Cette approche permet aux organisations de répondre de manière dynamique aux tensions interorganisationnelles.

La prise en compte des *dynamiques cognitives* vise à comprendre les normes institutionnelles et le rôle des émotions en contexte marqué par le découplage organisationnel. En effet, les acteurs organisationnels devant interagir, peuvent avoir des barrières mentales qui limitent leur compréhension des normes institutionnelles. Dans ce

cas, les entraves à l'implémentation effective des normes se rapportent beaucoup plus à la distance cognitive qu'à une tromperie telle que soutenue par l'hypocrisie organisationnelle de Brunsson (1993, 2002). Les émotions jouant un rôle capital dans le processus cognitif des managers, les considérations valorielles sont également prises en compte en vue de la compréhension et de la gestion des influences sur les attitudes au découplage (Mainhagu, 2024, p.5).

Les *dynamiques culturelles* prennent en compte la complexité institutionnelle et les normes sociales partagées. Les considérer en matière de gestion des tensions entre organisations découplées se révèle crucial dans la mesure où les organisations hybrides sont généralement caractérisées par la coexistence de plusieurs logiques institutionnelles (Boubakary, 2022 ; Lounsbury, 2008 ; Rousseau et al., 2015). De ce fait, ces organisations sont souvent confrontées à des tensions dues à la complexité institutionnelle (Arroyo et al., 2025 ; Boitier et al., 2018 ; Greenwood et al., 2011). Comme relevé par Frid et al. (2024, p.47), pour une collaboration interorganisationnelle, il faut un contrôle doux reposant sur des normes sociales partagées, la confiance et le capital social.

Pour ce qui est des *dynamiques relationnelles*, elles visent à renforcer la confiance mutuelle, à créer un sens commun (*sensemaking*) sur les objectifs et contraintes, à gérer de façon proactive les conflits (médiation ou arbitrage), à reconnaître des asymétries relationnelles (Austen, 2016 ; Mainhagu, 2024). Une étude de Seidl et Werle (2017) examine comment le *sensemaking* interorganisationnel permet aux organisations de collaborer face à des problèmes stratégiques complexes. Cette recherche suggère que le *sensemaking* collectif pourrait aider à gérer les tensions entre organisations ayant des perspectives différentes. Austen et Kapias (2016), explorent comment le *sensegiving* peut être utilisé pour gérer le découplage entre politique et pratique. Ils suggèrent que le *sensegiving* peut aider à créer une compréhension commune des règles et à définir la réalité organisationnelle, ce qui pourrait potentiellement atténuer les tensions liées au découplage.

Les *dynamiques économiques* considèrent la dépendance aux instances gouvernementales et les pressions économiques. En effet, la mitigation des tensions en contexte marqué par le découplage doit tenir compte des décisions ou des motivations au découplage

(Zelinschi et al., 2013). Dans des environnements institutionnels complexes, la dépendance aux instances gouvernementales ou les pressions économiques peuvent pousser les organisations à adopter des stratégies de découplage. Ainsi, entrent en jeu les questions de ressources en matière de gestion des tensions en vue de permettre aux organisations de maintenir leur efficacité opérationnelle tout en répondant aux normes institutionnelles.

Prendre en compte simultanément plusieurs de ces dynamiques selon le cas, permet de proposer des pistes de mitigations durables et contextualisées aux tensions interorganisationnelles en contexte de découplage. Ainsi, la littérature propose des approches combinées. À titre d'exemple, Mainhagu (2018, 2022, 2024) suggère que les tensions soient gérées au moyen d'une *régulation disjointe*. Pour ce faire, il combine la théorie néo-institutionnelle (TNI) et la théorie de régulation sociale (TRS) et distingue trois types de régulations disjointes (d'évitement, conflictuelles et de méconnaissance) en vue de prendre en compte, par la TRS, la dimension politique dans la production de normes et de règles et qui est négligée dans la TNI (Mainhagu, 2024, p.1). Cette approche intégrative vise à créer un espace formel (dynamique structurelle) de négociation entre les différents acteurs organisationnels pour produire des règles communes (dynamique relationnelle). Selon l'auteur, elle permet de réduire les écarts entre les régulations de contrôle (imposées par la direction) et les régulations autonomes (développées par les opérateurs) en vue de favoriser l'émergence de compromis acceptables pour les parties prenantes (Mainhagu, 2024). Seo et Creed (2002) ont, quant à eux, proposé une approche dialectique « *dialectical perspective* » pour comprendre le changement institutionnel et la gestion des tensions y afférentes. Cette perspective met l'accent sur les contradictions inhérentes aux institutions et sur la façon dont les acteurs peuvent exploiter ces contradictions pour initier des changements. Dans une certaine mesure, cette approche rejoint l'idée de régulation disjointe de Mainhagu (2024) en ce qu'elle met en avant le rôle actif des acteurs dans la négociation et la transformation des arrangements institutionnels.

Des études comme celles de Bromley et Powell (2012) ont exploré les concepts de *couplage lâche* (Orton & Weick, 1990) comme moyens de gérer les tensions entre les pressions institutionnelles et les exigences opérationnelles. Ces approches

multidimensionnelles permettent aux organisations de maintenir une certaine flexibilité tout en répondant aux attentes institutionnelles. En effet, Orton et Weick (1990), en conceptualisant le couplage lâche, donnent une vision dialectique permettant la flexibilité et l'adaptabilité organisationnelles. Ils soulignent que les organisations peuvent simultanément présenter des caractéristiques ouvertes et fermées, rationnelles et indéterminées, spontanées et délibérées. Dans cette perspective, pour Johnson et Vaughn (2016), qui se sont penchés sur les contradictions qui émergent dans la prise de décision au niveau opérationnel et au niveau de l'organisation principale de la Police (situation de découplage), il faut plutôt un couplage lâche. Pour eux, le « *couplage lâche est à la fois un attribut bénéfique et sain dans la mesure où il maintient les liens entre l'organisation principale et la sous-unité, tout en soutenant une connexion organique qui permet une prise de décision au niveau opérationnel* » (Johnson & Vaughn, 2016, p.157). Pour Perkowski (2019, p.1188), le couplage lâche permet la coexistence de rationalités différentes. Ainsi, face à des demandes contradictoires, il est mobilisé par le Frontex en vue de conserver le soutien de son environnement et de préserver la légitimité auprès de ses principales parties prenantes, en particulier le Parlement européen, la commission et les différents États membres.

D'autres études proposent l'adoption du *couplage sélectif* (Pache & Santos, 2013). Selon ces auteurs qui se sont concentrés sur des entreprises d'insertion sociale intégrant à la fois des logiques sociales et commerciales, le couplage sélectif peut permettre aux organisations de projeter une légitimité externe sans devoir engager des coûts importants en termes de négociations. Ainsi, Boubakary (2022, p.80) le mobilise pour comprendre comment les organisations peuvent choisir stratégiquement les domaines ou activités où elles vont coopérer étroitement, tout en maintenant une autonomie dans d'autres domaines. Cette approche offre au plan stratégique, la flexibilité de sélectionner les domaines de collaboration en fonction des objectifs et contraintes de chaque organisation. Au plan relationnel, elle nécessite un travail d'alignement et de confiance dans les domaines choisis pour la coopération.

Certaines études envisagent le *recouplage* afin de réaligner et reconnecter la structure formelle de l'organisation avec ses activités et pratiques concrètes. Ainsi, par le recouplage, les pratiques organisationnelles, initialement découplées (déconnectées des

politiques formelles ou des objectifs affichés), sont progressivement reconnectées aux politiques et objectifs institutionnels. C'est un retour progressif au couplage initial. Le but visé est supprimer la déconnexion, séparation ou distance structurelle génératrice de tensions. Pour de Bree et Stoopendaal (2020, p.599), « *the recoupling is necessary to diminish the gap between the formal and the actual world* ». Pour Jemaa (2022, p.2), qui a entrepris une étude longitudinale, le recouplage permet de gérer les risques d'entreprises à travers trois modes (*d'action-discursif, matériel et relationnel*).

Les stratégies de compromis et d'évitement sont également explorées par certains auteurs. À titre d'exemple, Zhou et al. (2024, p.24), « les acteurs ont principalement recours aux stratégies de compromis et d'évitement pour s'opposer aux pressions qui s'exercent sur eux, afin de préserver l'autonomie des services de soins vis-à-vis des services administratifs ». Le compromis en situation de découplage constitue une forme de couplage sélectif, permettant aux organisations découplées d'intégrer des éléments issus de différentes logiques institutionnelles sans adopter totalement l'une ou l'autre logique. Pour Vermeulen et al. (2016), les compromis sont comme une forme d'accords ambigus ou partiellement découplés qu'adoptent les organisations évoluant dans des environnements hybrides pour composer avec la complexité institutionnelle. Quant à l'évitement, il peut se manifester par le silence, le retrait, la passivité voire la fuite.

2.1.4 Des lacunes de connaissances sur l'étude des tensions en contexte de découplage

Suite à la récitation des écrits sur le découplage organisationnel et les tensions, nous parvenons à un gap théorique que nous pouvons analyser en trois points.

Le premier se rapporte au ***manque d'études sur l'émergence et la gestion des TGP en contexte de découplage organisationnel***. En effet, peu d'études se sont spécifiquement concentrées sur l'émergence et la mitigation des TGP en contexte de découplage, au regard de la section précédente. La plupart des recherches identifiées dans la littérature s'intéressent à la définition, à la caractérisation, aux causes et aux conséquences des différentes formes de découplage. Certes, ces études ont permis de mieux comprendre le phénomène, surtout de situer les tensions qui peuvent en être à la fois causes et conséquences. Cependant, les recherches n'ont pas nécessairement exploré en profondeur

les facteurs susceptibles d'être à l'origine des tensions au niveau micro ainsi que les stratégies de leur mitigation. Cela pourrait avant tout se justifier par le fait que, dans les études fondatrices de Meyer et Rowan (1977) et de l'hypocrisie organisationnelle de Brunsson (1993, 2002), le découplage organisationnel est considéré comme une réponse rationnelle aux pressions institutionnelles (Zelinschi et al., 2013, pp.3-4) dénotant l'incertitude, l'ambiguïté, le paradoxe, les contradictions voire les tensions. À cet effet, Boxenbaum et Jonsson (2017, p.2) déclarent: "*organizations decouple their formal structure from their production activities when institutional and task environments are in conflict, or when there are conflicting institutional pressures*". Découpler est donc, à l'origine, une stratégie d'évitement des ambiguïtés perçues dans l'environnement externe et qui pourraient provoquer des tensions. Ainsi, la déconnexion délibérée entre les structures et les pratiques (Meyer & Rowan, 1977, p.58), la séparation ou la distance organisationnelle étaient conçues pour permettre aux organisations en découplage de « *garder chacune sa place sans gêner l'autre* » (Geoffroy, 2012, p.304) ou de se développer sans interférences majeures afin d'éviter la confrontation génératrice de tensions (Brunsson, 1993, 2002).

Depuis l'avènement du mouvement du NMP avec la prolifération des nouvelles formes organisationnelles dites flexibles, on note un changement de tendance vers la conception des tensions comme conséquences du découplage organisationnel (Arango-Vasquez & Gentilin, 2021 ; Bargain & Maurel, 2020 ; Hoffjann, 2025 ; Johnson & Vaughn, 2016). Des tensions entre les organisations en situation de découplage se font notées. Et pour cause, ces organisations contemporaines doivent opérer dans un environnement institutionnel marqué par une haute-vélocité (Eisenhardt, 1989, p.543). À cet égard, Bromley et Powell (2012, p.483) de même que Wijen (2014, p.302) ont mis en évidence le besoin de reconsidérer les conceptions traditionnelles du découplage et d'approfondir la compréhension des circonstances dans lesquelles ce phénomène se produit. Pour de Bree et Stoopendaal (2020, p.599), on sait peu sur le découplage dans les organisations. Dick, (2015, p.897) et Jabbouri et al. (2019, p.2) ont souligné que davantage de recherches sont nécessaires dans ce domaine.

Dans ces conditions, certaines études⁴⁸ visant à proposer des mesures de mitigation des tensions interorganisationnelles en contexte marqué par le découplage, perçoivent généralement ces tensions comme découlant en grande partie de la distance organisationnelle, elle-même amplifiée par la déconnexion structurelle inhérente au découplage organisationnel. La distance organisationnelle est multiforme et devient un terreau fertile pour les tensions interorganisationnelles. Ainsi, Laguecir et Leca (2022, pp.164-165) trouvent que la distance peut être physique (géographique), technique, sociale voire cognitive selon Mainhagu (2024, p.5). Cette relation de causalité souvent observée dans la littérature, entre distance organisationnelle découlant de la déconnexion structurelle et les tensions interorganisationnelles, est perceptible à travers les constats empiriques (chapitre 1) dont a émergé la problématique empirique initiale. Ces constats, à la lumière de la littérature, sont généralement interconnectés. En effet, la plupart des constats que nous avons réalisés sur l'environnement externe des ministères tels que la complexité, l'hétérogénéité ; les pressions institutionnelles (Andreas & Dirk, 2013 ; Hirczak et al., 2019 ; Zelinschi et al., 2013) ; les contradictions, l'incertitude ou les ambiguïtés présidant au sensemaking et sensegiving (Arroyo et al., 2025 ; Austen, 2016a ; Mainhagu, 2022 ; Perkowski, 2019) sont considérés comme étant des causes du découplage. Certes, certains sont considérés à la fois comme causes et conséquences. C'est l'exemple des contradictions, paradoxes, ambiguïtés qui peuvent être également considérées comme des conséquences du découplage (Boubakary, 2022 ; Johnson & Vaughn, 2016 ; Mainhagu, 2022). Mais dans ce cas, ils s'apparentent aux tensions, comme nous l'avons clarifié précédemment. À ce sujet, précisons que les difficultés de gestion, de relations, effet silos que nous avons également observés, sont généralement perçus dans la littérature scientifique comme des conséquences du découplage (Bargain & Maurel, 2020 ; Laguecir & Leca, 2022 ; Perkowski, 2019).

Cependant, dans cette variabilité de ce qui constitue cause ou conséquence du découplage, il y a une quasi-unanimité sur le fait que les conséquences notamment tensionnelles du découplage émergent souvent de la distance organisationnelle qui, elle-même, provient de la « séparation » ou la « déconnexion » structurelle (Meyer & Rowan, 1977, p.58). Autrement dit, les tensions interorganisationnelles que la présente recherche vise à

⁴⁸ On peut en citer : (Austen, 2016 ; Bargain & Maurel, 2020 ; Boubakary, 2022 ; de Bree & Stoopendaal, 2020 ; Johnson & Vaughn, 2016 ; Mainhagu, 2018 ; Perkowski, 2019)

comprendre dans leur gestion par les acteurs organisationnels, relèveraient en grande partie de la distance organisationnelle entre ministères et agences. Cette distance se trouve théoriquement soutenue par la déconnexion structurelle inhérente au découplage. C'est dire que la littérature fait généralement un lien de causalité entre la déconnexion structurelle et la distance structurelle. Il se dégage généralement la boucle : déconnexion structurelle – distance structurelle – tensions. Nous y reviendrons dans la section suivante.

Nous dénommons le deuxième point, *spécificités des OP découplées (contexte de complexité et de prescriptivité) face aux lacunes des mesures de gestion des tensions proposées dans la littérature*. Comme nous pouvions nous en apercevoir à travers la session précédente, en matière de mitigation des tensions en contexte de découplage, les rares études identifiées proposent notamment comme mesures directes celles de *la régulation disjointe, du couplage faible, du couplage sélectif, du compromis, d'évitement, du recouplage*. À y voir de près, ces approches visent généralement à agir sur la distance organisationnelle ou la déconnexion structurelle en la négociant (régulation disjointe, couplage sélectif ou compromis), en la réduisant (découplage faible) ou en l'éliminant (recouplage ou l'évitement). Or, en contexte organisationnel public rigide marqué par la prescriptivité et la complexité, le respect des contraintes institutionnelles liées au découplage présente beaucoup d'enjeux de légitimités et de ressources financières.

D'abord, théoriquement le retour au couplage ou la disparition du découplage par le recouplage mettrait en cause les fondements du découplage : la déconnexion structurelle est délibérée (Meyer & Rowan, 1977, p.58). Ensuite, le choix ou la sélection des éléments constitutifs (comme les exigences des parties prenantes) via la régulation disjointe, le couplage sélectif ou le compromis) ne serait pas aisé. Le changement lié au découplage prend souvent un caractère prescriptif en milieux organisationnels publics et s'y conformer conditionne souvent l'obtention des ressources et des légitimités sans lesquelles les OP ne peuvent fonctionner. Autrement dit, le changement prend la forme de pressions institutionnelles (Powel & Dimaggio, 1991). Dans ce cas, espérer le gouvernement, les PTF ou les citoyens à la table de négociation des OP sur les éléments constitutifs du changement à elles prescrits par ces parties prenantes, serait utopique. Cela peut en être de même entre ministères et agences, vu que ce sont les premiers qui ont enfanté les dernières. D'ailleurs, l'article de Pache et Santos (2013) explore le couplage

sélectif dans le contexte d'entreprises sociales hybrides qui combinent en réalité des logiques sociales et commerciales. Ces organisations ont une certaine flexibilité pour sélectionner les logiques institutionnelles. Il n'en est pas forcément de même pour les OP. Celles-ci peuvent être soumises à des exigences moins flexibles eu égard à leur rôle dans la fourniture de services publics et de leur responsabilité envers les citoyens. Dans ce contexte, le couplage sélectif pourrait être limité par les exigences légales, réglementaires et politiques qui régissent leur fonctionnement. Les OP n'ont pas toujours le choix de sélectionner librement les logiques institutionnelles qu'elles adoptent, car elles doivent souvent respecter des normes et des standards établis par les autorités supérieures. En somme, le couplage sélectif serait plus facile à implémenter dans les organisations hybrides et privées. Enfin, le couplage faible, concept développé par Orton et Weick (1990), peut présenter plusieurs faiblesses en milieux organisationnels publics marqués par la prescriptivité et la complexité. L'affaiblissement ou la réduction de la déconnexion par l'adoption du couplage faible pourrait engendrer un déséquilibre en créant des systèmes moins prévisibles et plus sensibles aux perturbations. De même, les OP étant soumises à des cadres réglementaires stricts, le couplage lâche peut rendre difficile la mise en œuvre cohérente des politiques et des interprétations divergentes des directives, car les unités opérationnelles peuvent avoir une trop grande autonomie. De surcroît, le couplage lâche peut susciter des problèmes de responsabilisation. En cas de défaillances, l'identification des responsabilités peut s'avérer difficile, car les liens entre les différentes organisations sont peu clairs. Les organisations à couplage faible peuvent être moins réactives aux changements institutionnels ou réglementaires, car chaque unité peut avoir ses propres priorités et rythmes de changement.

Nous récapitulons toutes ces analyses dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2.2 Avantages et inconvénients des stratégies de mitigations directes des tensions interorganisationnelles en contexte de découplage

Stratégie	Avantages de la stratégie	Faiblesses en milieux organisationnels publics complexes et prescriptifs
Régulation disjointe	<ul style="list-style-type: none"> - Permet aux acteurs de négocier des normes adaptées à leur réalité opérationnelle - Préserve l'autonomie professionnelle face aux injonctions institutionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Peut s'avérer utopique en contexte organisationnel public rigide marqué par une forte hiérarchisation et la prescriptivité - Risque d'accroître les écarts ou la distance en supprimant le contrôle et augmentant l'autonomie pour deux structures finalement indépendantes et non interdépendantes

Stratégie	Avantages de la stratégie	Faiblesses en milieux organisationnels publics complexes et prescriptifs
Couplage faible	<ul style="list-style-type: none"> - Offre flexibilité et autonomie aux unités opérationnelles - Facilite l'adaptation rapide aux changements locaux ou imprévus 	<ul style="list-style-type: none"> - Peut rendre difficiles la cohérence et la coordination posant des problèmes de responsabilisation - Fragmentation potentielle, car chaque unité avec ses priorités et rythmes de changement
Couplage sélectif	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration ciblée d'éléments issus de logiques institutionnelles concurrentes - Peut réduire les tensions au moyen d'une hybridation pragmatique adaptée au contexte institutionnel complexe 	<ul style="list-style-type: none"> - Peut être limité par les exigences légales, réglementaires et politiques découlant de la prescriptivité et de la complexité - Risque d'ambiguïtés persistantes si la sélection des éléments à intégrer n'est pas claire - Peut s'avérer utopique en contexte organisationnel prescriptif
Recouplage	<ul style="list-style-type: none"> - Rétablit une cohérence entre et politiques et pratiques - Résout le problème de distance organisationnelle 	<ul style="list-style-type: none"> - Exige souvent une restructuration profonde susceptible de remettre en cause les fondements du découplage - Peut générer des résistances internes importantes en raison de la perte d'autonomie de la structure d'actions - Peut susciter des enjeux de légitimité, de ressources et de crédibilité
Évitement	<ul style="list-style-type: none"> - Permet d'éviter temporairement l'escalade immédiate du conflit - Peut préserver temporairement les relations interorganisationnelles sensibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Ne résout pas les causes profondes des tensions - Risque élevé d'aggravation ultérieure du conflit - Peut susciter des enjeux de crédibilité
Compromis	<ul style="list-style-type: none"> - Facilite rapidement une solution acceptable pour toutes les parties prenantes - Réduit efficacement les tensions immédiates en contexte complexe 	<ul style="list-style-type: none"> - Solution souvent temporaire et partielle qui ne satisfait pleinement aucune logique institutionnelle - Peut générer une insatisfaction durable chez les acteurs impliqués

Source: Auteur inspiré de Arango-Vasquez & Gentilin (2021) ; Bargain & Maurel (2020) ; Battilana et al. (2015) ; Boubakary (2022) ; Bromley & Powell (2012) ; Mainhagu (2024); Orton & Weick (1990) ; Pache & Santos (2013) ; Perkowski (2019) ; Reynaud (1997) ; Schildt & Perkmann (2017).

Malgré l'utilité de la **régulation disjointe** dans les environnements complexes où les organisations doivent répondre à des attentes contradictoires, cette stratégie implique une gestion fine des interactions entre les acteurs pour éviter les incohérences. Elle reste utopique en contexte public rigide marqué par la prescriptivité. Bien que le **couplage faible** offre une grande flexibilité, il peut être inadapté dans les milieux publics qui veulent rompre d'avec une culture organisationnelle résistante et qui ont besoin de la coordination de leurs activités en vue de répondre à des exigences réglementaires strictes, comme c'est le cas en contexte public béninois présenté au premier chapitre. Quant au **couplage sélectif**, il permet une certaine cohérence tout en préservant l'autonomie interne, mais elle nécessite une stratégie claire pour sélectionner les éléments à intégrer. Comme relevé plus haut, en milieux organisationnels publics marqués par la prescriptivité, les OP

n'ont pas toujours le choix pour sélectionner. À l'instar d'un déni, le **recouplage** peut avoir des conséquences en termes de perte de légitimité et de ressources, insupportables aux OP. Il mettrait à mal la crédibilité de ces dernières. En ce qui concerne l'**évitement**, bien qu'il puisse être une solution temporaire, il ne résout pas les problèmes sous-jacents et peut aggraver les tensions à long terme. Il rejoint quelque peu le recouplage quand il prend la forme d'un retrait. Or, les contradictions en situation de découplage devant être conçues comme du paradoxe, pour Poole et Van de Ven (1989, p.566), il faut les accepter et les utiliser constructivement et non adopter une réponse défensive qui cherche à les éliminer. Le **compromis** est une stratégie efficace pour réduire les tensions immédiates, mais il nécessite un dialogue ouvert et une volonté de négociation entre les parties prenantes ; ce qui est utopique en contexte public hautement hiérarchisé marqué par la prescriptivité et la rigidité.

En troisième point, *Découplage organisationnel des néo-institutionnalistes, un gap théorique originel*, rappelons que Bromley et Powell (2012) ont reconceptualisé le découplage organisationnel de Meyer et Rowan, (1977) en identifiant notamment une nouvelle forme de découplage, le découplage moyen-fin. Néanmoins, certains problèmes restent inhérents au découplage et doivent être considérés par les organisations qui adoptent cette approche. Ces organisations devront faire avec la déconnexion ou la séparation ou encore la distance structurelle bien que celles-ci soient souvent perçues dans la littérature comme étant à l'origine des tensions interorganisationnelles. C'est d'ailleurs le point de départ de toute bonne mesure visant à gérer de façon durable cette forme de tension.

En effet, en contexte de découplage, il faut observer au moins deux environnements (externe et interne), chacun avec ses contraintes. L'environnement externe est celui qui exerce les pressions institutionnelles externes aux organisations. Dans le cas de cette étude, cet environnement est notamment composé des PTF, du Gouvernement, de la société civile. Il s'agit de l'environnement qui incarne la déconnexion formelle. Il vise à satisfaire aux contraintes institutionnelles. Celles-ci imposent aux organisations de répondre aux exigences croissantes des référents institutionnelles en termes de transparence, de légitimité sociale, de responsabilité publique, de conformité réglementaire, sociétale, environnementale (Friesl & Silberzahn, 2012 ; Jabbouri et al.,

2019, 2022). Quant à l'environnement interne, il incarne les pratiques réelles de l'organisation et peut même être informel au cas où les organisations adoptent le découplage sans une réelle intention de mettre en applications les nouvelles données. Il est souvent constitué des acteurs organisationnels. C'est l'environnement qui assure les interactions des acteurs. Cet environnement vise à satisfaire aux contraintes opérationnelles qui s'expriment en termes de nécessité pour les organisations d'assurer leur efficacité interne, leur coordination et la gestion simultanée d'objectifs divergents, le tout dans une flexibilité organisationnelle pour s'adapter aux imprévus (Friesl & Silberzahn, 2012).

Du point de vue des néo-institutionnalistes (Meyer & Rowan, 1977), ces deux environnements doivent être déconnectés (découplés). Or, selon Barnard, (1938, pp.114-123) qui a étudié la relation entre les organisations formelle et informelle, les deux sont interdépendantes. Plus précisément "*informal organizations are necessary to the operation of formal organizations as a means of communication, of cohesion and of protecting the integrity of the individual*" (*Ibid.*, 1938, p.123). Autrement dit, les deux environnements externe et interne sont complémentaires. Ainsi, si nous revenons aux contraintes citées plus haut, relatives à chacun des environnements en situation de découplage, cet éclairage de Barnard nous révèle que dans les organisations découplées, les organisations formelles ont besoin de celles informelles pour assurer les contraintes opérationnelles liées à la communication, la cohésion et la protection de la légitimité. Toute mesure de mitigation doit donc trouver un équilibre entre les différentes contraintes, souvent contradictoires de ces environnements. Elle doit permettre de répondre aux pressions institutionnelles externes tout en préservant l'efficacité opérationnelle interne. Cela nécessite une approche flexible et adaptative, capable de gérer la complexité inhérente aux situations de découplage organisationnel. Or, la TNI prône une mesure de mitigation basée sur la séparation ou la déconnexion structurelle (Meyer & Rowan, 1977). Certes, cette déconnexion permet de répondre aux pressions institutionnelles mais néglige l'efficacité opérationnelle interne. Autrement dit, le découplage organisationnel selon les néo-institutionnalistes prend en compte les contraintes institutionnelles à travers une déconnexion poussée se limitant à l'environnement extérieur des structures, à des fins de légitimité externe. Mais, il ignore

les contraintes opérationnelles selon lesquelles les structures ont besoin d'interagir pour protéger leurs valeurs ou logiques de préférence afin d'assurer leur légitimité interne. Ainsi, nous interpellons le "modèle dichotomique" des néo-institutionnalistes Meyer et Rowan (1977) et Brunsson (1993, 2002) car, « dans les faits, la déconnexion n'est pas aussi marquée. Bien que découplées, deux organisations vont sans cesse s'entremêler » (Geoffroy, 2012, p.308). D'ailleurs, l'une des critiques adressées à la TNI, est « qu'elle n'accorde pas une grande importance aux acteurs et donne une grande place aux structures » (Zelinschi et al., 2013, p.4). À ce stade, on peut également se demander si la séparation des structures implique l'inexistence des interactions organisationnelles (?) et quelle est la place des individus et de leurs interrelations dans les analyses de découplage de ces néo-institutionnalistes (?)

Nous percevons le découplage comme étant un construit social et les rapports tensionnels comme se trouvant dans cette réalité pratique qui semble échappée à ces néo-institutionnalistes. Ainsi, se révèle un autre *gap* théorique lié à la négligence des contraintes opérationnelles fondées sur les interactions organisationnelles ainsi que la nécessité de proposer des modèles combinés susceptibles de combler ce manque pour améliorer l'état des connaissances dans le domaine. À ce *gap* s'ajoutent tous les autres et les différentes faiblesses relatives à chacune des stratégies supra, directement mobilisées par la littérature pour se pencher sur les tensions interorganisationnelles en contexte marqué par le découplage organisationnel.

2.1.5 De la synthèse de l'état de connaissance sur la gestion des tensions en contexte de découplage organisationnel

Le domaine du découplage organisationnel est en pleine expansion avec une reconnaissance croissante de sa pertinence pour comprendre des phénomènes de transformations organisationnelles. Il peut prendre diverses formes comme celle d'un découplage politique-pratique, le cas dans la présente recherche (tableau 1.8, p.46). Ses causes, ce que Zelinschi et al. (2013) désignent par les motivations au découplage, sont multiples. Il en est de même de ses conséquences qui sont diverses. Par son principe de « séparation » des structures (Meyer & Rowan, 1977, p.358) qui crée des écarts ou distances, le découplage peut être, selon les contextes et les objectifs poursuivis, à la fois

une source et un moyen de gestion des tensions dans les organisations. Il est un moyen de gestion dans son interprétation originelle des néo-institutionnalistes comme un écart inévitable dans des environnements où les pressions institutionnelles sont multiples et contradictoires.

De par les diverses formes que prennent les tensions, souvent associées voire confondues à divers concepts comme *contradiction*, *conflit*, *controverse*, *dilemme*, *paradoxe* et considérant qu'elles peuvent être causes ou conséquences du découplage, les étudier sous le prisme de TGP permet avant tout, de les catégoriser pour en étudier au mieux les facteurs d'apparition (causes), les manifestations (conséquences) ou encore les mesures de mitigation (gestion). En adoptant cette typologie, nous avons localisé les tensions interorganisationnelles dans la présente étude au niveau des TGP organisationnelles. Cela a permis d'y proposer une définition et de les cerner clairement comme des conséquences du découplage organisationnel induit par les récentes réformes structurelles dans l'AP béninoise.

À cet égard, il relève des rares études qui se sont penchées sur la gestion des tensions interorganisationnelles en contexte de découplage, que leur gestion nécessite une compréhension multidimensionnelle. C'est d'autant important car, une telle gestion nécessite l'intégration des dynamiques stratégiques, politiques, structurelles, cognitives, culturelles, relationnelles et économiques qui les sous-tendent. Au demeurant, ***toutes ces études signalent les tensions comme découlant de la distance, la déconnexion ou la séparation structurelle au cœur du découplage organisationnel.*** Ainsi, des stratégies de gestion telles que la *régulation disjointe*, l'*évitement*, le *couplage faible*, le *couplage sélectif*, le *recouplage* et le *compromis* sont identifiées en vue de négocier, réduire, ignorer ou supprimer la déconnexion précisément l'écart structurelle au cœur du découplage néo-institutionnel. Cependant, comme révélé supra, ces stratégies pourraient, dans le contexte des organisations publique, présenter des limites d'applicabilité, comme nous l'avons relevé au tableau 2.2 (pp. 72-73). D'une part, nombre d'études fondant ces propositions sont des enjeux d'environnements privés ou hybrides. Cela suscite la question de leur transférabilité compte tenu des spécificités des organisations publiques. Nous en avons présenté celles qui sont présentes dans le contexte de cette étude à savoir : la complexité, la prescriptivité, la redevabilité, les pressions institutionnelles (voir

chapitre 1). D'autre part, des écarts contextuels importants apparaissent lorsque ces recommandations, élaborées principalement dans des terrains européens et nord-américains, se trouvent confrontées à des réalités organisationnelles africaines moins institutionnalisées ou davantage traversées par des normes hétérogènes. Ces particularités peuvent rendre certaines stratégies de gestion des tensions inadéquates ou inapplicables dans le cadre institutionnel de la présente recherche.

Ces contraintes théoriques que nous révèle la littérature, de par ses lacunes liées aux spécificités contextuelles de l'étude et à la complexité de la gestion des tensions organisationnelles générées par le découplage, ont renforcé la nécessité d'adopter une posture méthodologique flexible et réflexive. À cet effet, en l'absence d'un cadre théorique unifié préexistant pour traiter cette configuration paradoxale, nous avons développé un cadre conceptuel articulant les perspectives théoriques du *découplage organisationnel*, de la *proximité* et des *paradoxes organisationnels*. Cette architecture conceptuelle, présentée dans notre proposition de recherche doctorale et lors de l'édition 2024 de l'ADIMAP, a guidé l'élaboration du guide d'entretien semi-directif que nous avons intitulé « *découplage et tensions interorganisationnelles : une approche par les perspectives du paradoxe et de la proximité* » (Annexe A, p. ccxlv). Après avoir rempli les exigences du comité d'éthique de la recherche (Annexe D, p. cclxxiv) ainsi que celles administratives nécessaires à la conduite d'une recherche dans l'AP béninoise (Annexe E, p. cclxxv), nous avons pris quelques contacts nécessaires avant de faire notre descente sur le terrain pour des entrevues.

Mais force est de réaliser, lors de nos premiers échanges avec autorités ministérielles et responsables d'agence béninois, la nécessité d'une adaptation méthodologique progressive et d'un affinement itératif de la problématique empirique initialement formulée au premier chapitre. Nous présentons cette démarche dans la sous-section ci-après.

2.2 Démarche réflexive et élaboration de la problématique de recherche

La présente section met en confrontation la problématique empirique initiale - *la gestion des tensions interorganisationnelles en contexte de découplage dans les organisations publiques* -, telle qu'elle a émergé du contexte exposé au premier chapitre, avec les apports

conceptuels et théoriques synthétisés dans la première section de ce deuxième chapitre, ainsi qu'avec les premiers matériaux issus des entretiens exploratoires. Cette confrontation aboutit à une réorientation de la problématique vers une focale phénoménologique. D'où l'entrée sur l'expérience vécue des acteurs et les structures de sens qui organisent les tensions en situation de découplage notamment de contraintes institutionnelles paradoxales. Ce raffinement de la problématique et des questions de recherche permettra de définir les objectifs et intérêts de la recherche.

2.2.1 Confrontation itérative contexte - littérature - expériences des acteurs

Pour Paillé et Mucchielli (2016), « aucune recherche ne peut faire l'économie d'une construction préalable de l'objet : on ne va jamais observer n'importe quoi, n'importe où, n'importe comment » (p. 138). À cet effet, nous avons eu nos premières confrontations avec le terrain, à l'aide d'un guide d'entretien basé sur la *problématique initiale de gestion des tensions interorganisationnelles en contexte de découplage*. Les échanges ont révélé un écart significatif entre notre compréhension théorique du phénomène et la manière dont les acteurs organisationnels l'interprètent et l'expérimentent dans leur pratique quotidienne.

En dépit de la flexibilité de notre premier guide d'entrevue (annexe A, p. cclxvi), celui-ci ne permettait pas de saisir suffisamment les récits des autorités ministérielles et des responsables d'agences. Ces répondants n'appréhendaient pas essentiellement la problématique selon les catégories analytiques préalablement définies. Ils ont plutôt privilégié des prismes expérientiels révélateurs qui étaient des dimensions jusqu'à présent méconnues du découplage organisationnel. Il s'est donc imposé à nous, la nécessité de reconsidérer le problème organisationnel au cœur de la question de départ.

Pour ce faire, nous avons initié des échanges exploratoires à titre d'éclairage heuristique, dans le seul but de faire évoluer la problématisation empirique initiale. Convierait-il d'en réserver, pour le prochain chapitre (Méthodologie), la description formelle du dispositif méthodologique incluant le détail de qui, quoi, comment, le guide d'entretien, la taille de l'échantillon, les considérations éthiques, la description du terrain et les procédures de codage.

À l'issue de cette première série de trois entretiens exploratoires et après analyse préliminaire, nous avons élaboré un deuxième guide d'entrevue semi-directif. Ce dernier se trouve plus resserré autour des catégories émergentes et spécifiquement conçues pour l'exploration (Annexe B, p. cclxx). Cette deuxième phase méthodologique a été administrée auprès de six participants supplémentaires. Elle porte ainsi le total à neuf entretiens exploratoires. C'est alors que nous avons élaboré le guide définitif (troisième version en annexe C, p. cclxxii).

Processus d'itération terrain-théorie : comment les premiers retours du terrain ont enrichi la compréhension du phénomène en étude

La littérature sur le découplage organisationnel (Bromley & Powell, 2012; Meyer & Rowan, 1977) suggère principalement au cœur de ce phénomène une déconnexion structurelle devant amener les organisations à fonctionner séparément, plus précisément à « *garder chacune sa place sans gêner l'autre* » (Brunsson, 1982, 1993; Geoffroy, 2012). Autrement dit, ces néo-institutionnalistes attendent des effets uniformes du découplage ou séparation structurelle sans suffisamment interroger la variabilité des expériences relationnelles qui pouvait en résulter.

Contrairement à cette attente théorique, nous pourrions relever des premiers échanges **l'émergence d'une perspective subjective du découplage et des tensions relationnelles sous-jacentes**. En effet, selon les premiers témoignages issus des entretiens exploratoires, autorités ministérielles et responsables d'agences ne vivent pas dans leurs relations interorganisationnelles, de la même manière la séparation structurelle prescrite par la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020. Pourtant cette déconnexion structurelle se trouve confirmée dans l'ensemble de leurs récits. Ces acteurs organisationnels ne conçoivent pas le découplage comme une contrainte structurelle. Ils l'appréhendent comme un objet d'interprétation complexe et nuancé.

De même, les acteurs relativisent cette réalité de séparation au regard de la tutelle fonctionnelle. Ils soulignent la particularité contextuelle comme les contraignant à maintenir des interactions collaboratives. Toutefois, certains perçoivent cette configuration comme légitime et satisfaisante, tandis que d'autres y voient une source de tension. Nous relevons comme s'imposant aux acteurs, l'existence de contraintes

formelles et structurelles communes. Ces contraintes articulent séparation structurelle et tutelle fonctionnelle. Mais, elles donnent lieu à une diversité de représentations et de constructions de sens dépendamment des individus et de leurs contextes d'interaction.

Par ailleurs, des tensions interorganisationnelles en contexte de découplage ayant été plausiblement considérées par la littérature scientifique comme effet de la déconnexion, plus précisément de l'écart structurel inhérent au découplage, certains acteurs percevaient cette déconnexion structurelle entre ministères et agences de tutelle comme une opportunité de clarification des rôles et d'autonomisation responsable, favorisée par la loi n °2020-20 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques en république du Bénin.

Plus surprenant encore, les entretiens exploratoires révèlent un processus d'appropriation stratégique des tensions par les acteurs organisationnels. Comme relevé à l'issue de la revue de littérature récente, les mesures de gestion des tensions en contexte de découplage, conceptualisent généralement la déconnexion ou la distance structurelle comme des problèmes à résoudre structurellement. Ainsi, sont envisagés les mécanismes de *recouplage ou recoupling* (de Bree & Stoopendaal, 2020; Jemaa, 2022), du *couplage faible* ou *loose coupled system* (Orton & Weick, 1990) ou du *couplage sélectif* (Boubakary, 2022; Pache & Santos, 2013). Or, dans ces entretiens exploratoires, certains acteurs développent des actions pouvant leur permettre de transformer les éléments de déconnexion structurelle (Meyer & Rowan, 1977) en ressources. Dit autrement, les acteurs négocient activement avec les règles de déconnexion structurelle et de tutelle fonctionnelle prescrites pour maintenir leur capacité d'action.

Cette découverte met en évidence la dimension vécue et subjective de la déconnexion structurelle au cœur du découplage. Elle caractérise le contexte organisationnel de ces acteurs et contraste avec l'approche dominante centrée sur leurs dimensions structurelles. En effet, selon cette exploration, la déconnexion structurelle et la tutelle fonctionnelle articulent un paradoxe organisationnel que les deux cas ou configurations reconnaissent mais vivent différemment dans les relations ou actions. Il serait donc pertinent d'aller à la découverte de cette variabilité de sens ou de cette expérience diversifiée d'une même prescription de paradoxe organisationnel *découplage structurel-tutelle fonctionnelle*. De

même, *cette exploration placerait les tensions interorganisationnelles en contexte de découplage dans cet effet différencié du vécu du paradoxe dans les relations qu'entretiennent des acteurs.*

Nous pourrions, au regard de ces éléments exploratoires, faire remarquer **l'émergence d'un paradoxe organisationnel apparent**. Ce paradoxe émerge de la déconnexion structurelle-tutelle fonctionnelle à la variabilité des expériences. En effet, de l'analyse préliminaire des entretiens exploratoires, émerge un constat empirique intrigant : *bien que soumis au même régime formel de séparation structurelle et de tutelle fonctionnelle, certains autorités ministérielles et responsables d'agences béninois construisent des relations étroites et collaboratives, tandis que d'autres développent des logiques de cloisonnement.*

Dans cette formulation se trouve ainsi un paradoxe organisationnel apparent qui déplace le cœur de la problématique empirique initiale du structurel au relationnel, du réel au subjectif, du formel au vécu. Elle intègre désormais la tutelle fonctionnelle qui cristallise dorénavant le caractère paradoxal du contexte. Elle suscite ainsi des questionnements sur la variabilité des expériences des acteurs organisationnelles face à une même prescription paradoxale de découplage et de tutelle. Cette situation confronte non seulement la littérature exploratoire qui suggère des effets uniformes du découplage (Meyer & Rowan, 1977) mais également celle qui observe une conséquence tensionnelle de la déconnexion inhérente au découplage organisationnel au point de préconiser sa réduction (couplage faible), sa suppression (recouplage), son évitement ou sa négociation (compromis ou régulation). Par ailleurs, ce constat interroge les processus de *sensemaking* (Weick, 1995) à l'œuvre.

Cette surprise théorique constitue un terrain fertile pour une démarche itérative permettant d'articuler les observations empiriques avec les corpus théoriques existants.

2.2.2 Retour dans la littérature : les ajustements nécessaires à la problématique empirique initiale

À l'issue de cette démarche itérative - articulation des apports théoriques de la revue de littérature, du contexte empirique et des échanges exploratoires -, nous nous proposons

de retourner dans la littérature pour faire le point des connaissances sur la gestion des tensions en contextes organisationnels publics marqués par le paradoxe du découplage structurel et tutelle fonctionnelle.

Ce tour d’horizon nous permet de noter en toute modestie les lacunes suivantes :

- Aucune étude n’explore spécifiquement la coexistence paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle dans l’administration publique. En effet, la plupart des travaux de recherche mobilisent les termes génériques d'*autonomie* et de *contrôle* (voir par exemple, (Boch et al., 2025 ; Læg Reid & Verhoest, 2010 ; Niklasson & Pierre, 2012 ; OCDE, 2021 ; Ross, 2021). *La plupart de ces études* enferment la littérature dans cette genericité souvent mobilisée sous la théorie de l’agence (Jensen and Meckling, 1976). Bien qu’il puisse être tentant de s’appuyer sur ces notions traditionnelles, il est important de clarifier qu’elles ne capturent pas adéquatement les réalités organisationnelles béninoises. D’une part, si la notion d’*autonomie*, telle qu’elle est fréquemment abordée dans la littérature, tend à représenter l’équivalent de notre *découplage*, elle demeure conceptuellement limitée pour traduire l’intention séparatrice béninoise. D’autre part, là où la littérature utilise traditionnellement le terme de *contrôle* pour désigner la tutelle, le cas béninois présente une configuration singulière : les liens de *contrôle* (qui constituent l’un des cinq liens formellement organisés) se trouvent en réalité bel et bien séparés. Par conséquent, ils se situent plutôt du côté de l’*autonomie* et s’inscrivent, dans le cadre de notre étude, au cœur de la dynamique de *découplage*. Par ailleurs, comme nous l’avons longuement décrit au chapitre 1 de cette recherche, l’utilisation du concept de *découplage* dans le contexte béninois doit être appréhendée à au moins deux niveaux. Premièrement, dans un sens structurel et historique : la réforme d’*agencification* avait pour intention manifeste de découpler l’exécution (confiée aux agences) de la conception (réservée aux ministères). Il convient de rappeler que certaines de ces agences constituaient d’anciennes directions générales au sein même des ministères. Deuxièmement, ce comportement organisationnel adopté par les ministères se trouve motivé par différentes pressions institutionnelles (Powel & Dimaggio,

1991) exercées conjointement par les partenaires techniques et financiers (PTF), le gouvernement et les organisations de la société civile (OSC). Troisièmement, les entretiens exploratoires révèlent que ce découplage structurel n'est que de façade, s'apparentant à un mythe rationalisé (Meyer & Rowan, 1977). Dans la pratique quotidienne, les acteurs tendent à recoupler de manière informelle ce qui a été formellement et structurellement séparé.

- Les mécanismes interprétatifs, le *sensemaking* (Weick, 1995) par lequel les acteurs transforment les prescriptions paradoxales en arrangements collaborateurs restent sous-théorisés.

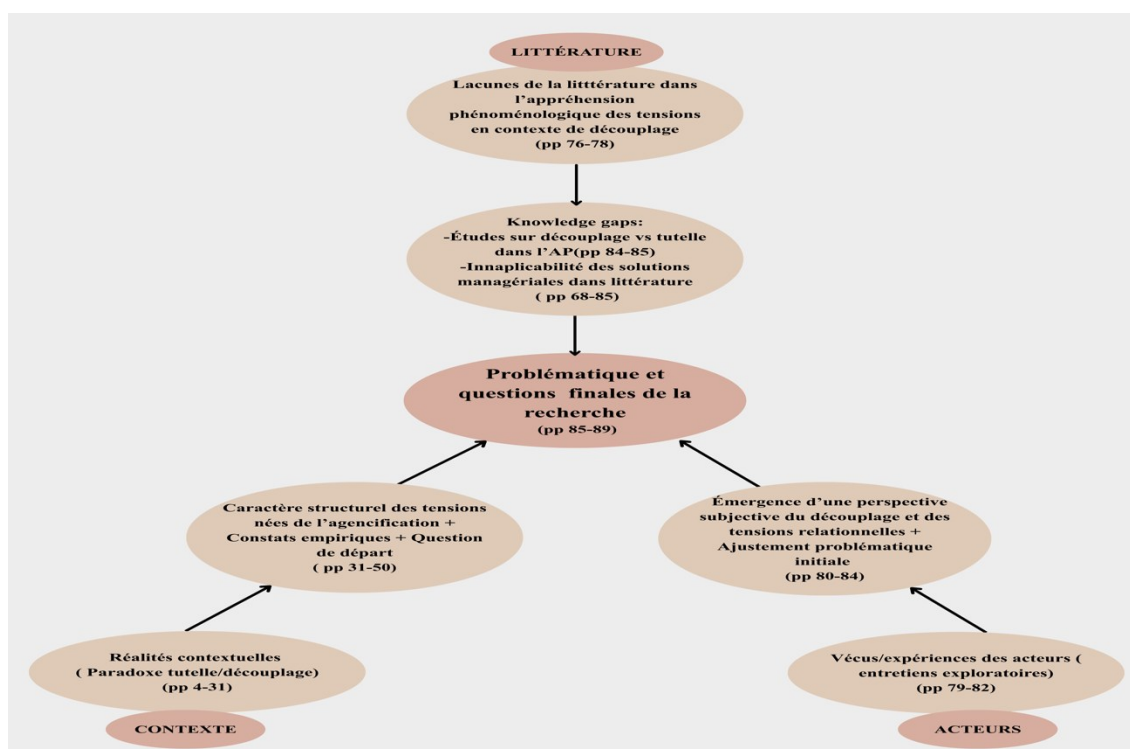
Ces lacunes s'ajoutent aux précédentes relevées dans la section état des connaissances, surtout les solutions managériales proposées pour les tensions en contexte de découplage, et qui se montrent inadaptées au contexte spécifique de la présente étude. Pour rappel, il s'agit du recouplage/*recoupling* (de Bree & Stoopendaal, 2020; Jemaa, 2022), du couplage faible/*loose coupled system* (Orton & Weick, 1990) et du couplage sélectif (Boubakary, 2022; Pache & Santos, 2013). Par ailleurs, la littérature sur les tensions organisationnelles demeure centrée sur les contextes occidentaux, avec peu d'études sur les administrations publiques africaines post-réforme.

Au regard de ce qui précède, notamment de cet espace théorique vierge à l'intersection du découplage structurel, des paradoxes de gouvernance et du *sensemaking* dans les contextes de tutelle fonctionnelle, un ajustement s'avère nécessaire à l'ancrage empirique et conceptuel de la problématique et de la question de recherche. La problématique et la question de recherche se donnent ainsi d'être originales et l'émanation :

- de la réalité de découplage structurel soutenue dans les nombreuses sources documentaires primaires (le premier chapitre) ;
- des apports et insuffisances de la littérature ;
- des apports des entretiens exploratoires ;
- du besoin de comprendre non pas seulement ce qui existe textuellement ou structurellement (la prescription paradoxale ou les tensions sous l'angle du découplage structurel), mais comment les acteurs s'y prennent pour composer avec.

Nous essayons de récapituler ce processus dans la figure 2.1 ci-dessous :

Figure 2.1 Coconstruction de la problématique de recherche : Contexte, littérature et acteurs



Source : Auteur

Cette figure 2.1 ci-dessus propose de déplacer les tensions interorganisationnelles en contexte de découplage d'une simple logique d'**effet structurel** vers **une interprétation résolument subjective** où le vécu tensionnel du paradoxe transcende les frontières organisationnelles. Cette posture exige de placer au cœur de la problématique et des questions, le paradoxe organisationnel apparent présent dans tous les neuf (09) récits exploratoires.

2.2.3 Problématisation de la recherche

Au cœur de la problématique de la recherche se trouve le paradoxe apparent identifié supra : *bien que soumis au même régime formel de séparation structurelle et de tutelle fonctionnelle, certains autorités ministérielles et responsables d'agences béninois construisent des relations étroites et collaboratives, tandis que d'autres développent des logiques de cloisonnement.*

En effet, les réformes structurelles récentes induites par la loi n° 2020-20 du 02 septembre portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques en République du Bénin, ont instauré d'importantes agences publiques. Celles-ci sont devenues les instruments opérationnels de ministères aux fonctions désormais stratégiques en vertu de la tutelle fonctionnelle liant ces deux organisations. Cette configuration impose une interaction coordonnée entre ministères et agences pour atteindre des objectifs gouvernementaux communs. Simultanément, cette loi a renforcé la déconnexion structurelle entre ces entités sur les plans hiérarchique, juridique, financier et de contrôle. Cette séparation structurelle correspond au découplage structurel théorisé par Meyer et Rowan (1977) dans l'approche néo-institutionnelle. Selon la littérature, plusieurs motivations sont au cœur de ce comportement organisationnel (Zelinschi et al., 2013) qui devrait permettre aux organisations de prévenir ou gérer les tensions résultant de logiques contradictoires.

Paradoxalement, des tensions relationnelles persistent entre autorités ministérielles et responsables d'agences malgré cette déconnexion formalisée. Ce constat, issu de notre expérience décennale dans cette administration, se trouve confirmé par plusieurs recherches scientifiques (Ahlan & Hounkou, 2023 ; Mazouz et al., 2022) et des rapports de la cour des comptes du Bénin (Wendling et al., 2023, pp.14-15). Ainsi, l'objectif initial de cette recherche était de comprendre comment autorités administratives et responsables d'agence gèrent au quotidien leurs relations tensionnelles. En réponse, l'exploration de la littérature scientifique révèle que ces tensions découlent principalement des écarts structurels créés par le découplage et l'agencification. Elle propose des mécanismes de gestion tels que le *recouplage*, le *couplage faible*, le *couplage sélectif*, le *compromis* ou l'*évitement*; lesquels pourraient être inadaptés au contexte administratif public béninois (voir tableau 2.2, pp. 72-73).

Face à cette situation, deux séries d'entretiens exploratoires ont été menées en vue d'inscrire pleinement cette problématisation dans une démarche itérative combinant contexte empirique, littérature et expériences d'acteurs. Cette approche révèle que la gestion voire l'émergence des tensions est moins déterminée par les structures que par les significations que les acteurs attribuent à leur contexte de découplage organisationnel et de tutelle fonctionnelle. Notre retour dans la littérature confirme un espace théorique

vierge sur les spécificités du contexte en étude, notamment la coexistence paradoxale entre découplage organisationnel et tutelle fonctionnelle dans l'administration publique.

Au regard de ce qui précède, nous pourrions articuler cette problématique autour de trois dimensions d'analyses. La première consisterait à concevoir le découplage structurel et la tutelle fonctionnelle comme articulant un paradoxe organisationnel. Quant à la deuxième focale d'analyse, elle serait de tenir les tensions comme des expériences subjectives et différenciées de cet écart structurel au cœur de ce paradoxe organisationnel de découplage structurel et tutelle fonctionnelle. La troisième dimension, concevrait le *sensemaking* (Weick, 1995) comme le processus central d'émergence et de gestion de tensions en contexte paradoxal de découplage et tutelle.

Cette formulation privilégie les processus interprétatifs par lesquels les acteurs transforment les incohérences structurelles en cadres d'actions opérationnelles, contribuant théoriquement et empiriquement à l'analyse des tensions dans les contextes de réforme et de complexité institutionnelle.

2.2.4 Présentation des questions de la recherche

Enfin, la question générale de cette recherche s'énonce comme suit : *Comment les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois donnent-ils du sens à la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle dans leurs relations interorganisationnelles ?*

Dans cette recherche, les tensions sont appréhendées non comme de simples dysfonctionnements ou contradictions structurelles, mais sous le prisme de l'effet vécu dans les relations, du paradoxe prescrit par les textes (découplage structurel et tutelle fonctionnelle) qui caractérise le contexte organisationnel des acteurs. Dès lors, cette question centrale explore l'*expérience vécue par les acteurs* ; plus concrètement les processus herméneutiques de construction de sens face à la prescription institutionnelle contradictoire. Elle vise à combler une lacune théorique majeure : l'absence d'analyse des processus interprétatifs dans la littérature sur la double contrainte majeure (Ancelin-Bourguignon, 2018) du découplage et de la tutelle. Étant donné que le *sensemaking* (Weick, 1995) intègre le vécu et l'appropriation (la logique de *sens-action*), cette question

examine également comment les acteurs organisationnels transforment dans leurs relations une double contrainte paradoxale (être reliés par la tutelle tout en étant séparés par le découplage). La question interroge à la fois le *sensemaking* initial (sens) et les modalités de navigation (*actions*) développées pour gérer simultanément cette prescription institutionnelle contradictoire. Implicitement, cette question conduit à l'exploration du processus d'émergence, de gestion voire de diffusion des tensions en contexte paradoxal de tutelle/découplage. Par sa nature processuelle, cette question intègre la dimension expérientielle et les capacités d'agence des acteurs. Elle ouvrirait la voie à une analyse plus fine des mécanismes microsociaux qui structurent et transforment les configurations organisationnelles découplées sous tutelle.

De façon spécifique, notre première question se formule : *quelles interprétations différenciées autorités ministérielles et responsables d'agence béninois développent-ils dans leurs relations interorganisationnelles, face à cette prescription paradoxale?*

Cette question examine la dimension interprétative du processus de *sensemaking* (Weick, 1995) en explorant la variabilité des significations (la logique sens) attribuées à la même prescription paradoxale de séparation structurelle (au cœur du découplage organisationnel) et tutelle fonctionnelle. Elle vise à comprendre comment différents acteurs, confrontés à une configuration institutionnelle identique, développent des cadres interprétatifs distincts qui orientent leur rapport à la contradiction découplage/tutelle. Cette question prépare l'analyse des stratégies d'action en révélant d'abord la diversité des compréhensions qui les sous-tendent.

Quant à la deuxième question spécifique, elle se formule comme suit : *Quelles stratégies de gestion paradoxale émergent de ces processus interprétatifs pour naviguer dans les tensions générées par ce paradoxe organisationnel ?*

Cette question explore la dimension praxéologique et permet de comprendre comment les interprétations différenciées (question spécifique 1) se traduisent en pratiques réelles dans les relations des acteurs. Il s'agit donc de la dimension de l'*enactment* de l'action selon Weick (1995). Elle examine l'émergence de stratégies organisationnelles locales pour gérer simultanément les exigences contradictoires de tutelle et de découplage. Elle permet d'identifier les arrangements organisationnels créatifs par lesquels les acteurs rendent

opérationnelle leur navigation dans la configuration paradoxale. Elle valorise également la restitution par les acteurs eux-mêmes de leur expérience, conformément à une démarche constructiviste de co-construction des réalités.

2.2.5 Objectifs et intérêts de la recherche

L'objectif général de cette recherche est avant tout de comprendre comment les acteurs organisationnels vivent, par le processus herméneutique, la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle. Concrètement nous visons à *explorer les processus herméneutiques par lesquels les autorités ministérielles et responsables d'agences au Bénin donnent du sens à cette double injonction dans leurs relations interorganisationnelles*. De façon spécifique, la recherche se donne premièrement pour objectif de *comprendre les interprétations différenciées en documentant et en analysant la diversité des significations qu'autorités ministérielles et responsables d'agence béninois attribuent à cette séparation structurelle sous tutelle fonctionnelle*. Deuxièmement, l'étude vise à *révéler les stratégies de gestion émergentes de ces significations, déployées pour naviguer dans les tensions générées par ce paradoxe*. Nous identifierons ainsi les arrangements organisationnels créatifs par lesquels les acteurs transforment la contradiction institutionnelle en modalités d'action opérationnelle.

En termes d'intérêts de cette étude, nous comprenons donc que l'enjeu n'est plus d'analyser un processus d'émergence ou de gestion de tensions dans les causes structurelles du découplage (Brunsson, 1993 ; Meyer & Rowan, 1977), encore moins des stratégies structurelles mobilisées collectivement ou universellement pour gérer la fragmentation des relations des acteurs en situation de déconnexion structurelle. Mais, il résiderait dans la fine compréhension de comment les acteurs s'engagent dans un travail de fabrication de sens de cette situation de déconnexion structurelle et tutelle fonctionnelle en vue de la transformer en opportunité d'action. Il ne s'agit donc pas de la situation structurelle paradoxale mais plutôt de son effet vécu dans les relations interorganisationnelles. Cette approche processuelle et expérientielle pourrait ouvrir de nouvelles perspectives pour penser la gouvernance des organisations en contexte de complexité institutionnelle en reconnaissant la capacité d'agence des acteurs face aux incohérences structurelles.

En détails, cette étude peut exploiter la singularité de son contexte, la quasi-inexistence de recherches sur l'émergence et la gestion (via le sensemaking) des effets tensionnels en contextes et milieux organisationnels publics marqués par le paradoxe de découplage et tutelle, pour :

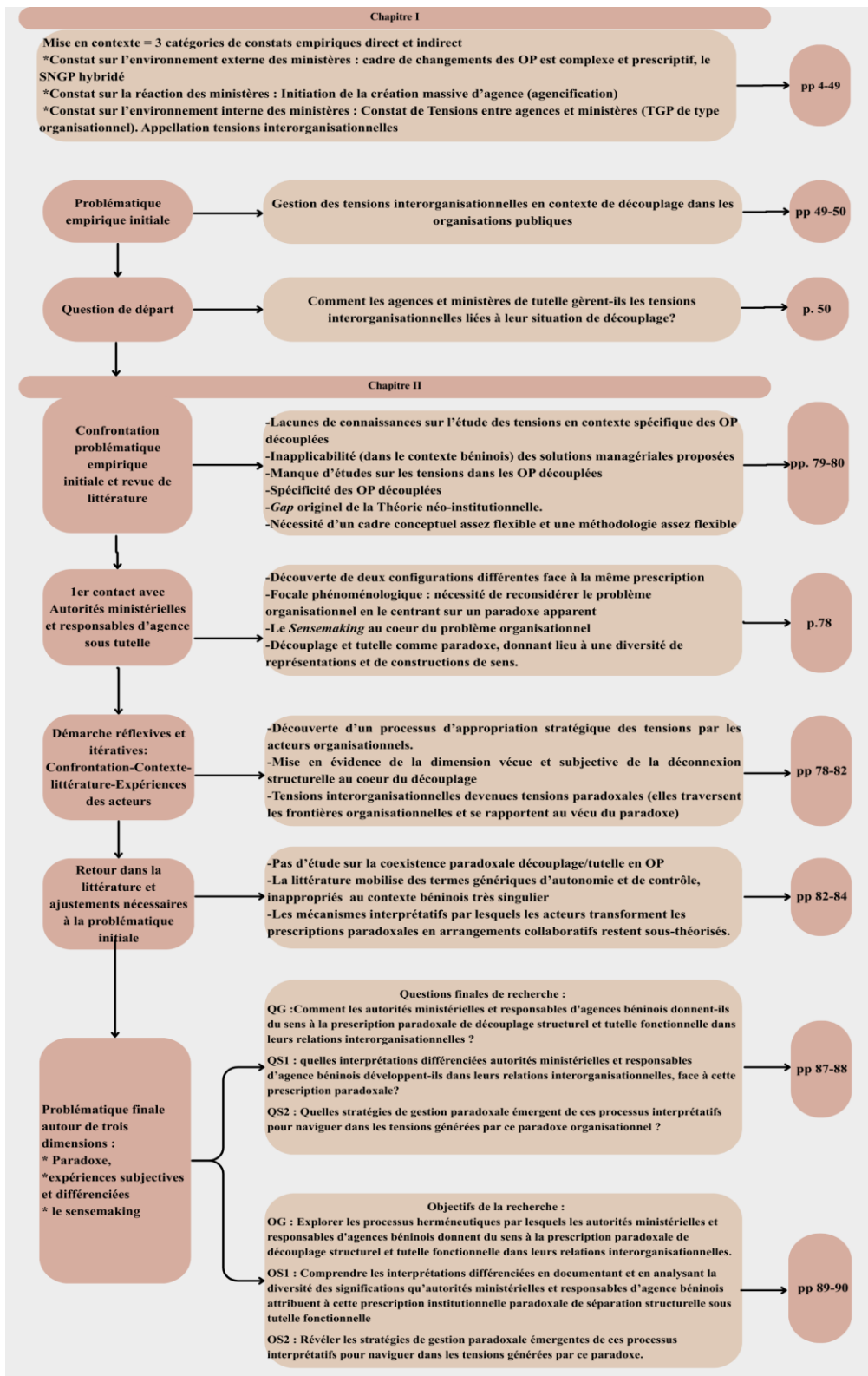
Une contribution méthodologique : exploiter, sous le PECGL, *la puissance heuristique d'une démarche herméneutique et dialectique. Cette approche itérative permet d'éclairer les processus interprétatifs* par lesquels autorités ministérielles et responsables d'agence béninois transforment les prescriptions institutionnelles paradoxales de découplage structurel/tutelle fonctionnelle en cadres d'action intelligibles et opérationnels pour eux.

Un intérêt empirique : la *compréhension contextuelle* est le premier de ces enjeux empiriques. Elle passe par la documentation des spécificités de la gouvernance paradoxale dans une administration publique africaine post-réforme. Comme relevé précédemment, cela pourrait combler une lacune dans la littérature largement centrée sur les contextes occidentaux. À cela s'ajoute *l'éclairage des réformes administratives et institutionnelles prescrites par la loi 2020-20 mais sous un mécanisme paradoxal de découplage et de tutelle*. Nous pourrions mettre au jour les effets quelque peu inattendus et les dynamiques relationnelles assez complexes que génèrent les réformes de découplage structurel et de tutelle dans les systèmes administratifs en développement.

Un intérêt praxéologique : l'enjeu est de fournir aux acteurs et décideurs publics une grille de lecture leur permettant non de supprimer les paradoxes, mais de naviguer avec agilité dans ces configurations paradoxales en vue d'anticiper et gérer les tensions y afférentes. Il s'agit de transformer l'expérience vécue en savoir actionnable pour la formation de futurs gestionnaires.

Avant d'aller plus loin, il nous paraît opportun de présenter le schéma intégratif ci-dessous, qui offre une vue synoptique de l'évolution de la problématique initiale vers sa formulation finale.

Figure 2.2 Principales étapes d'évolution de la problématique de recherche



Source : Auteur

2.3 Cadre conceptuel flexible

La démarche itérative dans laquelle nous inscrivons la présente recherche nécessite de dépasser toute approche théorique fermée et déterministe pour une architecture conceptuelle évolutive. Cette section présente l'échafaudage conceptuel initial, ses concepts sensibilisants et leur articulation provisoire, lequel permettra de suivre l'enquête empirique.

2.3.1 Découplage structurel/tutelle fonctionnelle comme contexte d'incertitudes organisationnelles

Clarifions d'ores et déjà que les concepts de *découplage organisationnel* et *déconnexion structurelle* (Meyer & Rowan, 1977), bien qu'étroitement liés au point d'être utilisés de façon interchangeable dans la littérature, ne renvoient pas forcément à la même réalité. Le dernier peut être assimilé à l'état résultant du premier caractérisant la configuration organisationnelle où les structures formelles et les activités techniques évoluent de manière autonome (Boxenbaum & Jonsson, 2017; Geoffroy & Koeberlé, 2018). Le découplage organisationnel pouvant avoir plusieurs dimensions institutionnelles, valorielles, cognitives, organisationnelles, managériales. Dans cette recherche, nous utilisons le découplage organisationnel comme la *déconnexion structurelle* pour rester dans sa dimension organisationnelle. Ainsi, elle intervient dans les liens organisationnels entre les structures (ministères et agences de tutelle) en découplage. Ce phénomène, désormais documenté sous les formes de découplage politique-pratique et de découplage moyens-fins (Bromley & Powell, 2012), installe un régime d'incertitudes où les repères organisationnels se brouillent, les attentes se pluralisent et les mécanismes de coordination se complexifient. Dans les organisations publiques africaines, l'incertitude peut apparaître comme un produit de la déconnexion structurelle lorsque les organisations adoptent des structures à configurations géométriques variées contradictoires aux référentiels habituels d'action des acteurs. Cette ambiguïté résulterait d'une multiplicité de significations (Weick, 1995) possibles ou des signaux contradictoires concernant les valeurs, structures, cadres et outils de gestions (Hudon & Mazouz, 2014) formellement adoptées et les impératifs opérationnels.

En ce qui concerne la tutelle fonctionnelle, elle constitue une modalité spécifique d'encadrement administratif qui se distingue essentiellement du lien hiérarchique classique par sa nature relationnelle et ses modalités d'exercice. Définie par Maspétiol et Laroque (1930) comme un « *contrôle d'orientation exercé par une autorité administrative sur une personne publique autonome* » (p. 127), cette forme de tutelle s'exerce dans l'AP béninoise sans créer de subordination directe entre l'autorité de tutelle (ministère) et l'entité sous tutelle (agence). C'est dire que contrairement au lien hiérarchique qui implique un pouvoir de direction permanent et un contrôle a priori (Chevallier, 1972, p.89), la tutelle fonctionnelle instaure un « *régime de coordination stratégique sous contrôle médiatisé* » (Pontier, 2013, p.156) où l'autonomie organisationnelle demeure préservée.

Cette distinction conceptuelle prend une dimension particulière dans les réformes administratives contemporaines. Comme l'observe le Conseil d'État (2009), « la tutelle moderne s'exerce davantage par l'orientation et le contrôle a posteriori que par l'injonction directe » (p. 67). La tutelle implique ainsi l'évolution vers des modalités de gouvernance plus collaboratives. Cette transformation s'avère particulièrement pertinente dans le contexte béninois post-réforme 2020, où la création d'agences publiques autonomes s'accompagne du maintien de liens fonctionnels avec les ministères de tutelle.

L'OCDE (2021) confirme cette tendance en observant que « *l'équilibre optimal entre autonomie et contrôle passe désormais par des mécanismes de tutelle exercés via les conseils d'administration et les contrats d'objectifs* » (p. 142). Cette modalité de gouvernance génère néanmoins des tensions paradoxales entre la coordination nécessaire et l'autonomisation prescrite, particulièrement visibles dans les relations quotidiennes entre autorités ministérielles et responsables d'agences au Bénin. Aubelle et Kada (2021) identifient ainsi l'émergence de « nouvelles formes de gouvernance territoriale où la tutelle devient un processus négocié plutôt qu'imposé » (p. 201), transformation qui caractérise l'évolution contemporaine de l'administration publique béninoise et interroge les modalités pratiques de gestion de ces configurations paradoxales.

L'articulation entre cette tutelle fonctionnelle et déconnexion structurelle est porteuse de tensions paradoxales qui, dans leur diffusion par le sens (Weick, 1995), pourrait éclairer

la variabilité des vécus. En somme, la déconnexion structurelle (Meyer & Rowan, 1977) combinée à la tutelle fonctionnelle semble configurer un contexte d'incertitudes, de fragmentation et de perte de sens qui expose les acteurs à un travail soutenu de fabrication de sens (Weick, 1995) que les acteurs, à ce stade, déclarent performer via la proximité (Boschma, 2005). La régulation passerait moins par les solutions managériales proposées par la littérature, telles que le *recouplage ou recoupling* (de Bree & Stoopendaal, 2020; Jemaa, 2022), le *couplage faible* ou *loose coupled system* (Orton & Weick, 1990), le *couplage sélectif* (Boubakary, 2022; Pache & Santos, 2013) que par des pratiques de *sensemaking* qui permettent aux acteurs de se reconnecter localement.

2.3.2 Le sensemaking : une passerelle conceptuelle entre découplage structurel et tutelle fonctionnelle

Dans le contexte spécifique des relations entre ministères et agences au Bénin, la théorie du *sensemaking* de Karl Weick (1995) offre un cadre conceptuel particulièrement éclairant pour comprendre comment les acteurs organisationnels naviguent dans la configuration paradoxale articulant découplage structurel et tutelle fonctionnelle. Cette approche théorique permettrait d'appréhender les mécanismes par lesquels responsables d'agences et autorités ministérielles construisent du sens face à une telle dualité organisationnelle apparemment contradictoire. Nous en explicitons les raisons, ainsi qu'il suit :

La construction de sens comme processus de réconciliation paradoxale

Le *sensemaking* weickien se définit comme « *le processus par lequel les personnes donnent un sens aux expériences collectives* » (Weick, 1995, p.6). En effet, la combinaison déconnexion par des mesures formelles de découplage (*séparation juridique, financière et de contrôle*) et connexion par la tutelle formelle (*tutelle technique et supervision hiérarchique*) génère précisément selon Weick (1995, p.91) une « *équivocité organisationnelle* », c'est-à-dire une situation où « *plusieurs interprétations sont possibles* ». Cette *équivocité* constitue le déclenchement principal du processus de *sensemaking* chez les acteurs confrontés à la nécessité d'articuler des logiques organisationnelles apparemment antagonistes. Elle fonde également l'émergence des tensions entendues comme l'effet vécu de cette équivocité.

L'enactment comme mécanisme de passage entre déconnexion et connexion

Le concept d'*enactment*, central dans la théorie weickienne, s'intéresse à comment les acteurs « *créent les environnements qu'ils perçoivent* » (Ibid., 1995, p.31). Dans notre contexte d'étude, la mobilisation de ce concept pourrait permettre de comprendre comment autorités ministérielles et responsables d'agences béninois façonnent activement leur environnement relationnel en privilégiant selon les circonstances tantôt les aspects de déconnexion formalisée par le découplage, tantôt ceux de connexion également formalisée par la tutelle. À cet effet, Weick (p.166) précise que « *l'enactment implique à la fois création et découverte* ». Par ce concept, il sera donc possible d'appréhender comment les acteurs, confrontés aux contraintes ministérielles, peuvent simultanément invoquer l'autonomie organisationnelle tout en mobilisant les ressources de la tutelle lorsque les circonstances l'exigent. Ce processus d'*enactment* constitue ainsi ce que nous désignons par *passerelle cognitive*. Celle-ci permettrait aux acteurs de basculer véritablement entre les logiques de découplage et de tutelle selon leurs besoins opérationnels.

La rétention et la sélection comme mécanisme d'adaptation organisationnelle

Les processus de sélection et de rétention décrits par Weick (1995, pp.133-134) éclairent la manière dont les expériences passées d'interaction entre ministères et agences sont « *stockées pour usage futur* ». La sélection permet aux acteurs de retenir les interprétations qui se sont révélées efficaces dans la gestion des tensions paradoxales, tandis que la rétention constitue « *l'ensemble des expériences partagées* » qui guide les comportements futurs (p.108). Dans le contexte béninois, ces mécanismes permettront de comprendre comment les acteurs développent progressivement des répertoires d'action leur permettant de naviguer entre déconnexion et connexion selon les enjeux spécifiques.

Le caractère social et continu du sensemaking dans les relations inter-organisationnelles

Weick (1995, p. 38) souligne que le *sensemaking* est moins une question de traitement d'information qu'une question de construction de sens dans et par l'interaction. Cette dimension sociale prend une importance particulière dans les relations ministères-agences. En effet, dans ces relations, la construction de sens s'opère dans des interactions

quotidiennes entre acteurs aux logiques parfois divergentes. Le caractère continu du processus (p. 43) permettrait de comprendre comment les significations attribuées au découplage et à la tutelle évoluent constamment en fonction des expériences relationnelles et des défis opérationnels rencontrés.

Cette perspective révèle finalement comment le *sensemaking* (Weick, 1995, p.6) peut fonctionner comme un mécanisme de régulation paradoxale pour permettre aux acteurs de transformer une configuration organisationnelle potentiellement conflictuelle en un système réalisable d'interactions interorganisationnelles.

2.3.3 École de la proximité comme fondement de la tutelle fonctionnelle et perspective du sens en contexte paradoxal de découplage structurel/tutelle fonctionnelle

Nous mobilisons également dans ce cadre conceptuel flexible l'école de la proximité. En effet, l'approche de la proximité provient de la branche de l'économie régionale et industrielle et a été développée au début des années 1990 (Verdier, 2022, p. 17). Elle se démarque de la Théorie économique qui considère l'espace comme une variable neutre, postulant que la proximité des acteurs affecte leurs relations économiques (Talbot, 2008, p.2). Les auteurs de la proximité s'intéressent aux « relations interindividuelles en général et aux modalités de construction de la confiance interpersonnelle dans les organisations en particulier » (Méziade et al., 2019, p.4). Ainsi, ils étudient les conditions de l'apparition, du maintien voire de la destruction desdites relations, montrant que plus les acteurs sont proches, plus la probabilité qu'ils nouent une relation est forte (Knoben & Oerlemans, 2006 ; Méziade et al., 2019 ; Talbot, 2018).

Selon Bezzon & Levy, 2020, p.44), la proximité signifie « *être proche et permet aux acteurs de bénéficier de points communs ou de ressources facilitant l'action* » (Bezzon & Levy, 2020, p.44). Les travaux de recherche consacrés à la proximité la définissent à travers ses dimensions. Mais pour mieux cerner l'essence des dimensions retenues, mentionnons que l'approche par la proximité est multidisciplinaire, combinant divers courants théoriques tels que la théorie des organisations, la théorie de la régulation, l'évolutionnisme, l'institutionnalisme, l'interactionnisme. Cependant, la perspective de la proximité se nourrit foncièrement des deux derniers courants. En ce qui concerne le

courant interactionniste, d'origine française (Torre & Rallet, 2005), il suggère un paradigme interprétatif en se limitant à deux formes de proximité : la proximité *géographique* et la proximité *organisée* (Verdier, 2022). Cette dernière forme de proximité démarque l'interactionnisme du second courant d'origine hollandaise d'inspiration institutionnaliste (Boschma, 2004). En effet, la proximité organisée nourrie de deux logiques (similitude et d'appartenance), voit en priorité, un lien social de nature principalement cognitive selon lequel deux membres d'une même organisation sont proches parce qu'ils interagissent dans un même cadre de règles et de routines dont ils partageraient les mêmes interprétations (logique d'appartenance) ou parce qu'ils partagent la même vision, même représentations, même croyances, savoirs etc. (logique de similitude) (Talbot, 2008, p.7).

Dans la présente recherche, nous mobilisons les travaux d'inspiration institutionnaliste de Boschma (2005). Ces travaux énumèrent cinq dimensions de la proximité détenant une bonne capacité heuristique, une bonne échelle de mesure (Geldes et al., 2015) et un cadre d'analyse robuste (Verdier, 2022). Pour cette école de la proximité, le socle du développement des relations organisationnelles, constitue la proximité qui peut prendre des formes *géographiques, institutionnelles, organisationnelles, cognitives* ou *sociales* (Boschma, 2004 ; Talbot, 2018 ; Mériade et al., 2019). Ainsi, la *proximité géographique* se réfère à la distance spatiale (métrique et/ou temporelle) entre acteurs économiques dans un sens à la fois absolu et relatif (Boschma, 2004). Elle facilite entre autres les interactions, le face-à-face, l'innovation. Quant à la *proximité cognitive*, elle facilite la compréhension mutuelle, la confiance, l'autorégulation et s'intéresse au partage par les acteurs d'une base de connaissances similaires et/ou complémentaires (Boschma, 2004 ; Mériade et al., 2019). La *proximité sociale*, pour sa part, s'intéresse aux liens d'amitié, de parenté facilitant les interactions et réduisant les conflits tandis que la *proximité institutionnelle*, facilite l'encastrement politique et social en ce qu'elle s'intéresse au partage d'institutions formelles et informelles conditionnant les interactions des acteurs (Boschma, 2004 ; Talbot, 2013 ; Mériade et al., 2019). Pour Talbot (2013, p.18), cette forme de proximité est une mise en disponibilité relationnelle. Il précise qu'elle ne sera activée que si elle est articulée avec une *proximité organisationnelle* qui facilite les liens organisationnels nécessaires à une bonne collaboration ou coopération. Elle intègre la

mesure dans laquelle les acteurs partagent le même espace de références et de connaissances comme les dimensions comportementales et cognitives des formes organisationnelles (Boschma, 2004). Elle aide à élaborer des compromis, réduire l'incertitude inhérente à toute relation et de maîtriser l'opportunisme des individus (Talbot, 2013 ; Mériade et al., 2019). Pour Boschma (2005), le manque d'interdépendance crée une certaine indépendance qui est une entrave à la proximité organisationnelle. Ainsi, la proximité organisationnelle est souvent entravée dans une relation entre une organisation souple et une rigide car, dans ce cas, une seule des deux structures, est véritablement autonome. Cette compréhension est également partagée par Brunsson quand il affirme que les deux structures doivent être complémentaires (Geoffroy, 2012, p.406).

Toutes les formes de proximité ayant une dimension informelle (Hamouda & Talbot, 2018), La *proximité informelle* émerge comme l'un des vecteurs privilégiés du sens en contexte de découplage structurel. Cette proximité, définie comme l'ensemble des relations sociales non prescrites fondées sur la confiance, l'amitié ou les affinités professionnelles, constitue un espace privilégié de création de sens (Boschma, 2004, 2005). Lorsque les structures formelles d'une organisation sont découplées des pratiques efficaces, les prescriptions institutionnelles deviennent ambiguës. Selon Austen et Kapias (2016, p.227), les repères habituels en deviennent fragmentés; ce qui crée de l'incertitude aux acteurs organisationnels (Austen & Kapias, 2016, p.227). Dans ces situations, la proximité informelle, de par les liens interpersonnels, les échanges spontanés, peut prendre une portée cruciale. Elle peut créer des « *zones de confiance* » permettant aux acteurs de partager des interprétations, d'ajuster collectivement leurs stratégies et de restaurer localement la cohérence de l'action (Weick, 1995). Ainsi, ils se conforment aux exigences de tutelle fonctionnelle auxquelles ils se seraient paradoxalement confrontés.

Dans le contexte spécifique des tensions en contexte paradoxal de découplage structurel et tutelle fonctionnelle, l'École de la proximité se révèle pertinente pour :

- Appréhender la tutelle fonctionnelle, plus spécifiquement à travers la dimension de la proximité organisationnelle conceptualisée par Boschma (2005). Ainsi, contrairement à une vision purement juridique qui figerait la

tutelle dans des textes réglementaires, cette perspective permet de la saisir comme le degré d'arrangement structurel et de contrôle qui lie des acteurs au sein d'un même réseau d'action publique. Pour Boschma, la proximité organisationnelle réduit l'incertitude et facilite les interactions grâce à des mécanismes hiérarchiques et fonctionnels forts. Ainsi, dans notre contexte de découplage, la tutelle fonctionnelle s'incarne comme une puissante force de proximité organisationnelle : elle vise à maintenir des entités structurellement distinctes sous une même sphère de coordination, d'autorité et de routines partagées. En mobilisant ce cadre, nous posons que la tutelle agit comme un mécanisme de « rapprochement » relationnel et stratégique, s'opposant dialectiquement à la distance imposée par l'agencification.

- Opérationnaliser la dimension relationnelle au sein des configurations. En effet dans le paradoxe apparent, les deux modalités relationnelles développées par les acteurs organisationnels trouvent chacune sa place dans cette perspective théorique. Ceux qui développent des logiques de collaborations étroites (proximité) comme ceux qui développent des logiques de cloisonnements (distance). C'est ce que Weick., (1995, p.31) désigne par l'*enactment*, c'est-à-dire comment les acteurs « *créent les environnements qu'ils perçoivent* » (Ibid., 1995, p.31), c'est-à-dire ce processus permettant de comprendre comment les autorités ministérielles et les responsables d'agences transforment de façon très active leur environnement relationnel tout en privilégiant soit le découplage soit la tutelle. Les deux modalités relèvent de la création de ces acteurs en contexte de paradoxe découplage/tutelle. Elles pourraient être des applications herméneutiques concrètes, où les interprétations différenciées des prescriptions institutionnelles se matérialisent en arrangements relationnels spécifiques. Son apport à notre cadre conceptuel permettrait d'appréhender les configurations paradoxales non comme des dysfonctionnements organisationnels, mais comme des espaces créatifs de redéfinition de proximité.

2.3.4 Le paradoxe comme théorie de la coexistence découplage/tutelle

Deux décennies après l'internationalisation effective du NMP, Hood et Peters (2004, p. 267) signalaient que ce mouvement est entré dans une ère marquée par des paradoxes et

des surprises. Cependant, d'après ces auteurs, l'analyse des paradoxes associés au NMP peut contribuer à l'avancement de la science administrative et à la compréhension de la réforme du secteur public. De ce fait, les chercheurs se penchent désormais sur les complexités et les défis, notamment l'analyse des résultats inattendus auxquels la gouvernance moderne est confrontée.

Selon Quinn et Cameron (1988, p.2), « *le paradoxe organisationnel peut être défini comme la présence simultanée de deux éléments exclusifs l'un de l'autre* ». Ainsi, le paradoxe implique la coexistence d'éléments contradictoires au sein d'une même organisation. Quinn et Cameron rapprochent le *paradoxe* des *contradictions*; contrairement à Poole et Van de Ven (1989) qui le rapprochent des *tensions*. Pour Poole et Van de Ven (1989, pp. 566-567), il existe différents modes de gestion des paradoxes organisationnels, allant des réponses défensives (qui tentent d'éviter ou de résoudre les paradoxes) aux réponses actives (qui acceptent et utilisent les paradoxes pour favoriser l'innovation et le changement). La différence réside dans le fait que le paradoxe doit être accepté et utilisé de manière constructive. Il doit être ni résolu ni éliminé. Dans cette perspective, Poole et Van de Ven (1989, p.563) conçoivent le paradoxe comme étant une clef pour comprendre comment composer avec les contradictions ou oppositions. Ils proposent, tout comme Quinn et Cameron (1988, pp.23-25), quatre modes de gestion des paradoxes: *accept the paradox and use it constructively; clarify levels of analysis spatial separation; temporally separate the two levels temporal separation; introduce new terms to resolve the paradox synthesis* (Poole & Van de Ven, 1989, pp.556-557). Il s'ensuit qu'en aucun cas, une contradiction ne doit être exclue dans le paradoxe.

Pour mieux spécifier la nature du paradoxe mobilisé dans le cadre de cette étude, recourrons aux travaux de Perret et Josserand (2003, p.2) pour qui, « *le paradoxe fait référence à un énoncé ou à une croyance contraire à ce que l'on attend ou à l'opinion reçue* ». Comme caractéristiques, le paradoxe naît de la contradiction, tient au fait qu'ils créent des situations dans lesquelles le choix est interdit, réside dans une structure autoréférentielle. Cette caractérisation du paradoxe conduit Perret et Josserand à distinguer trois types de paradoxe : *le paradoxe logique, le paradoxe sémantique et le paradoxe pragmatique*. Le paradoxe logique surgit dans les systèmes logiques ou mathématiques. Il est donc différent du paradoxe sémantique qui survient de certaines

contradictions cachées dans la structure même de la pensée et du langage (Ibid., 2003, p.3). Quant au paradoxe pragmatique, « il ne situe pas la contradiction à l'intérieur de ce qui est dit mais plutôt dans l'effet que produit ce qui est dit » (Ibid., 2003, p.5).

Si ces auteurs nous aident à spécifier le paradoxe en étude comme le type pragmatique, c'est la théorie des paradoxes organisationnels développée par Smith et Lewis (2011) qui fournit un cadre conceptuel particulièrement adapté pour analyser la coexistence apparemment contradictoire entre découplage structurel et tutelle fonctionnelle dans l'administration publique contemporaine. En effet, selon Smith et Lewis (2011), les paradoxes organisationnels se composent comme des « *éléments contradictoires mais interreliés qui existent simultanément et persistent dans le temps* » (p. 382). Cette définition implique minimalement trois conditions cumulatives : *contradiction logique, interdépendance fonctionnelle et coexistence durable*.

Une analyse minutieuse du cas béninois en étude peut révéler la présence de ces critères. En effet, la *logique contradictoire* apparaît dans l'opposition entre séparation (découplage) et coordination (tutelle fonctionnelle) prescrites. L'*interdépendance fonctionnelle* y est également présente. Elle se trouve dans l'impossibilité de réaliser l'une sans affecter l'autre des exigences : l'autonomie des agences par le découplage reste conditionnée par les orientations ministérielles, tandis que l'efficacité de la tutelle dépend de la capacité d'action autonome des agences. Troisièmement, cette *coexistence* s'avère durable car structurellement nécessaire au fonctionnement administratif contemporain. La quête de légitimité auprès du gouvernement, des partenaires techniques et financiers (PTF) et des organisations de la société civile (OSC) agit comme un mécanisme d'isomorphisme institutionnel rendant le pôle de découplage structurel obligatoire au sens d'un isomorphisme coercitif, normatif voire mimétique (chapitre 1). Dans la logique mise en évidence par Meyer et Rowan (1977), l'adoption de ces structures de découplage/agencification vise avant tout à paraître légitime aux yeux de l'environnement, même si elle génère, en retour, des problèmes de coordination. C'est dire qu'en imposant le découplage structurel comme une norme incontournable, ces pressions environnementales rendent son adoption obligatoire et sa suppression inenvisageable, indépendamment des défis de coordination qu'il engendre. Depuis 2020,

on note une certaine stabilité avec ces contradictions qui intègrent progressivement l'habitude des acteurs.

Par ailleurs, le véritable paradoxe ne réside pas dans l'incohérence conceptuelle de l'architecture institutionnelle, mais dans l'expérience vécue par les acteurs confrontés à des injonctions simultanément contradictoires. Il relève de la dynamique pratique des acteurs pris au piège de double contrainte. Les autorités ministérielles et responsables d'agences doivent simultanément préserver l'autonomie organisationnelle des agences tout en maintenant la cohérence politique de l'action publique. Une tension permanente entre les logiques d'autonomisation et de coordination se fait donc noter. La double exigence génère des stratégies adaptatives créatives qui transcendent la simple alternative « autonomie ou contrôle » pour développer des arrangements organisationnels inédits. Cela confirme la nature paradoxale de cette configuration institutionnelle. Nous en donnons le récapitulatif dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2.3 Nature paradoxale du contexte organisationnel public béninois selon les critères de Smith et Lewis (2011)

Critères du paradoxe	Définition théorique	Manifestation dans la configuration béninoise
Contradiction logique	Opposition entre éléments qui s'excluent mutuellement	Autonomisation (découplage dans les liens juridiques, financiers et de contrôle) vs Coordination (tutelle fonctionnelle dans les liens hiérarchiques et fonctionnels)
Interdépendance fonctionnelle	Éléments contradictoires mais nécessaires l'un à l'autre	Efficacité tutelle dépend de l'autonomie agences ; légitimité agences dépend de l'orientation ministérielle
Simultanéité	Coexistence des éléments contradictoires au même moment	Double injonction permanente qu'on peut formuler comme <i>soyez autonomes et coordonnées.</i>
Persistance temporelle	Maintenir durable de la coexistence contradictoire	Configuration institutionnelle stable depuis la réforme 2020
Compromis réglementaire	Difficulté d'arbitrage entre les exigences contradictoires	Stratégies adaptatives créatives plutôt que résolution binaire

Source : Auteur, inspiré de Smith et Lewis (2011)

Cette coexistence paradoxale est porteuse de ce que Schad et al. (2017) ont identifiés comme des « *tensions latentes* », qui « *émergent dans des environnements marqués par la pluralité, le changement et la rareté des ressources* » (p. 6). Dans le contexte des réformes administratives béninoises, ces éléments sont plausibles, notamment les tensions latentes. En effet, la multiplicité des parties prenantes (ministères, agences, partenaires techniques et financiers internationaux, les citoyens, le gouvernement) entraînent des transformations institutionnelles rapides contraintes budgétaires accumulées. Plutôt que de considérer cette coexistence comme un dysfonctionnement organisationnel, la théorie de paradoxe organisationnel de Smith et Lewis (2011) invite à l'appréhender comme une ressource permettant aux organisations publiques de concilier autonomisation technique et cohérence politique. Cette perspective pourrait ouvrir la voie à l'analyse des stratégies créatives développées par les acteurs pour *habiter* ces contradictions plutôt que les résoudre. Elle pourrait également révéler comment les tensions paradoxales sont transformées en ressources organisationnelles durable.

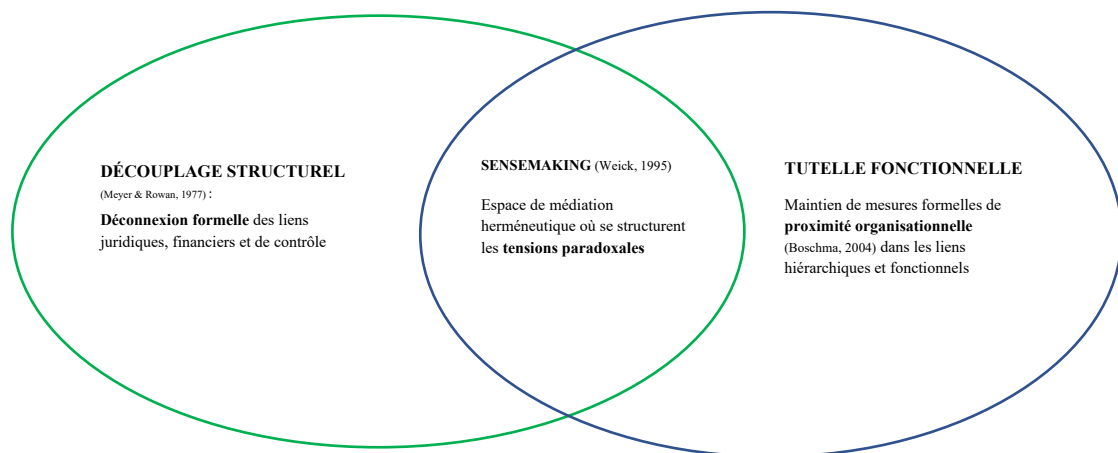
2.3.5 Présentation du cadre conceptuel de la recherche

Les concepts et théories jouent un rôle central dans la recherche qualitative (Collins & Stockton, 2018, p.8). Pour offrir plus de flexibilité, favoriser l'exploration créative et s'adapter aux besoins spécifiques du contexte administratif africain sans les contraintes d'une théorie existante, nous optons pour un cadre conceptuel hybride articulant le concept de *découplage organisationnel* des institutionnalistes (Brunsson, 1993, 2002 ; Meyer & Rowan, 1977) avec la notion de *tutelle fonctionnelle*, telle qu'elle se matérialise dans l'AP béninoise. Les deux constituent les deux pôles de contradictions apparentes selon la perspective théorique du *paradoxe* de Smith et Lewis (2011b). En attendant l'identification dans les résultats, des formes de proximité mobilisées par les acteurs en pour satisfaire aux exigences de la tutelle fonctionnelle, nous mettons, à ce stade de la recherche la *proximité organisationnelle* selon les travaux de Boschma (2004) comme fondement de la tutelle fonctionnelle prescrite par les textes.

Ces concepts et perspectives théoriques constituent nos référents interprétatifs initiaux. Autrement dit, ils représentent un outil de travail flexible et non une grille prédictive, prévisionnelle ou véritablement normative. Ils nous indiquent simplement les aspects du

réel sur lesquels nous devrions particulièrement investiguer ainsi que sur les interprétations potentielles auxquelles nous devrions être beaucoup plus sensible. Autrement dit, ils aiguïsent notre sensibilité selon Paillé et Mucchielli (2016, p.137). Nous les mobilisons avec nos expériences et notre créativité.

Figure 2.3 Cadre conceptuel de la recherche : paradoxe découplage/tutelle, médié par le *sensemaking*



Source : Auteur inspiré de Meyer et Rowan (1977) ; Boschma (2004) ; Weick (1995) ; Smith et Lewis (2011)

Pour bien comprendre cet échafaudage conceptuel, reconnectons-nous au paradoxe apparent au cœur de la problématique et des questions de recherche finales : *bien que soumis au même régime formel de découplage structurel et de tutelle fonctionnelle, certains autorités ministérielles et responsables d'agences béninois construisent des relations étroites et collaboratives, tandis que d'autres développent des logiques de cloisonnement.*

Ce paradoxe met en exergue deux configurations : le cas de ceux qui développent des relations étroites et collaboratives malgré la déconnexion structurelle formelle et celui de ceux qui développent des logiques de cloisonnement malgré la tutelle fonctionnelle formelle. Cet ensemble paradoxal (Smith & Lewis, 2011) intègre ces exigences formelles contradictoires. Il illustre par la fabrication de sens (*sensemaking*), la passerelle subjective qui rend compte de la variabilité d'expériences des autorités ministérielles et responsables d'agences. Autrement dit, le *Sensemaking* se veut un espace (symbolique, social,

discursif) où l'acteur négocie avec la réalité. Par ce processus, la situation paradoxale est exploitée par les acteurs⁴⁹ pour passer de déconnexion à connexion ou inversement. L'expérience des tensions paradoxales découplage structurel et tutelle fonctionnelle prendrait ainsi forme dans cet espace que constitue le *sensemaking*. Le paradoxe ne résiderait donc pas dans la matérialité de la prescription légale mais dans l'expérience de sa mise en œuvre. Dans ce cadre conceptuel, le *sensemaking* se positionne comme le processus par lequel les acteurs métamorphosent les prescriptions légales et réglementaires contradictoires (découplage et tutelle) en un paradoxe expérientiel (le séparé mais proche).

Conclusion du chapitre

Il conviendrait de retenir que malgré l'abondance des travaux scientifiques sur le découplage organisationnel et ses conséquences tensionnelles, d'importantes lacunes sont à relever. Face à cette situation et aux spécificités contextuelles de notre étude, il s'est avéré nécessaire d'affiner la problématique empirique initiale. Celle-ci se verra désormais centrée sur la double contrainte découplage/tutelle avec une focale phénoménologique.

Le cadre conceptuel émergé, articule cette injonction paradoxale composée de découplage (Meyer & Rowan, 1977) et tutelle comme les deux pôles de ce paradoxe médiés par le *sensemaking* (Weick, 1995, p.31) où se structurent (émergent, se gèrent voire se diffusent) les tensions.

⁴⁹ On peut penser à la théorie de la convention (Favereau, 2003; Taskin & Gomez, 2015). On peut comprendre que les acteurs vont se référer à des cadres culturelles, institutionnelles. On peut également être tenté de mobiliser les apports de la Théorie de l'Acteur Réseau dans son concept de la Traduction (Callon, 2006 ; Callon & Latour, 2013) qui apparaissent comme des théories du sens. Nous les avons relevées dans la revue de littérature comme les théories souvent mobilisées pour comprendre l'émergence et la gestion des tensions dans les organisations. Cependant, au cœur de la problématique de cette recherche, se trouve un processus herméneutique. Nous l'explicitons dans le prochain chapitre sur la méthodologie.

CHAPITRE 3 . MÉTHODOLOGIE : APPROCHE CONSTRUCTIVISTE ET DÉMARCHE PHÉNOMÉNOLOGIQUE HERMÉNEUTIQUE

Introduction du chapitre

“The decisions that a researcher makes during a study, whether he or she is aware of it or not, reflect answers to ontology, epistemology and methodology” Ospina et al. (2018, p.594). Dans la lignée de cette perspective, Guba et Lincoln (2018), soulignent le caractère dynamique de cette articulation en insistant sur le dialogue constant entre ces trois pôles, dont dépend en grande partie la légitimité du savoir construit.

Soucieuse de s’inscrire dans cette cohérence et cette exigence de légitimité, la présente recherche organise donc sa méthodologie en trois sections. La première explicite le cadre paradigmatique dans lequel elle se situe. La deuxième développe le dispositif méthodologique et les stratégies d’accès au terrain. La troisième, quant à elle, clarifie les critères de validation et de réflexivité mobilisés.

3.1 Ancrage paradigmatique de la recherche

Pour Avenier et Gavard-Perret (2012, p.25), la recherche en sciences sociales et en sciences de gestion s’inscrit généralement dans l’un de six grands paradigmes épistémologiques, regroupés autour de deux grandes orientations. D’un côté, le positivisme logique, le relativisme scientifique et le réalisme critique, qui relèvent d’une orientation réaliste. De l’autre, l’interprétativisme, le constructivisme pragmatique et le constructivisme au sens de Guba et Lincoln, qui s’adossent à une orientation constructiviste. Chaque paradigme articule de manière cohérente une ontologie, une épistémologie et une méthodologie, de sorte que le choix d’un positionnement paradigmatique exige de clarifier ces trois dimensions.

Dans cette section, la recherche explicite donc respectivement ses ancrages ontologique (1), épistémologique (2) et méthodologique (3), avant de discuter de son implication pour les spécificités de cette étude (4).

3.1.1 Postulat ontologique : le relativisme

L'*ontologie* constitue la dimension philosophique fondamentale qui interroge la nature de la réalité sociale et de l'*être-au-monde* des acteurs (Denzin et al., 2024, p.22). Elle pose la question de savoir si le réel existe « en soi », indépendamment de l'observateur (réalisme) ou s'il est le produit de constructions mentales et sociales multiples (relativisme) (Avenier & Gavard-Perret, 2012).

Dans le cadre de cette recherche, nous postulons que les paradoxes inhérents au découplage structurel et à la tutelle fonctionnelle ainsi que les tensions (le vécu de ces paradoxes) ne sont pas des faits objectifs, tangibles, mais des réalités expérientielles. Les paradoxes et les tensions sont médiés par le sensemaking. Ils sont soumis au cercle herméneutique « sens-action ». Dit autrement, les deux pôles du paradoxe (découplage structurel et tutelle fonctionnelle) n'existent pas comme une entité physique, mais comme une interprétation (sens) vécue par autorités ministérielles et responsables d'agence lorsqu'ils confrontent les textes juridiques aux pratiques quotidiennes (action). Par conséquent, cette recherche s'inscrit dans le relativisme (Bouyzem, 2017).

Ce choix est dicté par la nature même de la question centrale de la recherche qui vise à comprendre *comment les autorités ministérielles et responsables d'agences donnent du sens à la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle dans leurs relations interorganisationnelles*. Cette question ainsi que celles spécifiques nous font admettre l'existence de réalités multiples. À titre d'exemple, la réalité de « tutelle » pour un Secrétaire général du ministère (SGM) diffère fondamentalement de la réalité de « découplage » pour un directeur d'agence. Il n'y a pas une vérité unique sur la relation ministère-agence, mais des constructions locales et spécifiques, dépendantes du contexte et de l'histoire des individus. Nous rejetons ainsi l'idée de découvrir une loi universelle de gestion des paradoxes.

Étant donné que cette nature de la réalité détermine fondamentalement la posture épistémologique et méthodologique que nous adoptons, il importe de bien l'explicitier. Car, comme Guba et Lincoln (1994, p.111) l'ont si bien martelé « *it is the ontological position that most differentiates constructivisme from the other paradigmes* ».

La multiplicité des réalités construites

L'ontologie relativiste, reposant sur le postmodernisme, postule l'existence de « *multiples, apprehendable and sometimes conflicting social realities that are the products of human intellects, but that may change as their constructors become more informed and sophisticated* » (Ibid., 1994, p.111). Cette position s'enracine dans la conviction fondamentale que les réalités ne sont pas plus ou moins « vraies » dans un sens absolu, mais simplement plus ou moins « *informées et sophistiquées* » (Ibid., 1994, p.111).

Dans le contexte spécifique des tensions paradoxales liées au découplage structurel et à la tutelle fonctionnelle au Bénin, cette ontologie relativiste implique la reconnaissance que les autorités ministérielles et les responsables d'agences ne construisent pas une seule réalité mais des réalités multiples voire contradictoires concernant leurs expériences de la déconnexion structurelle inhérente au découplage organisationnel. En s'appuyant sur les clarifications conceptuelles issues des entretiens exploratoires, l'on pourrait dire que tous ne donnent pas le même sens à la déconnexion structurelle et à la tutelle. Cette perspective permet d'appréhender le phénomène de découplage structurel (Meyer & Rowan, 1977) et la tutelle fonctionnelle comme une expérience vécue diversement selon probablement les positionnements individuels, les trajectoires professionnelles et les contraintes contextuelles spécifiques à chaque acteur organisationnel. Ils ne sauraient être perçus comme un phénomène uniforme et objectivable. C'est dire que chaque acteur donne un sens à la situation paradoxale, basant sur ses expériences, ses interactions avec les autres et ses cadres interprétatifs particuliers. Les réalités auxquelles nous parviendrons, représentent des constructions mentales légitimes et valides en elles-mêmes.

Toujours à la lumière des entrevues exploratoires, la multiplicité des réalités construites pourrait signifier que paradoxes et tensions n'émergent pas comme des dysfonctionnements objectifs. Elle renvoie plutôt à des constructions mentales, intangibles élaborées par les acteurs administratifs béninois dans leur tentative de donner une cohérence à leur expérience organisationnelle. Il en résulte une approche qui privilégie une compréhension centrée sur les processus d'attribution de sens développés par les acteurs face aux contradictions perçues dans leur environnement organisationnel, lequel se caractérise par une déconnexion structurelle et une tutelle fonctionnelle. Mais

ces réalités sont non seulement multiples, mentales, expérientielles, elles sont également situées et historiques.

Réalité comme construction située et historique

Dans notre étude déployée en contexte organisationnel béninois, la dimension située et historique revêt une importance particulière. D'ailleurs, l'ontologie relativiste reconnaît que les réalités ne sont pas seulement multiples, mais qu'elles sont également situées et historiquement constituées Guba et Lincoln, (1994, p.110). Les constructions de *sens* (Weick, 1995) élaborées par les autorités ministérielles et les responsables d'agence s'enracinent dans l'histoire spécifique des réformes administratives, des héritages coloniaux et postcoloniaux, ainsi que des dynamiques culturelles et propres politiques au Bénin (chapitre 1). Cette approche permet de comprendre comment les acteurs organisationnels béninois donnent du sens en mobilisant leurs référentiels culturels, leurs expériences professionnelles antérieures et leur compréhension des enjeux politico-administratifs locaux.

La dimension historique de la construction des réalités implique également que les processus de découplage structurel ainsi que de tutelle sont le fruit d'une évolution des relations entre les deux organisations (chapitre 1). Ces processus s'inscrivent dans une temporalité longue qui intègre les évolutions des structures administratives, les changements de gouvernance et les transformations des modes de coordination interorganisationnelle, créant ainsi des configurations de sens complexes et évolutives.

3.1.2 Position épistémologique : le subjectivisme

Si en 1967, Jean Piaget cité dans Avenier, (2024, p.6), définit l'*épistémologie* comme « *l'étude de la constitution des connaissances valables* », dans l'élaboration d'une telle connaissance, il convient de s'interroger, dans le cadre de cette recherche, sur les conditions de validité et les modes de légitimation scientifique d'une telle connaissance. Classiquement, une connaissance « *valable* » a longtemps été conçue comme une représentation du monde indépendant. Ainsi, le « *monde* » désigne ce qui existe objectivement et auquel le chercheur s'intéresse (Avenier & Gavard-Perret, 2018, p.6). Or, dans une perspective constructiviste, cette conception réaliste du monde est repensée.

Dans notre recherche, le concept de « *monde* » ne renvoie plus directement à une réalité extérieure unique et donnée - telle que le découplage structurel et la tutelle fonctionnelle considérés comme des faits bruts - mais plutôt à l'ensemble des réalités multiples, mentales, sociales, expérientielles, historiques et situées (sous-section précédente) construites par les acteurs autour de cette configuration paradoxale (Guba & Lincoln, 1994, p.111). Ainsi, le monde des paradoxes et tensions dans l'AP béninoise se comprend comme une constellation de significations que les autorités ministérielles et responsables d'agence attribuent à leur expérience vécue de doubles contraintes de découplage structurel et tutelle fonctionnelle.

Il en résulte une *inséparabilité entre l'objet étudié, les acteurs organisationnels et le chercheur dans un processus de co-construction*. Ainsi, pour répondre à Piaget, ce qui est considéré comme *connaissance valable* dans cette étude, ne saurait constituer en un simple reflet d'un objet donné, mais purement et simplement le résultat d'une co-construction. Ce devrait être les interprétations élaborées, partagées et légitimées par les acteurs. Concrètement, aussi bien le paradoxe organisationnel que les tensions paradoxales en contexte de découplage/tutelle émergent dans et par l'interaction entre trois pôles indissociables :

- L'objet de recherche, ici le processus de *sensemaking* des autorités ministérielles et responsables d'agence face à la prescription paradoxale simultanée de découplage structurel et de tutelle fonctionnelle, tel qu'il se déploie dans leurs relations interorganisationnelles en contexte de réforme structurelle de l'AP béninoise ;
- Les acteurs (autorités ministérielles, responsables d'agence) qui interprètent cette configuration à partir de leurs histoires, de leurs intérêts et de leurs horizons de sens ;
- Nous-mêmes, chercheur, qui approchons le terrain avec nos propres présupposés, catégories et attentes, et qui participons, par nos questions, nos reformulations et nos analyses, à la mise en forme de ce qui tient lieu de représentations les plus informées et sophistiquées.

Dans ce cadre subjectiviste, nous contribuons avec les acteurs, à faire émerger certaines significations plutôt que d'autres, dans un processus d'intersubjectivité et de négociation du sens. La connaissance n'est ni totalement « dans le monde », ni totalement « dans la tête » des individus. Elle se construit dans un entre-deux dialogique. L'appréhension du paradoxe et de son vécu tensionnel résulte de la rencontre entre l'expérience des acteurs et le cadre interprétatif du chercheur. Ce sont des constructions intersubjectives qui donnent de reconnaître la dimension située, partielle et discutable de toute connaissance dans ce paradigme.

Nous retenons, dans le cadre de cette recherche, la réalité organisationnelle comme inséparable du regard, du vécu et des schémas de pensée de l'acteur concerné, y compris du chercheur que nous sommes. Ainsi, nous partageons avec autorités ministérielles et responsables d'agence, un rôle de coconstruction de la connaissance. L'expérience vécue ne peut être détachée de la conscience qui la porte (Avenier & Gavard-Perret, 2012). La validité de la connaissance s'établit alors dans la capacité des représentations à rendre intelligible l'expérience vécue et à permettre l'interaction nécessaire à l'atteinte d'objectifs communs. Dans ce sens, Avenier (2011, p.376) avance que « l'élaboration de connaissances est un acte de construction de représentations intelligibles, forgées par des humains pour donner un sens aux situations dans lesquelles ils interviennent », soulignant ainsi la dimension dynamique, située et dialogique de tout processus de légitimation scientifique.

3.1.3 Phénoménologie herméneutique comme méthode de compréhension

“Phenomenological research is the study of lived experience (...) the world as we immediately experience it rather than as we conceptualize, categorize, or theorize about it” (Van Manen, 1984, p.37). Si cette définition est claire et peut valablement justifier le choix d'une telle approche dans cette recherche fondée sur le sens, ce choix devient plus complexe en sciences humaines où la phénoménologie se décline en plusieurs variétés. Celles-ci diffèrent par leur finalité, leur méthode et leur rapport au sens. Dans le tableau 3.2 ci-après, nous en abordons les principales dans leur différence.

Tableau 3.1 Quatre grandes variétés de phénoménologie en sciences sociales

Variété	Finalité	Méthode	Rapport au sens
Phénoménologie descriptive (Edmund Husserl)	Saisir l'essence pure des phénomènes dans la conscience transcendante	Époché (mise entre parenthèses) et réduction phénoménologique pour maintenir l'attitude naturelle	Accès direct au sens par description rigoureuse, sans interprétation contextuelle
Phénoménologie herméneutique (Martin Heidegger, Gadamer et Van Manen)	Élucider le sens profond du vécu comme être-au-monde toujours déjà interprété	Description et interprétation du vécu dans sa temporalité, corporéité, la spatialité et la relationalité ⁵⁰ et l'intersubjectivité	Le sens émerge de l'expérience incarnée et historiquement située
Phénoménologie sociologique (Alfred Schütz)	Comprendre la construction intersubjective du monde social dans l'attitude naturelle	Analyse des typifications, des perspectives réciproques et de la distribution sociale de la connaissance	Sens co-construit dans l'intersubjectivité et l'expérience quotidienne partagée
Phénoménologie existentielle (Maurice Merleau-Ponty et Jean-Paul Sartre)	Explorer l'être-au-monde par la corporéité et la perception incarnée	Analyse du « corps propre » comme véhicule de l'être-au-monde et pivot du monde	Sens inscrit dans l'expérience corporelle et perceptive préreflexive

Source : Auteur, inspiré de Husserl, Heidegger, Gadamer, Van Manen, Schütz, Merleau-Ponty et Sartre cités dans (Van Manen, 1984 ; Gadamer, 1996)

Rappelons que la question générale de cette recherche vise à explorer en profondeur la diversité des sens attribuées au paradoxe découplage structurel/tutelle fonctionnelle, tel qu'il est prescrit par les textes. Ainsi, apparaît la nécessité d'un choix méthodologique capable de dévoiler le sens profond de l'expérience vécue. La phénoménologie herméneutique se distingue justement par sa capacité à mettre au jour le sens de l'expérience telle qu'elle se donne dans l'existence quotidienne des acteurs (Van Manen, 1984, p.40). En effet, cette recherche ne vise pas la découverte d'essences universelles husserliennes encore moins l'analyse du *corps propre* (la phénoménologie existentielle) ni l'analyse de la distribution réciproque de la connaissance (la phénoménologie

⁵⁰ Peut-être, est-il important de clarifier que les quatre existentiels fondamentaux tels que la *corporéité*, la *temporalité*, la *spatialité* et la *relationalité*, proposés par Van Manen (1984, p.67), ne sont pas obligatoires mais simplement à titre d'inspiration (Guimond-Plourde, 2005 ; Van Manen, 1984). Comme précisé par ces auteurs, selon l'objet de la recherche et les réponses des participants, il est courant de mobiliser certains de ces axes plus que d'autres ou de laisser émerger leur pertinence à partir du vécu raconté sans imposer une structure artificielle à la démarche. L'essentiel en phénoménologie herméneutique est de rester fidèle à l'expérience vécue telle que décrite par nos répondants. Nous pourrions rester plus dans la relationalité (*communality/lived relationship to others*). D'ailleurs, Van Manen (1984, p.67), précise que tous ces existentiels sont inclus dans l'existential qui n'est qu'un axe possible de l'écriture phénoménologique herméneutique (p.66). Celle-ci peut être "*thematically, analytically, exemplificatively, exegetically*". Toutes ces cinq suggestions pour organiser la description phénoménologique sont ni exhaustives ni mutuellement exclusives (p.67). Alors que nous optons pour l'organisation thématique, nous y reviendrons dans la prochaine section *dispositif méthodologique/codage*.

sociologique). Au contraire, elle vise la co-construction dialogique de sens. Comme visualisé dans le tableau 3.1 ci-dessus, Van Manen (1984) utilise les théories philosophiques et les concepts de phénoménologie herméneutique de Heidegger et Gadamer pour établir des méthodes de recherche. Nous pensons que sa méthodologie peut nous permettre d'opérationnaliser dans la flexibilité requise le *sensemaking* (Weick, 1995) dans le cadre conceptuel proposé au deuxième chapitre. C'est d'autant important car, notre objectif général est d'explorer comment autorités ministérielles et responsables d'agences béninoises donnent du sens à la prescription paradoxale de découplage/tutelle.

Dans ses travaux *Practicing Phenomenological Writing*, Van Manen (1984) propose les grandes lignes de cette phénoménologie détaillées en quatre étapes (p.42). Nous pensons que ces étapes correspondent aux exigences de cette recherche. L'étape initiale de « *turning to the Nature of Lived Experience* ». En effet, cette recherche se tourne vers l'expérience vécue des exigences paradoxales tutelle/découplage par autorités ministérielles et responsables d'agence. Cela permet d'appréhender comment, dans leurs relations interorganisationnelles nécessaires à l'atteinte d'objectifs communs, les acteurs comprennent intuitivement et vivent les paradoxes organisationnels. La première question spécifique, portant sur les interprétations différenciées données à la prescription paradoxale dans les rapports interorganisationnels, suppose d'accéder à la signification intime et singulière que chaque acteur attribue à sa situation. Ainsi, les phases d'investigation pourront outiller l'analyse idiomatique et étymologique pour des interprétations différenciées situées historiquement (p.42). Les expériences individuelles « *existential investigation* » (p.42) seront donc le point de départ et celui d'arrivée de la recherche. Cette méthode d'investigation permettra d'atteindre le niveau de profondeur de stratégies d'ajustements et de négociations internes. Elle nous permettra de nous intéresser non seulement à la description des situations vécues mais aussi à leur mise en sens rétrospective ou projetée dans les trajectoires professionnelles (Van Manen, 1984, p. 40). Nous reviendrons sur l'analyse thématique que cette approche utilise. Enfin, l'étape d'écriture phénoménologique « *phenomenological writing* » pourra également faciliter l'émergence des stratégies de gestion paradoxale.

3.1.4 Le PECGL comme cadre d'alignement ontologique, épistémologique et méthodologique de la question de recherche

Au-delà de la juxtaposition de choix ontologique, épistémologique et méthodologique, la rigueur de notre démarche repose sur leur articulation cohérente au sein d'un paradigme de recherche. Nous adoptons ici le paradigme constructiviste. Cependant, comme l'ont déclaré Guba et Lincoln (1994, p.111), il serait d'une importance capitale de « clarifier diverses confusions qui règnent autour des multiples usages du qualitatif *constructiviste* qui se sont développés dans le champ des sciences sociales pour qualifier des théorisations ayant des visées très différentes » (Gavard-Perret et al., 2018, p.41) : le *socio-constructivisme* de Berger et Luckmann (1966) ; le *constructionnisme* ; la *construction sociale des faits et savoirs scientifiques* respectivement de Gergen, Latour et Woolgar ainsi que Knorr-Cetina dans (Avenier, 2011, p.373). C'est d'autant important quand on sait que, même au sujet des paradigmes épistémologiques constructivistes, deux types différents ayant des hypothèses fondatrices précisément explicitées et argumentées, coexistent. Il s'agit du PECGL déjà cité précédemment et le constructivisme radical ou pragmatique selon von Glasersfeld (PECP) (Avenier, 2011, p.374).

Voyons dans le tableau ci-dessous certains de leurs éléments de démarcation.

Tableau 3.2 Comparaison PECP vs PECGL selon la définition piagétienne

Critère	PECP (Von Glasersfeld)	PECGL (Guba & Lincoln)
Ontologie (postulat ontologique)	Agnosticisme ⁵¹ ontologique (pragmatisme) : ne nie ni n'affirme l'existence d'un réel indépendant (Avenier, 2011, p. 377)	Ontologie relativiste (postmodernisme) : réalités multiples socialement construites, locales et spécifiques non gouvernées par des lois naturelles, causales ou d'autre sorte (Guba & Lincoln, 1994, p.111).
Nature des réalités	Existence d'une vérité : le vrai est le même que le fait (principe pragmatique du verum/factum Vico cité dans Avenier (2011, p. 377) Réalités comme expérience humaine connaissable, construites dans l'action Avenier (2011, p. 377)	Vérité avec guillemets : Représentation la plus informée et sophistiquée (Guba & Lincoln, 1994, p.111) faisant consensus Avenier (2011, p. 377).

⁵¹ Gnoséologie : la connaissance du réel

Critère	PECP (Von Glasersfeld)	PECGL (Guba & Lincoln)
Épistémologie (constitution des connaissances)	Connaissance comme élaboration de représentations fonctionnellement adaptées et viables pour cheminer dans le monde Avenier (2011, p. 377)	Co-construction des connaissances par interaction chercheur-objet, subjectivisme assumé (Guba & Lincoln, 1994, p.112)
Critères de validité	Viabilité fonctionnelle et comportement éthique, explicitation des hypothèses, rigueur critique du processus (Avenier, 2011, p. 378). La validité reste dans l'utilité opérationnelle, l'efficacité opératoire	Crédibilité, transférabilité, dépendabilité, confirmabilité et authenticité (Guba & Lincoln, 1994, p.112). La validité reste dans la reconnaissance de l'intersubjectivité, la capacité à rendre compte des constructions sociales
Finalité	Élaboration de représentations viables pour l'action intentionnelle (Avenier, 2011, p. 378)	Compréhension herméneutique et dialectique des constructions de sens (Guba & Lincoln, 1994, p.111).
Méthodes	Toute méthode, y inclus les méthodes herméneutiques et dialectiques sont éligibles Avenier (2011, p. 378)	Seule les méthodes herméneutiques et dialectiques, mises en œuvre de manière éthiques sont éligibles Avenier (2011, p. 377)
Implications pour les tensions paradoxales	Focus sur la viabilité des constructions pour gérer efficacement les tensions	Exploration des multiples réalités construites autour des tensions paradoxales découplage/tutelle

Source : Auteur inspiré d'Avenier (2011) ; Guba et Lincoln (1994, p.111)

À partir de ce tableau, nous comprenons, en nous appuyant notamment sur les travaux d'Avenier (2011, pp.376-384), que le PECP et le PECGL ont comme :

Points communs :

L'hypothèse de non-séparabilité entre le système observant et le système observé : Les deux paradigmes confèrent l'inséparabilité entre observateur et phénomène observé dans le processus de connaissance ;

Le rejet de la vérité absolue : Abandon de la notion de correspondance directe entre connaissance et réalité objective ;

La conception constructiviste : Vision de l'élaboration des connaissances comme « acte de construction de représentations intelligibles, forgées par des humains pour donner sens aux situations dans lesquelles ils se trouvent ».

Points divergents majeurs :

Philosophiques : Le PECP relève de la philosophie pragmatiste tandis que le PECGL s'inscrit dans le post-modernisme. Ce dernier privilégie entre autres le relativisme et le pluralisme ; le rejet des grands récits (rationalisme, marxisme) ; l'hybridation et l'intertextualité ; la fragmentation et le décentrement du sujet ; la remise en cause des hiérarchies culturelles ; le présentéisme et l'esthétisation.

Ontologiques : Le PECP adopte un agnosticisme ontologique qui ne nie seulement que nous pourrions connaître rationnellement un réel au-delà de notre expérience. Pour le PECP, il existe une vérité qui correspond au fait (principe pragmatique de *verum/factum*). Par contre, le PECGL révèle que les réels ne sont pas gouvernés par des lois naturelles, causales ou d'autre sorte (Avenier, 2011, p. 376). Ainsi, pour le PECGL, il existe une vérité avec guillemets comme représentation la plus informée et sophistiquée (Guba & Lincoln, 1994, p.111).

Le choix du PECGL dans cette recherche

Au regard de ce qui précède, le PECGL se dégage comme le choix le plus cohérent et pertinent dans cette recherche. En effet, la question centrale « *comment les autorités ministérielles et les responsables d'agence donnent-ils du sens à la prescription paradoxale de découplage structurel et de tutelle fonctionnelle dans leurs relations interorganisationnelles* », appelle intrinsèquement ce positionnement, parce que :

- nous interrogeons le « comment » du sens (sensemaking). Nous nous inscrivons ainsi dans une ontologie relativiste : paradoxe et tensions constituent des expériences vécues.
- nous cherchons à comprendre ce sens de l'intérieur du vécu des autorités ministérielles et responsables d'agence béninois. La connaissance produite est le fruit d'une interaction dialogique entre le chercheur et le participant. D'où l'adoption d'une épistémologie subjectiviste.
- ce sens est complexe et situé. Nous déployons une méthodologie phénoménologie herméneutique. Celle-ci apparaît comme une approche interprétative fine, attentive aux récits et aux contextes, pour saisir les nuances du vécu.

Nous pouvons également détailler ces éléments comme suit :

L'alignement ontologique et épistémologique : Comme clarifié dans la première sous-section, cette recherche opte pour le relativisme. Ainsi, les réalités sont multiples, socialement, localement et historiquement construites. Cela correspond à l'approche phénoménologique qui étudie les expériences vécues et les intersubjectivités. Cet alignement phénoménologique est perceptible dans les questions de recherche qui ne visent nullement à prescrire une thérapie de gestion des tensions aux acteurs. Autrement dit, nous n'avons pas des questions *comment les acteurs doivent/peuvent gérer ou donner du sens aux paradoxes/tensions en contexte de découplage ?* Toute ambiguïté sur une telle visée prescriptive est levée depuis que la question de départ « *comment autorités ministérielles et responsables d'agences sous tutelle gèrent-ils les tensions liées à leur situation de découplage ?* » a pris une orientation phénoménologique après les deux séries d'échanges exploratoires. C'est dire qu'il est désormais clair que la recherche vise globalement à comprendre comment les acteurs vivent localement leur réalité dans leur contexte et en quoi ce vécu peut éclairer les perspectives théoriques mobilisées, compte tenu des lacunes de connaissance révélées par la revue de littérature (chapitre 2). Conduire cette recherche sous le PECP risquerait de négliger la dimension subjective au profit d'une quelconque efficacité pratique impossible à tester. Nous avons rencontré des acteurs, - surtout ceux qui arrivent à transcender les tensions-, qui étaient très à l'aise dans leurs pratiques aussi locales que celles-ci soient. Une recherche qui s'achève sur des recommandations de stratégies développées en occident, risque de dormir dans les tiroirs. Dans une démarche itérative, nous avons co-construit les questions et les résultats afin de stimuler l'action et une prise de conscience nouvelle chez les participants. Nous ne visons pas à leur prescrire ce qu'il convient de faire, mais à découvrir avec eux ce qui existe déjà dans leur contexte et qu'ils auront eux-mêmes validé consensuellement comme vérité la plus informée.

Par ailleurs, cette recherche accorde du prix à la prise en compte de la dimension historique. Pour saisir la genèse des réalités construites. Il nous faudra toujours trianguler les documents historiques avec les entretiens individuels. C'est pourquoi, nous avons consacré tout un chapitre au contexte de l'AP béninoise. Il serait incohérent d'aborder le vécu du paradoxe sinon les tensions sans les situer dans le découplage structurel et la

tutelle formelle. Cette exigence paradoxale qui, en réalité, date plus longtemps que la Loi n°2020-20 du 02 septembre 2020. Comme présenté au premier chapitre, elle s'inscrit dans les réformes structurelles récentes qui elles-mêmes sont en lien avec un ensemble de réformes politiques, économiques, sociales et culturelles depuis 1960, année à laquelle le pays a accédé à sa souveraineté nationale. Or, le PECP se focalise sur le présent opérationnel, l'expérience immédiate et la résolution pratique des problèmes. Il juge la connaissance sur sa capacité à résoudre des défis actuels, non sur sa cohérence avec le passé. Déjà dans les échanges exploratoires, nous avons noté que des acquis des dispositions légales ou réglementaires prises depuis plusieurs années sont souvent mobilisées par certains acteurs pour légitimer leurs stratégies. Cette historicité est également autant importante car, le découplage voire la déconnexion structurelle a été suivant un processus qui a duré dans le temps (section sur l'évolution des relations entre agences et ministères au chapitre 1).

La compatibilité méthodologique : il importe de relever que dans le contexte béninois, les agences sont considérées comme des structures privilégiées du gouvernement où la confidentialité des informations est de mise. Recevoir une autorisation officielle pour aller enquêter dans une agence au Bénin, comme nous avons réussi à l'avoir, n'est pas chose facile. Il est impossible de confronter les acteurs dans un creuset comme focus groupe (nous y reviendrons dans la prochaine section). En effet, le PECP valide les savoirs par leur viabilité dans l'action concrète, ce qui exige des observations de terrain ou des expérimentations. Cette validation pragmatique est difficile voire utopique dans notre contexte d'études où il faut préserver à tout prix la confidentialité et éviter toute confrontation entre autorités ministérielles (qu'on peut considérer comme les représentants du maître d'ouvrage qu'est l'État) et les responsables d'agences (qu'on peut considérer comme les maîtres d'œuvre). Dans notre étude, ce qui est vérité est l'information la plus informée et sophistiquée. Ainsi, nous validons par consensus des acteurs. Nous avons utilisé des méthodes de collecte de données et des méthodes herméneutiques alternatifs qui évitent tout dynamique de groupe – nous les préciserons dans la prochaine section - qui nous permettront de ne pas exposer les déclarations confidentielles et de reconstruire les réalités paradoxales et tensionnelles plurielles sans chercher une vérité unique.

Tableau 3.3 Alignement paradigmatique de la recherche : le PECGL

Paradigme global	Dimension	Positionnement retenu	Justification
CONSTRUCTIVISME (PECGL) (Guba & Lincoln, 1991, 1994, 2005) Cadre englobant assumant que la réalité est une construction sociale et mentale.	Ontologie	Relativiste (Réalités multiples et construites)	Le « paradoxe » de découplage/tutelle n'existe pas en soi comme un fait naturel ; il existe en tant qu'expérience vécue plurielle. Il y a autant de réalités du paradoxe que d'interprétations situées par les autorités ministérielles et responsables d'agence.
	Épistémologie	Subjectiviste / Transactionnelle (Co-construction)	Inséparabilité entre l'objet étudié, les acteurs organisationnels et le chercheur dans un processus de co-construction
	Méthodologie	Phénoménologique Herméneutique (Interprétation du sens vécu)	Approche visant à comprendre comment les acteurs naviguent dans les injonctions contradictoires. Utilisation du cercle herméneutique pour aller du texte (discours) au vécu.
	Méthodes (nous y reviendrons dans la section 3.2)	Entretiens & Analyse Documentaire (Triangulation des sources)	Outils concrets permettant de recueillir les récits de pratiques (le vécu) et les traces des prescriptions (le formel) pour analyser leur confrontation dans la conscience des acteurs.

Source : Auteur inspiré d'Avenier (2011) ; Guba et Lincoln (1994, p.111)

Ce tableau synthétise la cohérence interne de notre démarche, du positionnement philosophique aux choix pratiques. Le PECGL, en tant que paradigme, via les outils d'enquête (entretiens semi-dirigés et l'analyse documentaire), légitiment le recours à l'interprétation comme la condition même de l'accès à la réalité des autorités ministérielles et responsables d'agence.

3.1.5 Implication d'une approche phénoménologique pour l'étude de l'expérience vécue du paradoxe découplage/tutelle

La question centrale de recherche - *Comment les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois donnent-ils du sens à la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle dans leurs relations interorganisationnelles ?* - oriente

essentiellement l'investigation vers l'exploration de processus de construction du sens. Cette orientation correspond directement à ce que Van Manen identifie comme l'essence de la phénoménologie⁵² : « *Investigating experience as we live it rather than as we conceptualize it* » (Van Manen, 1984, p.39). Aussi, Van Manen, (Ibid., p.40) précise-t-il:

in doing phenomenological research, being experienced is sought in the understanding of the nature of lived experience itself. On the one hand it means that phenomenological research requires of the researcher that he stands in the fullness of life, in the midst of the world of living relations and shared situations. On the other hand, it means that the researcher actively explores the category of lived experience in all its modalities and aspects.

La remarque de Van Manen souligne une double exigence constitutive de la recherche phénoménologique que nous comptons mener dans cette étude. D'abord, « *être expérimenté est recherché* » signifie que l'enjeu n'est pas d'expliquer un fait par variables ou lois, mais d'élucider la nature même de l'expérience vécue, telle qu'elle se donne dans le *monde-de-la-vie* ; l'objet est l'essence du vécu, non sa simple occurrence empirique (Van Manen, 1984, p.40). À cet effet, Anadón (2006, p.19) précise : « au lieu d'être explicative, en étudiant les faits et les significations que les sujets donnent aux phénomènes, la méthode phénoménologique est essentiellement descriptive et compréhensive ». Ainsi, nos dix ans d'expérience dans cette AP béninoise se trouvent valorisés. Ensuite, cette visée nous impose en tant que chercheur une posture d'immersion et de proximité : « *se tenir dans la plénitude de la vie* » (Van Manen, 1984, p.40), c'est demeurer au cœur des relations, des situations partagées et des contextes ordinaires où les phénomènes prennent sens, plutôt que de les arbitrer par des procédures qui en émoussent la signification. Nous pensons que notre dernier poste en tant qu'assistant Directeur général d'une agence nous confère cette immersion, bien que nous n'ayons pas bien compris le problème organisationnel à ce moment et qu'il fallut revenir aux études pour permettre cette confrontation littérature et premiers échanges exploratoires nous ayant enfin éclairé. « *Explorer activement la catégorie d'expérience vécue dans toutes ses modalités* » engage une pratique variée et rigoureuse de la description et de l'interprétation. Nous allons multiplier les modes d'accès (récits de première personne,

⁵² Pour Merleau-Ponty cité dans Van Manen (1984, p.37), on ne peut réellement comprendre la phénoménologie qu'en pratiquant. Ainsi, Van Manen conçoit une étude phénoménologique comme l'étude de l'expérience vécue « *phenomenological research is the study of lived experience* » (p.37) ; comme l'étude des essences « *phenomenological research is the study of essences* » (p.38) ; comme la pratique attentive de la réflexion « *phenomenological research is the attentive practice of thoughtfulness* » (p.38) ; comme une quête de la signification humaine « *phenomenological research is a search for what it means to be human* » (p.38) ; comme une activité poétique « *phenomenological research is a poetizing activity* » (p.39).

observations denses, textes et traces), alterner écriture descriptive et mise en thème, et revenir au matériau pour dégager les structures essentielles du phénomène (Van Manen, 1984, p.40). C'est en ce sens que « *le retour aux choses elles-mêmes* » désigne un mouvement méthodique vers le phénomène tel qu'il se montre avant toute théorisation, en laissant affleurer ses dimensions temporelles, corporelles, spatiales et intersubjectives, puis en travaillant l'intelligibilité par une réflexion herméneutique soignée (Van Manen, 1984, p.40). Pour résumer, Van Manen décrit la phénoménologie comme une interaction dynamique entre quatre activités procédurales:

Turning to a phenomenon which seriously interests us and commits us to the world; Investigating experience as we live it rather than as we conceptualize it; Reflecting on the essential themes which characterize the phenomenon; Describing the phenomenon through the art of writing and rewriting

Dans le contexte découplage/tutelle au Bénin, les premiers échanges exploratoires confrontés aux éléments contextuels décrits au premier chapitre, suggèrent que les acteurs évoluent dans un univers paradoxal où ils doivent vivre « séparés » tel que formellement défini par les réformes ; mais avec des besoins de proximité (Loi n°2020-20 du 02 septembre 2020). Cela les expose à une situation existentielle complexe qui ne peut être comprise que par l'accès direct à leur expérience vécue.

Nous pourrions retenir que l'approche phénoménologique herméneutique pour l'étude du paradoxe découplage/tutelle et son vécu tensionnel repose sur la convergence entre la nature du phénomène étudié, les questions de recherche et les exigences épistémologiques du constructivisme PECGL.

3.2 Dispositif méthodologique et stratégies d'accès au terrain

Pour Guba et Lincoln (1994), le choix de paradigme précède et encadre le choix de méthode. Ce choix, ayant été éclairé par la section précédente, la présente s'attarde sur le dispositif méthodologique et les stratégies à mobiliser pour accéder à ce qui vaut connaissance dans cette recherche. En effet, selon Merleau-Ponty (1962) cité dans Van Manen (1984, p.37), « *We can only really understand phenomenology by doing it* ». Cette assertion révèle toute l'importance et surtout les exigences pratiques d'une recherche phénoménologique. À cet effet, nous déployons un dispositif méthodologique qui se construit de façon progressive et réflexive. Ainsi, nous pourrions assurer la cohérence du

cadre phénoménologique herméneutique avec les stratégies d'accès au terrain retenues. Dans cette optique, cette section explicite dans ses subdivisions, les choix méthodologiques structurants ainsi que les procédures spécifiques mobilisées pour accéder au terrain.

3.2.1 Design de recherche naturaliste et émergent

Afin de répondre à la complexité des processus de sens et au caractère évolutif du terrain exploré, cette recherche s'appuie sur un design naturaliste et émergent (Guba & Lincoln, 1985). Ce choix méthodologique que nous explicitons ci-dessous, pourra nous aider à saisir les dynamiques émergents propres au contexte administratif béninois.

Justification de l'approche phénoménologique herméneutique : au-delà de l'étude de cas, intégration des analyses intercas et intracas

Il importe de clarifier que cette recherche qualitative (Anadón, 2006) qui adopte une approche phénoménologique herméneutique ne saurait être confondue à une étude de cas multiples ou comparatives. Cette distinction méthodologique s'avère cruciale pour répondre adéquatement aux questions posées. En effet, l'interrogation centrale sur la manière dont les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois donnent du sens à la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle vise l'exploration de l'expérience vécue d'un phénomène. Cet objectif correspond à l'investigation des processus herméneutiques développés par autorités ministérielles et responsables d'agence pour naviguer dans la configuration paradoxale.

Le tableau ci-dessous récapitule les éléments importants à considérer dans cette justification cruciale.

Tableau 3.4 Phénoménologie herméneutique vs étude de cas multiples

Dimension	Phénoménologie herméneutique (classique)	Étude de cas multiples (classique)	Application dans cette recherche (PECGL + Phéno-Herméneutique)
Unité d'analyse	Expérience vécue du phénomène paradoxal	Organisation ou le système comme entité distincte	Expérience de sensemaking des acteurs dans la relation interorganisationnelle (le vécu interprété du paradoxe)

Dimension	Phénoménologie herméneutique (classique)	Étude de cas multiples (classique)	Application dans cette recherche (PECGL + Phéno-Herméneutique)
Objectif principal	Révéler l'essence de l'expérience à travers ses variations	Comparaison inter-organisationnelle pour patterns contextuels	Comprendre les structures partagées du sensemaking paradoxal
Traitement des variations	Variations expérientielles d'un même phénomène	Cas distincts avec contextes spécifiques	Collaboration/cloisonnement comme modalités de l'expérience paradoxale
Analyse intracas	Exploration des existentiels (corps, temps, espace ou relation)	Analyse holistique d'une organisation (contexte, processus, résultats)	Dimensions relationnelles, temporelles et contextuelles de l'expérience paradoxale
Analyser les intercas	Mise en dialogue des horizons d'interprétation (fusion d'horizons)	Comparaison entre organisations différentes	Identification des structures de sens partagées (ou configurations) du sensemaking paradoxal
Questions de recherche	Focus sur les processus herméneutiques et significations	Focus sur les contextes organisationnels et leurs effets	Focus sur les processus interprétatifs et les stratégies émergentes (« Comment donnent-ils du sens ? » et « Quelles stratégies émergentes ? »)
Généralisation	Compréhension approfondie transférable à d'autres situations similaires	Patterns contextuels spécifiques	Transférabilité (au sens de Guba et Lincoln) des configurations de sens

Source : Auteur inspiré de Stake (1995) ; Van Manen (1984) ; Yin (2003)

Comme nous pouvons nous en apercevoir, plusieurs différences se font, à commencer par l'unité d'analyse privilégiée et le traitement des variations retenus. Contrairement à l'étude de cas multiples qui vise une analyse détaillée de plusieurs « cas » distincts en les comparant dans leur globalité contextuelle (Stake, 1995; R. Yin, 2003), la phénoménologie herméneutique donne la priorité à l'élucidation des structures de sens constitutives d'un phénomène vécu (Van Manen, 2016). C'est dire qu'une étude de cas multiples examinait plusieurs organisations (ministères-agences) comme entités distinctes pour identifier des modèles interorganisationnels. Cette recherche phénoménologique explore plutôt les significations partagées que différents acteurs attribuent au même phénomène paradoxal. C'est pourquoi, l'auteur précise que la phénoménologie s'intéresse aux variations de l'expérience vécue d'un même phénomène (Van Manen, 2016), confirmant que les variations collaboration/cloisonnement dans le paradoxe au cœur de la problématique de notre recherche, constituent des modalités expérientielles du paradoxe et non des cas organisationnels distincts. Les questions de

recherche de ce travail nécessitent une démarche centrée sur la signification, la subjectivité et la co-construction dialogique du sens, au lieu d'une confrontation empirique entre cas isolés. Certes, nous mènerons des analyses intracas (intraconfigurations) et intercas (interconfigurations) dans cette recherche. Mais, elles ne transforment pas l'approche en étude de cas. Elles explorent notamment les constructions ou schémas partagés du sensemaking.

Cette distinction s'avère déterminante pour analyser les interprétations différenciées que développent les acteurs face à la prescription paradoxale de séparation structurelle sous tutelle fonctionnelle. En effet, l'objectif est de révéler les structures universelles de ces interprétations. L'identification des stratégies de gestion paradoxale émergentes confirme la pertinence de l'approche phénoménologique. L'unité d'analyse, loin d'être l'agence ou le ministère comme « cas » distinct, constitue le récit d'expérience individuel de chaque acteur face à la prescription paradoxale de découplage et de tutelle, saisi à travers la dissociation Sens/Action sur chacun des 5 liens. En termes opérationnels dans Dedoose, chaque unité codée correspond à un extrait d'entretien selon les dimensions Sens/Action sur un lien donné (hiérarchique, fonctionnel, juridique, financier et de contrôle).

Design naturaliste et émergent de la recherche

Bien qu'aucun des trois dispositifs - design de recherche émergent, journal méthodologique/réflexif et audit trail (piste d'audit) - ne soit prescrit comme une obligation universelle, leur usage est vivement recommandé et facilement justifiable dans le cadre d'une phénoménologie herméneutique conduite selon une logique itérative et un paradigme naturaliste/constructiviste (Guba & Lincoln, 1985; Van Manen, 1984).

Le *design émergent* est particulièrement congruent avec les finalités de la phénoménologie herméneutique. Il permet d'adapter en continu le guide d'entretien, les stratégies d'échantillonnage et le cadre analytique en fonction des données recueillies et des significations en émergence; ce qui est conforme à l'exigence d'ajustement au contexte et à la circularité herméneutique (Guba & Lincoln, 1985, 202-203). Le *journal méthodologique* (ou réflexif), bien que non imposé, est préconisé par la littérature méthodologique. Il aide à documenter en toute transparence, le cheminement interprétatif - décisions, réorientations, effets contextuels et enjeux de posture - nécessaire pour la

crédibilité et l'authenticité du processus herméneutique (Guba & Lincoln, 1985; Van Manen, 1984). La *piste d'audit* (*audit trail*), enfin, sans être un standard imposé à toutes les approches, s'est imposée comme référent de qualité dans les recherches naturalistes et constructivistes.

Si l'absence de journal méthodologique ou d'audit trail n'invalide pas la recherche, il est attendu tout au moins d'autres dispositifs robustes de traçabilité et de validation afin d'assurer la rigueur méthodologique et de préserver les principes fondamentaux du design naturaliste émergent (Guba & Lincoln, 1985; Van Manen, 1984). Pour des raisons de lisibilité, ces documents sont généralement relégués en annexe. Ils sont souvent longs et très fastidieux à lire et à comprendre.

La présente recherche ayant été effectuée sur plus de quatre années, l'ensemble des notes consignées aux différentes étapes de son élaboration s'étend sur plusieurs centaines de pages. Toutefois, pour préserver la scientificité de cette recherche ainsi que la lisibilité du manuscrit, les éléments essentiels en ont été synthétisés dans le tableau de design 3.5 ci-dessous. Ce tableau offre ainsi une vue synoptique intéressante des liens entre dispositif, journal réflexif et audit trail. Cette démarche vise à assurer transparence et accessibilité méthodologique dans l'esprit des standards contemporains (Guba & Lincoln, 1985; Van Manen, 1984). Les traces détaillées restent disponibles dans les archives de la recherche, conformément aux bonnes pratiques de transparence et de traçabilité en enquête naturaliste (Guba & Lincoln, 1985).

Tableau 3.5 Design naturaliste et émergent de la recherche : une vue synoptique design de recherche, journal méthodologique

Composante	Configuration initiale (cadre déclaratif)	Ajustements émergents (Champ ouvert)	Indicateurs d'ajustement (Trace/audit)	Impact attendu sur la validité	Justification PECGL
Essai de cadrage théorique (ECT) (Décembre 2021)	Comprendre comment les rapports des autorités ministérielles et responsables d'agences sous tutelle au Bénin se nourrissent des ambiguïtés conceptuelles pour créer des tensions (p.5 ECT)	Raffinement de la problématique empirique et des questions de l'ECT selon les assises théoriques solides développées au cours des enseignements suivis notamment en théorie des organisations au doctorat	<ul style="list-style-type: none"> - Compréhension de théories qui développent cette problématique empirique ou l'abordent dans un autre sens - Apparition d'une nouvelle compréhension du problème organisationnel à partir de nos échanges informels et exploratoires 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédibilité (ancrage empirique du problème) - Confirmabilité (traçabilité de la compréhension des théories, des explorations et des reformulations de la problématique empirique de l'ECT) 	Co-construction du questionnement avec les participants (Guba & Lincoln, 1985, 1994)
Travail final de devis de recherche (Avril 2022)	Question 1 : Quels sont les facteurs de tensions entre agences et ministères de tutelle au Bénin? Question 2 : Comment ces acteurs peuvent-ils renforcer leur capacité collaborative ? (p.6 du travail final présenté)	Reformulation de la problématique empirique et des questions de recherche selon l'évolution du problème organisationnel dans son contexte et selon les théories enseignées au cours de management des organisations (MO)	<ul style="list-style-type: none"> - Prédominance de l'une des facettes du problème organisationnel dans son évolution contextuelle -Nouvel éclairage théorique apporté par le cours de MO - Compréhensions émergentes des échanges informels et exploratoires (ils se poursuivent) 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédibilité (triangulation théorie des organisations, du MO de des données contextuelles évoluées) - Confirmabilité (traçabilité des reformulations de la problématique empirique du travail final de devis de recherche) 	Co-construction du questionnement avec les participants (Guba & Lincoln, 1985, 1994)

Composante	Configuration initiale (cadre déclaratif)	Ajustements émergents (Champ ouvert)	Indicateurs d'ajustement (Trace/audit)	Impact attendu sur la validité	Justification PECGL
<p>Proposition de thèse (PDT) validée</p> <p>(PECP comme paradigme épistémologique)</p> <p>(Mai 2024)</p>	<p>Question 1 : Quels sont les facteurs de tensions entre les ministères et leurs agences sous tutelle au Bénin?</p> <p>Question 2 : Comment les organisations peuvent-elles faire interagir leurs dirigeants en contexte de découplage?</p> <p>(p.10 de la PDT)</p>	<p>Reformulation de la problématique empirique et des questions de recherche selon l'évolution du problème organisationnel dans son contexte ; les échanges formels exploratoires ; les actes de colloque ; l'état des connaissances scientifiques sur les tensions interorganisationnelles en contexte de découplage organisationnel dans les organisations publiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle orientation théorique issue d'une revue de littérature approfondie - Nouvelle orientation par les pairs, issue du colloque ADIMAP édition de juin 2024 - Apparition de thèmes inattendus lors des entretiens exploratoires formels 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédibilité (ancrage dans les récits exploratoires) - Confirmabilité (traçabilité des colloques ADIMAP, des reformulations de la problématique de la PDT selon la littérature et/colloque ainsi que le contexte et le terrain) 	<ul style="list-style-type: none"> - Démarche réflexive et confrontation itérative dans l'élaboration de la problématique (Guimond-Plourde, 2005; Paillé & Mucchielli, 2016; Van Manen, 1984) - Co-construction du questionnement avec les participants (Guba & Lincoln, 1985; 1994 Guba & Lincoln, 1994)
<p>Problématique empirique de recherche après entretiens formels exploratoires</p> <p>(nouvelle orientation ; changement paradigmatique : du PECP au PECGL)</p> <p>(Avril 2025)</p>	<p>Problématique centrée sur un paradoxe apparent : <i>bien que soumis au même régime formel de séparation structurelle et de tutelle fonctionnelle, certains autorités ministérielles et responsables d'agences béninois construisent des relations étroites et collaboratives, tandis que d'autres développent des logiques de cloisonnement.</i></p>	<p>Raffinement de la problématique empirique et des questions de recherche selon les entretiens et/fiches synthétiques individuelles ainsi que les actes de colloque et l'état des connaissances scientifiques sur les tensions en contexte de découplage organisationnel dans les organisations publiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle orientation théorique issue d'une revue de littérature ciblée sur la gestion des tensions en contexte de découplage - Nouvelle orientation par les pairs, issue du colloque ADIMAP édition de juin 2025 - Apparition de thèmes inattendus lors des entretiens et des discussions sur les fiches synthétiques individuelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédibilité (ancrage dans les récits exploratoires ; triangulation) - Confirmabilité (traçabilité du colloque ADIMAP et des reformulations de la problématique empirique selon la littérature ciblée, le contexte et le terrain à travers les entretiens et échanges sur les fiches synthétiques individuelles) 	<ul style="list-style-type: none"> - Démarche réflexive et confrontation itérative dans l'élaboration de la problématique de recherche (Guimond-Plourde, 2005; Paillé & Mucchielli, 2016; Van Manen, 1984) - Co-construction du questionnement avec participants (Guba & Lincoln, 1985, 1994)

Composante	Configuration initiale (cadre déclaratif)	Ajustements émergents (Champ ouvert)	Indicateurs d'ajustement (Trace/audit)	Impact attendu sur la validité	Justification PECGL
<p>Questions de recherche de la thèse (Approche phénoménologique herméneutique sous le PECGL)</p> <p>(Juin 2025 à ce jour)</p>	<p>QG : Comment les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois donnent-ils du sens à la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle dans leurs relations interorganisationnelles ?</p> <p>1) Quelles interprétations différenciées les acteurs développent-ils dans leurs relations interorganisationnelles, face à cette prescription paradoxale ? 2) Quelles stratégies de gestion paradoxale émergent de ces processus interprétatifs pour naviguer dans les tensions générées par ce paradoxe organisationnel ?</p>	<p>-Raffinement de la problématique empirique initiale et des questions de départ ou focalisation sur de nouvelles dimensions selon les thèmes émergents des entrevues formelles (la deuxième série après celle formelle exploratoire) et les lacunes de littérature scientifique</p>	<p>- Apparition de nouveaux thèmes enrichissants</p> <p>- Divergence de sens entre acteurs ou groupes d'acteurs</p> <p>- Tensions théoriques (entre lacunes théoriques et réalités contextuelles)</p>	<p>-Crédibilité (ancrage dans les récits individuels)</p> <p>- Confirmabilité (traçabilité des reformulations)</p>	<p>- Démarche réflexive et confrontation itérative dans l'élaboration de la problématique de recherche (Guimond-Plourde, 2005; Paillé & Mucchielli, 2016; Van Manen, 1984)</p> <p>- Coconstruction du questionnement avec les participants (Guba & Lincoln, 1985, 1994)</p>
Échantillonnage	<p>Échantillonnage théorique initial :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 8 à 10 autorités ministérielles - 8 à 10 responsables d'agences 	<ul style="list-style-type: none"> - Extension jusqu'à saturation théorique (15 à 20 participants estimés) -Ajustement de profils si de nouvelles variations émergentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Redondance des motifs - Cas contrastés nouveaux -Atteinte de la saturation 	<ul style="list-style-type: none"> - Transférabilité (variation maximale) - Dépendabilité (logique d'ajustement documenté) 	<p>Flexibilité et adaptation aux découvertes empiriques (Guba & Lincoln, 1985)</p>
Collecte de données	<ul style="list-style-type: none"> - Entretiens semi-dirigés approfondis - Analyse documentaire - Pas de dynamique de groupe 	<p>Ajout et/ou approfondissement des questions ou axes lors des entretiens ou échanges sur fiches synthétiques individuelles selon la</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Suggestions d'ajouts, d'approfondissements ou de précisions par participant -Nouveaux documents évoqués 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédibilité (triangulation) - Authenticité (équité des voix) 	<p>Processus itératif et dialogique privilégié(Guba & Lincoln, 1985; Van Manen, 1984)</p>

Composante	Configuration initiale (cadre déclaratif)	Ajustements émergents (Champ ouvert)	Indicateurs d'ajustement (Trace/audit)	Impact attendu sur la validité	Justification PECGL
		richesse des données et les dimensions saillantes -Ciblage de nouveaux documents selon les besoins du terrain			
Analyser	Approche Van Manen (1984) dans Dedoose : thématique, analytique ; exemplificative ; exégétique ; existentialité focalisée sur la relationalité	-Approfondissement des approches selon la densité du matériau et les dimensions saillantes -Itérations selon les résultats	-Densité d'extraits illustratifs - Stabilité/thèmes porteurs -Cohérence du récit final	-Confirmabilité (cohérence des données- interprétations) -Crédibilité (épaississement du sens)	Interprétation herméneutique et construction de sens situé
Critères de validité	Crédibilité, transférabilité, dépendabilité, confirmabilité et authenticité	-Sélection des techniques spécifiques selon l'évolution du terrain (validation participante, restitution par fiche synthétique individuelle -Renforcement par triangulation	- Retours participants - Concordance inter-sources -Journal réflexif	Robustesse globale et adaptabilité du design	Authenticité et rigueur constructiviste herméneutique (Guba & Lincoln, 1985; Guimond-Plourde, 2005; Lincoln & Guba, 1988; Van Manen, 1984)
Temporalité	6-10 mois (collecte et analyse simultanées)	Prolongation possible selon les découvertes et la saturation	-Apparition de nouveaux thèmes significatifs ou de variations d'expériences non anticipées - persistance de divergences majeures dans les récits	- Crédibilité (respect de la saturation réelle) -Transférabilité (Variation par enrichissement des données) - Prise en compte de la diversité et de la profondeur des vécus dans l'analyse finale	Temps naturel requis pour la construction du sens (Guba & Lincoln, 1985; Van Manen, 1984)

Source : Auteur Inspiré de Guba & Lincoln, 1985, 1994 ; Guimond-Plourde, 2005 ; Lincoln & Guba, 1988 ; Paillé & Mucchielli, 2016 ; Van Manen, 1984)

Ce design (tableau 3.5) s'inspire des principes de l'enquête naturaliste de (Guba & Lincoln, 1985) et des techniques de phénoménologie herméneutique développées par Van Manen (1984). Il privilégie l'adaptation méthodologique progressive plutôt qu'un protocole rigide. L'émergence s'exprime par la capacité d'ajustement constante entre la collecte et l'analyse. Ce procédé permet l'approfondissement des dimensions les plus significatives. Le but visé est de comprendre les processus de création de sens liés au découplage organisationnel dans le contexte béninois.

Ce tableau précise ce qui a été décidé en amont (cadre déclaratif) de ce qui a pu et peut évoluer selon le terrain et l'analyse (champ ouvert). Les indicateurs d'ajustement servent à documenter les évolutions et à tracer la démarche dans le journal méthodologique.

3.2.2 Sélection des participants et échantillonnage théorique

La stratégie adoptée dans cette recherche repose sur un échantillonnage théorique délibéré, orienté par la spécificité du phénomène étudié et les exigences de l'approche phénoménologique herméneutique (Savoie-Zajc, 2007, pp.104-105). Cette démarche vise à identifier et recruter des participants « *compétents* » eu égard à l'expérience dans ce système de découplage organisationnel dans l'AP béninoise. Dit autrement, nous optons pour des acteurs directement impliqués dans la chaîne de décision stratégique de création des agences et qui vivent quotidiennement la situation paradoxale de découplage/tutelle.

En effet, comme déjà explicité, le paradoxe organisationnel découplage/tutelle se vit dans les interactions des acteurs. Or, selon nombre d'articles (voir tableau 1.8, p. 46) de la Loi n°2020-20 du 02 septembre 2020 du Décret n° 2021-401 du 28 juillet 2021 portant structure-type des ministères ainsi que le Décret n° 2022-476 du 03 août 2022 le complétant, les cinq liens organisationnels obéissant aux principes de tutelle et de découplage, sont toujours définis entre les acteurs clés : responsables d'agence, membres du conseil d'administration, secrétaire général et ministre.

Au regard de ce qui précède, il serait pertinent de cibler prioritairement les acteurs du sommet stratégique des ministères et les responsables d'agence. À cela s'ajoute le fait que ce choix répond à une double exigence scientifique et empirique. D'une part, la littérature sur le vécu tensionnel des paradoxes dans les organisations privilégie

généralement l'étude des managers intermédiaires. Ce faisant, elle néglige les processus de construction de sens au niveau décisionnel supérieur (le niveau stratégique des organisations publiques), alors même que ces acteurs sont souvent les premiers à concevoir ou soutenir l'implémentation de ces logiques paradoxales découplage/tutelle (Meyer & Rowan, 1977). D'autre part, l'étude du paradoxe découplage/tutelle dans l'administration publique béninoise, formalisée par la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020 et les pressions institutionnelles gouvernementales, nécessite d'interroger les acteurs qui ont accepté et mis en œuvre la création d'agences, comprenant ainsi les enjeux stratégiques et les effets pratiques de cette déconnexion délibérée. La déconnexion et la tutelle, bien qu'étant une décision stratégique assumée, expose paradoxalement ces mêmes décideurs à des incertitudes relationnelles inattendues. Ils cherchent à développer des stratégies paradoxales pour pallier la gestion de la double contrainte séparation et tutelle. Cette tension entre choix institutionnel contradictoire constitue le cœur de l'expérience que nous cherchons à comprendre phénoménologiquement (Guimond-Plourde, 2005; Van Manen, 1984).

Les critères d'inclusion suivent donc une logique de pertinence stratégique et de responsabilité décisionnelle dans le processus de découplage. Du côté des ministères, sont inclus les responsables du sommet stratégique (Secrétaires Généraux de Ministère ou leurs adjoints ; membres du Cabinet ministériel tels que Directeur de cabinet ou son adjoint, conseillers techniques du ministre ; ainsi que les Directeurs centraux ou techniques à condition qu'ils siègent au conseil d'administration (CA) d'une agence), cette appartenance les inclut de facto dans la chaîne de décision interorganisationnelle. Du côté des agences, sont retenus les Directeurs généraux et les Directeurs techniques désignés par le DG pour le représenter. Nous pourrions ainsi garantir l'accès aux stratégies d'exécution et d'adaptation aux orientations ministérielles.

Ce recrutement se récapitule dans le tableau ci-après :

Tableau 3.6 Répartition des participants par catégorie et statut

Catégorie d'acteurs	Fonctions incluses	Nombre de participants	Justification de l'inclusion
Sommet stratégique ministériel	SGM, DAC, DC, CT	8	Décideurs initiaux du découplage, expérience directe des tensions stratégiques
Directeurs centraux/techniques (CA)	DC/DT membres de CA d'agences	3	Médiateurs dans la chaîne décisionnelle, double appartenance ministère-agence
Direction générale des agences	DG, DT désignés	12	Responsables de l'exécution stratégique, adaptation aux orientations ministérielles
Total		23	Saturation empirique atteinte, diversité des vécus assurée

Source : Auteur inspiré des critères d'échantillonnage théorique (Savoie-Zajc, 2007) et des exigences de l'approche phénoménologique herméneutique (Guba & Lincoln, 1985; Van Manen, 1984)

Note : Le tableau 4.1 (chapitre des résultats, p.159) constitue la version étendue du présent tableau 3.6. Les caractéristiques complémentaires y sont délibérément détaillées afin de faciliter la lecture du lien entre le profil des répondants et leur positionnement dans l'une ou l'autre des deux configurations (cloisonnement ou collaboration), ce qui est central dans l'analyse des résultats.

Cette sélection exclut volontairement les autres catégories de personnel (agents d'exécution, cadres moyens, personnel administratif) pour préserver la cohérence analytique et maximiser la densité des récits sur l'expérience décisionnelle de la situation paradoxale (Creswell & Poth, 2018; Demers, 2019).

Précisons qu'en conformité avec les exigences de l'**échantillonnage théorique**, la composition finale de l'échantillon a évolué en cours d'enquête selon les besoins analytiques émergents. En effet, la sélection initiale ne prévoyait pas l'inclusion des directeurs centraux et techniques membres des conseils d'administration. Mais l'analyse préliminaire a mis au jour leur rôle crucial dans la programmation et la gestion du système d'information. Ils sont intégrés comme personnes-ressources complémentaires.

Le **principe de saturation** empirique a guidé l'arrêt du recrutement après 23 participants (12 responsables d'agences, 8 autorités ministérielles et 3 membres du conseil d'administration), dépassant les recommandations de plusieurs auteurs (Creswell et Poth (2018) ; Van Manen, 1984) pour la recherche phénoménologique (5 à 15 participants maximum). Il respecte l'exigence de densité et de diversité nécessaire à la compréhension approfondie des processus de sensemaking défendue par Savoie-Zajc (2007, pp.108-109)

et par Guba et Lincoln (1985, pp.316-318). En effet, ces auteurs précisent que l'échantillon doit être ouvert jusqu'à ce que la redondance thématique soit atteinte. Comme nous l'avons observé, il ne s'agit pas d'une représentativité numérique.

Le **recrutement** s'est appuyé sur la lettre officielle du Ministre du Travail et de la Fonction publique (MTFP) (Annexe E, p. cclxxv). Cette lettre a facilité notre accès institutionnel tout en légitimant la démarche scientifique dans cette recherche. Les premiers contacts s'effectuent par appels téléphoniques, visioconférence ou déplacements personnels, permettant d'expliquer le projet et de convenir des modalités d'entretien, chaque participant ayant reçu au préalable l'autorisation du MTFP et *l'invitation à participer à un projet mené sous la responsabilité de chercheur (e) de l'ÉNAP* (Annexe F, p. cclxxviii), constitué d'une partie A présentation du projet, et d'une partie B formulaire de consentement. Pour préserver l'équité des voix et éviter la domination d'une perspective institutionnelle, le nombre de participants est volontairement équilibré entre ministères et agences, avec un maximum de deux représentants par ministère afin de réduire les risques de sur-représentation organisationnelle et de préserver la confidentialité dans un environnement administratif sensible (EPTC2, 2018, pp.22-25).

3.2.3 Méthodes de collecte : entretiens approfondis et analyse documentaire

Dans une revue systématique de la littérature de 76 articles publiés pendant une période de 36 ans (1983 et 2019), Arango-Vasquez et Gentilin (2021, p.161) trouvent que les entretiens et la revue documentaire sont les méthodes de collecte privilégiées dans l'étude des découplages organisationnels. Ces choix méthodologiques sont également recommandés par Perret et Josserand (2003, p.10) quand ils découvrent que le questionnaire et l'analyse statistique présentent de réelles limites pour appréhender la double contrainte du paradoxe organisationnel. Dans la même perspective, Anadón (2006), martèle qu'en phénoménologie, « les instruments de collecte de données les plus utilisés sont ceux qui accordent préséance au sujet et à sa singularité. Ainsi, l'entrevue et le récit de vie sont des instruments qui permettent au sujet de se révéler et de révéler sa propre singularité » (p.19).

Ci-après, nous explicitons l'utilité de ces outils de collecte dans la phénoménologie herméneutique sous le PECGL.

Les entretiens semi-dirigés phénoménologiques : nous les avons retenus comme méthode principale d'accès aux vécus expérientiels des acteurs organisationnels. Cette technique, inspirée de l'approche phénoménologique herméneutique de Van Manen (1984, p.67) vise l'établissement d'un contact renouvelé avec l'expérience originale du vécu du paradoxe découplage/tutelle. Chaque entretien, d'une durée moyenne de 90 minutes, adopte une structure flexible permettant de motiver le sujet, de l'orienter et de corriger ses écarts pour parvenir à une information complète (Qu & Dumay, 2011). Cette semi-directivité favorise l'émergence spontanée du discours tout en centrant l'exploration sur les dimensions pertinentes du phénomène étudié.

L'analyse documentaire ciblée : nous l'avons retenue comme méthode complémentaire de triangulation des données discursives. Cette technique vise l'examen systématique des documents existants en vue d'extraire des informations pertinentes (Fortin & Gagnon, 2022). Le corpus documentaire comprend notamment la loi 2020-20 du 02 septembre 2020, ses décrets d'application, ainsi que divers documents administratifs (rapports d'activités, correspondances, procès-verbaux, notes de service ; voir tableau ci-après sur les matériaux de recherche utilisés).

Toutefois, l'analyse révèle un contraste saisissant. Dans un contexte administratif béninois marqué par une culture de l'écrit prudente, la confidentialité et l'asymétrie des rapports hiérarchiques entre autorités ministérielles et responsables d'agence, les rapports d'activités des agences, les correspondances interinstitutionnelles, les procès-verbaux de réunions et les notes de service obtenus ne comportent pratiquement pas de traces explicites du vécu tensionnel. Les acteurs ont préféré évoquer ces tensions dans le cadre des entretiens, de manière verbale et souvent implicite.

Cette relative absence de traces du vécu dans les documents administratifs ne constitue pas une limite à la démarche. Elle est un résultat heuristique majeur. Elle matérialise le découplage entre la structure formelle (les textes qui affichent la conformité) et l'expérience réelle (les acteurs qui vivent le paradoxe). Autrement dit, cette absence de traces confirme la fonction première des documents : formaliser le cadre juridique, structurel et procédural des relations ministère-agence, plutôt que les expériences subjectives qui en découlent. L'analyse documentaire a ainsi principalement servi à

reconstruire la configuration formelle de séparation structurelle et de tutelle fonctionnelle, tandis que le vécu des tensions paradoxales a été appréhendé prioritairement par les entretiens. Cette situation confirme la nécessité impérieuse de l'orientation phénoménologique herméneutique de la recherche. C'est uniquement par la narration verbale que les acteurs ont pu briser le « silence organisationnel » et donner accès à l'expérience vécue des paradoxes, laquelle est invisible dans l'archive officielle. Toutefois, soulignons que la loi 2020-20 et ses décrets d'application ont joué un rôle déterminant dans la triangulation, en éclairant à la fois la compréhension et l'interprétation de la prescription paradoxale (question spécifique 1), ainsi que les justifications stratégiques des acteurs (question spécifique 2) ; ces derniers mobilisant fréquemment les éléments textuels pour légitimer leurs actes.

Cette sélection respecte les principes d'accessibilité et de pertinence théorique (Guba & Lincoln, 1985). L'analyse qualitative du corpus s'effectue via le logiciel Dedoose⁵³ selon une grille thématique, comme devant guider toute bonne réflexion phénoménologique selon Van Manen (1984, p. 42). Cette grille sera alignée sur les éléments contextuels, les concepts de l'heuristique flexible proposée ainsi que des catégories émergentes de l'analyse des entretiens. Elle permettra une triangulation efficace des sources d'information. Cette confrontation des données discursives et documentaires vise l'obtention d'une compréhension supplémentaire, différente, plus large et approfondie du vécu du phénomène de découplage/tutelle et des tensions sous-jacentes (Savoie-Zajc, 2019).

Autres mécanismes de collecte de données utilisés : Pour parvenir au consensus autour de « ce qui est réel pour les acteurs », nous avons recouru aux mécanismes herméneutiques alternatifs. Nous pensons ceux-ci compatibles avec les contraintes de confidentialité et les spécificités du terrain béninois. Il s'agit :

des entretiens individuels itératifs : nous avons mené plusieurs vagues (2 à 3) d'entretiens semi-dirigés avec les mêmes participants. La première constitue les deux séries d'échanges exploratoires que nous avons eus avec trois et six pour un total de neuf

⁵³ ⁵³ Logiciel web spécialisé dans l'analyse qualitative et mixte, utilisé pour travailler sur des documents issus d'entretiens, de documents etc. Il est particulièrement apprécié dans les démarches qualitatives comme l'analyse thématique, l'étude de cas etc. Il constitue un atout majeur pour la scientificité et la rigueur en recherche qualitative. Dans notre étude, il a permis le codage, la gestion, l'exploration thématique et la comparaison constante des entretiens et documents.

participants sur la problématique empirique initiale confrontée à la littérature (chapitres 1 et 2). Pour passer d'une entrevue à une autre, nous exploitons les constructions émergentes sous des questions comme : *d'après notre analyse préliminaire, plusieurs acteurs perçoivent X (construction émergente) comme... Qu'en pensez-vous?* Cela nous permet de valider ou infirmer collectivement les interprétations, malgré l'absence de confrontation directe.

De la triangulation documentaire : bien que les documents administratifs (rapports d'activités, correspondances, procès-verbaux, notes de service) n'aient pas servi à grand-chose, l'analyse des textes normatifs (lois et décrets d'application) nous a permis non seulement de déceler les points de convergence entre les déclarations individuelles et les traces écrites mais également de confronter les récits individuels à des preuves tangibles. De cette façon, nous identifions les écarts entre témoignage et document institutionnel.

De la synthèse herméneutique : elle se concrétise à travers la comparaison systématique des constructions individuelles. Prenant l'exemple des entretiens exploratoires, alors que nous étions encore sur le terrain, nous avons observé une courte pause pour une analyse préliminaire de ces entretiens. Les questions exploratoires étant autour de la *gestion des tensions interorganisationnelles en contexte de découplage* (chapitre 1), l'analyse a révélé que les neuf entretiens ont suivi globalement deux tendances. Celles-ci ont été obtenues par la stratégie d'identification de zones de recoupement, les contradictions et les silences significatifs (Sylvain, 2008).

De la validation par « mise en miroir » : par cette stratégie, nous soumettons aux participants une synthèse provisoire des constructions, permettant d'ajuster collectivement la représentation finale sans réunion physique. Nous l'avons notamment mise en application lors des entretiens finaux à travers les fiches synthétiques.

Le tableau 3.7 ci-après synthétise les matériaux décrits ci-dessus, utilisés dans cette recherche.

Tableau 3.7 Matériaux de recherche utilisés

Type de matériau	Nature	Fonction dans la recherche	Statut analytique
Entretiens semi-directifs	Transcription orale du discours (verbatim)	Source principale : accéder au vécu du paradoxe découplage et tutelle et au sensemaking des acteurs	Données primaires
Notes de terrain et mémos	Écrits réflexifs du chercheur	Documenter la réflexivité, les impressions et les intuitions analytiques en cours de collecte	
Lois et décrets d'application	Textes normatifs officiels	Triangulation : comprendre et interpréter la prescription paradoxale (QS1) et les justifications stratégiques des acteurs (QS2). Lois (cadre formel de la prescription de découplage structurel et tutelle fonctionnel). Décrets (opérationnalisation juridique du découplage et de la tutelle)	Données secondaires (corpus normatif)
Rapports d'activités des agences	Documents administratifs internes	Triangulation : confrontation fonctionnement formel prescrit vs réalité vécue	Données secondaires (corpus administratif)
Correspondances institutionnelles, PV	Documents interinstitutionnels	Triangulation : identifier les traces (ou l'absence de traces) des relations ministère-agence dans l'écrit officiel	

Source : auteur

Note. Les entretiens exploratoires n'ont pas fait l'objet d'une analyse thématique complète mais ont orientés la construction du corpus définitif. Une liste référencée complète des matériaux se trouve en annexe G (p.ccxxx).

Il ressort de ce tableau que le corpus empirique de la recherche repose sur deux types de matériaux complémentaires. Il s'agit des matériaux discursifs, constitués des verbatims d'entretiens exploratoires (neuf) et semi-directifs compréhensifs (vingt-trois) ainsi que des matériaux documentaires, constitués par les textes normatifs et les documents administratifs relatifs aux relations ministère-agence. Les premiers donnent accès au vécu interprété des acteurs tandis que les seconds permettent la triangulation en confrontant ce vécu aux prescriptions paradoxales formelles de découplage et de tutelle.

Avant de clôturer cette sous-section sur les méthodes de collecte, il nous paraît expédient d'explicitier pourquoi le focus group et l'observation n'ont pas été mobilisés comme méthodes de collecte des données.

En effet, nous proposons un protocole qui écarte les groupes de discussion au profit d'*entretiens individuels* approfondis et de l'*analyse documentaire*, pour des raisons à la fois éthiques et épistémologiques.

Au plan éthique, la sensibilité des enjeux et l'asymétrie statutaire entre autorités ministérielles et responsables d'agences rendaient probables l'autocensure, le risque de confrontation et d'effets de réputation. Nous voyons l'entretien individuel offrir un cadre plus sûr et propice à la libre expression des expériences tensionnelles vécues; ce qui est une condition pour la crédibilité des données (Guba & Lincoln, 1985, pp.37-39). En ce qui concerne les raisons épistémologiques, la phénoménologie herméneutique requiert l'accès au vécu singulier et un dialogue interprétatif soutenu (Van Manen, 1984). Cette exigence est, pour notre part, difficilement réalisable dans une dynamique de groupe. En effet, dans ce dernier, peuvent émerger le conformisme et la désirabilité sociale, comme l'a si bien martelé Baribeau (2010, pp.36-38). Le paradigme PECGL valorise en outre la co-construction située du sens et l'itération interprétative. Celles-ci sont mieux servies par des entretiens dialogiques et une triangulation documentaire qui assure l'épaississement du sens sans exposer des contenus sensibles (Guba & Lincoln, 1985, pp. 223-231 ; 316-327). À ce titre, l'exigence d'une « validation pragmatique » par dynamique de groupe n'est pas requise ici. La valeur scientifique est assurée par *crédibilité*, *transférabilité*, *dépendance* et *confirmabilité*, obtenues via des procédures adaptées au contexte et traçabilité analytique (Guba & Lincoln, 1985, pp.223-231). Nous les développerons dans la dernière section de ce chapitre.

Par ailleurs, les travaux de Baribeau (2010, pp. 36-38) nous réconfortent dans notre choix méthodologique d'écarter les focus groups pour plusieurs raisons substantielles qui dépassent la seule confidentialité. En effet, la logique même d'accès au vécu singulier requiert un espace dialogique protégé où la subjectivité peut se dire sans médiation ; ce que maintiennent les entretiens individuels approfondis. Contrairement, la dynamique de groupe tend à inhiber ou contaminer l'expression idiographique du vécu. En plus, s'ajoute

une contrainte propre au PECGL. Il s'agit de la co-construction interprétative approfondie qui se réalise dans un dialogue itératif et situé entre chercheur et participant. Nous pensons que ce travail d'épaississement du sens se trouverait entraver par la dispersion interactionnelle en groupe.

Pour ce qui est de l'observation, dans une phénoménologie herméneutique conduite sous le paradigme constructiviste PECGL, l'observation directe constitue une option méthodologique possible. Elle n'est ni constitutive ni requise. Elle est davantage centrale en ethnographie ou en observation participante, où l'immersion prolongée est un principe opératoire de description située (Guba & Lincoln, 1985, pp.37-39). L'orientation retenue privilégie l'élucidation interprétative des récits d'expérience et la co-construction du sens à partir de descriptions subjectives. Pour ce faire, nous travaillons le matériau narratif dans son contexte d'émergence et d'usage, plutôt que l'inspection in situ des conduites. Cette dernière stratégie irait mieux pour le PECP se réclamant du pragmatisme (M.-J. Avenier, 2011). En ce sens, l'analyse approfondie des narrations produites en entretiens semi-dirigés et des traces documentaires offre le moyen adéquat pour accéder aux significations vécues (Van Manen, 1984, p.38). L'observation directe ne saurait donc être considérée comme normative encore moins supérieure dans ce cadre.

Par ailleurs, une décennie d'expérience professionnelle dans l'administration étudiée constitue un atout de proximité expérientielle au service de la compréhension herméneutique. Nous ne percevons donc aucune obligation de reprise d'observation directe.

3.2.4 Procédures d'analyse : codage et construction théorique

La précision des niveaux d'analyse et de l'unité d'analyse constituent un enjeu central de la phase analytique, car elle oriente les choix méthodologiques lors du codage, de l'élaboration des catégories et de la construction du sens. À ce titre, Guba et Lincoln, (1985, pp.223-231) recommandent que ces éléments méthodologiques soient clarifiés dans les procédures d'analyse.

À cet égard, nous précisons, en ce qui concerne les niveaux d'analyse, que la présente recherche entend combiner des analyses au *niveau méso* (déconnexion structurelle à

travers les liens financiers, juridiques et de contrôle ainsi que tutelle fonctionnelle, hiérarchique, formellement établis entre agences et ministères) et au *niveau micro* (les interprétations et stratégies développées par les acteurs dans leurs relations pour donner du sens à la déconnexion et connexion simultanées). Le but visé est de pouvoir effectuer des analyses en profondeur (Aspers & Corte, 2019 ; Creswell & Poth, 2018) sur le processus d'émergence (les représentations de sens que prend la déconnexion structurelle et la tutelle fonctionnelle dans les relations) et de gestion (les stratégies locales mobilisées par les acteurs pour donner du sens et habiter cette déconnexion structurelle formelle qui, en réalité expose les acteurs à des contraintes paradoxales).

En ce qui concerne l'unité d'analyse, elle constitue la dynamique expérientielle par laquelle les acteurs vivent, interprètent et transforment à leur convenance, leur situation paradoxale. Cette dynamique réside dans les rapports que les acteurs entretiennent, plus précisément les liens formels (hiérarchique, fonctionnel, juridique, financier et de contrôle) tels que vécus subjectivement par autorités ministérielles et responsables d'agences dans leurs rapports. Concrètement, l'analyse porte sur les extraits d'entretiens où l'acteur explique comment il comprend (dimension Sens) et comment il met en œuvre concrètement (dimension Action) l'un des cinq liens définis par les textes de réforme (hiérarchique, fonctionnel, juridique, financier ou de contrôle). C'est la confrontation systématique de ces deux dimensions (Sens et Action) au sein de chaque unité discursive qui permet de faire émerger - par convergence ou par divergence - les tensions herméneutiques et les stratégies de gestion paradoxale.

Le codage

Avant le codage, nous avons effectué un traitement rigoureux du corpus brut. Ce traitement peut être synthétisé en trois étapes complémentaires. Tout d'abord, les enregistrements audio (format MP3) à l'aide de l'enregistreur vocal numérique (Sony ICD-UX570) ont été transcrits automatiquement via le logiciel Sonix (version 3.5, 2023), reconnu pour sa performance en français (taux de précision annoncés, 90% environ). Nous avons ensuite révisé mot-à-mot chaque transcription automatique en écoutant simultanément l'enregistrement, permettant des corrections d'erreurs lexicales, des ajouts de ponctuations appropriées et des éléments de notation para-verbaux significatifs

(silences longs, rires, hésitations marquées). En fin, les transcriptions finales ont été anonymisées (suppression de noms, fonctions précises, lieux identifiables) puis formatées en fichiers pdf avant l'importation dans le logiciel de traitement de données qualitatifs Dedoose (version 10.0.59, mars 2025).

Le codage proprement dit, s'est déroulé suivant une approche combinatoire des cinq modalités d'organisation de la description phénoménologique proposées par Van Manen (1984, pp.66-67). L'*approche thématique* a permis d'identifier les structures de signification récurrentes qui traversent les récits des autorités ministérielles et responsables d'agences concernant la transformation de ces liens formels en tensions vécues (p.66). Cette modalité vise une synthèse conceptuelle dégagant les motifs essentiels à partir des particularités narratives de ces acteurs. L'*approche analytique* a procédé par décomposition systématique du processus d'interprétations et de gestion des paradoxes découplage/tutelle, explorant les articulations dynamiques ayant donné forme au vécu dudit paradoxe dans les tensions relationnelles en passant par la distance organisationnelle (Greenwood et al., 2011, p.335). La *modalité exemplificative* quant à elle, a été mobilisée pour ancrer empiriquement les interprétations à travers des extraits significatifs. Ceux-ci sont issus tant des entretiens semi-dirigés que des sources documentaires en vue de favoriser la triangulation des données et la validation des catégories émergentes (Van Manen, 1984, p. 67). L'*approche exégétique* a favorisé le développement d'une lecture interprétative approfondie des passages les plus denses du matériau par commentaire herméneutique et mise en dialogue avec les références conceptuelles issues de la revue de littérature, particulièrement dans la partie discussion (p.67). Cette modalité a favorisé l'épaississement du sens et l'ouverture vers des horizons théoriques élargis. L'*approche existentielle*, moins mobilisée dans cette recherche, mais néanmoins pertinente, a été sollicitée dans sa dimension relationnelle pour explorer les aspects interpersonnels et interorganisationnels du découplage structurel. Cette dimension est souvent négligée dans les analyses néo-institutionnalistes traditionnelles (p.67).

Plus concrètement, pour appréhender la variabilité des constructions de sens face à la prescription paradoxale découplage/tutelle, nous avons développé dans Dedoose une architecture de codage suivant la logique *sens-action* de Weick. En effet, dans son

ouvrage intitulé *Making sense of the organization*, Weick (2009, p.136) précise: “*If the first question of sensemaking is what’s going on here? the second, equally important question is what do I do next?*”. Ainsi, la prescription paradoxale découplage/tutelle crée un contexte d’*équivocité* plus précisément d’ambiguïtés et d’incertitude (Weick, 1995, p.91). Un tel environnement de tensions déclenche chez autorités ministérielles et responsables d’agence le *sensemaking*. Ces acteurs, en se posant la première question, cherchent à donner un sens à l’*équivocité*. Ce sens ne reste pas seulement au niveau interprétatif. Les acteurs vont développer leur capacité d’agence (*enactment*). D’où la deuxième question par laquelle ils posent des actes concrets. Ces actes peuvent ou ne pas s’aligner avec la réponse qu’ils ont données à la première question. D’où la circularité et non la linéarité entre sens et action. On ne peut donc comprendre le sens faisant abstraction de l’action. En termes simples, le sens selon Weick se trouve dans l’action. Il émerge rétrospectivement comme il a développé au chapitre 2 de son ouvrage *Sensemaking in Organizations* (Weick, 1995). Ceci étant, nous organisons la structure autour de cinq codes parents correspondant aux liens organisationnels identifiés dans le cadre conceptuel : *liens hiérarchiques, liens fonctionnels, liens juridiques, liens financiers et liens de contrôle*.

Pour chacun de ces codes parents, nous avons créé quatre codes enfants dont deux essayent de saisir le sens construit (Sens_Tutelle et Sens_Découplage). Les deux autres se donnent de documenter les orientations actionnelles ultérieures (qui ont suivi le sens). Nous les définissons (Action_Tutelle et Action_Découplage). Cette structuration permet une *analyse différenciée* des niveaux interprétatifs et actionnels du *sensemaking*, conformément à la logique d’*équivocité* où sens et action ne s’alignent pas forcément.

La procédure de codage différencié constitue une contribution méthodologique centrale de cette recherche. Contrairement aux approches classiques qui codent des segments textuels selon une seule dimension, nous avons attribué deux codes complémentaires à chaque segment pertinent : un code sens (cadre de référence) et un code Action (pratique opérationnelle). Cette double assignation permet d’identifier précisément les convergences (Sens correspond à Action) et les divergences (Sens contraire à Action).

Pour chaque segment d’entretien, nous avons procédé aux opérations ci-après :

- L'identification du segment pertinent : Sélection d'une unité de sens (phrase, paragraphe, échange de type question-réponse) traitant des relations ministère-agence, notamment à travers les cinq liens formellement définis (liens juridiques, financiers, de contrôle, hiérarchiques et fonctionnels).
- Codage de la dimension Sens : Attribution, à chaque segment portant une unité de *Sens*, d'un code binaire (*Liens*⁵⁴*_Sens_Découplage* ou *Liens_Sens_Tutelle*) correspondant à l'interprétation soit du découplage structurel, soit de la tutelle fonctionnelle, tels que définis et prescrits formellement par les textes.
- Codage de la dimension Action : attribution, à chaque segment portant une unité d'*Action*, d'un code binaire (*Liens_Action_Découplage* ou *Liens_Action_Tutelle*) correspondant à l'action (c'est-à-dire aux stratégies ou pratiques opérationnelles effectivement déployées dans les relations interorganisationnelles), en lien avec l'interprétation.
- À la notation convergence/divergence : croisement systématique (à l'aide de Dedoose) des codages Sens et Action en vue d'identifier, pour chaque lien, les convergences (Sens et Action alignés en Découplage ou en Tutelle) et les divergences (décalages entre l'interprétation et les pratiques effectivement déployées).

Nous récapitulons la procédure des deux opérations (codage de la dimension Sens et codage de la dimension Action) de cette architecture dans le tableau synthèse ci-dessous :

Tableau 3.8 Grille de codage

Code parent (Liens)	Dimension	Code enfant	Logique Weick
1. Hiérarchiques	Sens	Hiérarchie_Sens_Découplage	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens hiérarchiques prescrits comme un découplage ?
		Hiérarchie_Sens_Tutelle	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens hiérarchiques prescrits comme une tutelle ?
	Action	Hiérarchie_Action_Découplage	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent un découplage face à la hiérarchie prescrite ?
		Hiérarchie_Action_Tutelle	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent une tutelle face à la hiérarchie prescrite ?

⁵⁴ Il s'agit des liens organisationnels concernés (liens juridiques, financiers, de contrôle, hiérarchiques et fonctionnels).

Code parent (Liens)	Dimension	Code enfant	Logique Weick
2. Juridiques	Sens	Juridique_Sens_Découplage	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens juridiques prescrits comme un découplage ?
		Juridique_Sens_Tutelle	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens juridiques prescrits comme une tutelle ?
	Action	Juridique_Action_Découplage	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent un découplage vis-à-vis du cadre juridique prescrit ?
		Juridique_Action_Tutelle	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent une tutelle vis-à-vis du cadre juridique prescrit ?
3. Fonctionnels	Sens	Fonctionnel_Sens_Découplage	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens fonctionnels prescrits comme un découplage ?
		Fonctionnel_Sens_Tutelle	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens fonctionnels prescrits comme une tutelle ?
	Action	Fonctionnel_Action_Découplage	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent un découplage face aux liens fonctionnels prescrits ?
		Fonctionnel_Action_Tutelle	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent une tutelle face aux liens fonctionnels prescrits ?
4. Financiers	Sens	Financier_Sens_Découplage	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens financiers prescrits comme un découplage ?
		Financier_Sens_Tutelle	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens financiers prescrits comme une tutelle ?
	Action	Financier_Action_Découplage	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent un découplage face aux liens financiers prescrits ?
		Financier_Action_Tutelle	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent une tutelle face aux liens financiers prescrits ?
5. De contrôle	Sens	Contrôle_Sens_Découplage	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens de contrôle prescrits comme un découplage ?
		Contrôle_Sens_Tutelle	« Que se passe-t-il ici ? » L'acteur interprète-t-il les liens de contrôle prescrits comme une tutelle ?
	Action	Contrôle_Action_Découplage	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent un découplage face aux liens de contrôle prescrits ?
		Contrôle_Action_Tutelle	« Que dois-je faire ensuite ? » Quelles pratiques de l'acteur traduisent une tutelle face aux liens de contrôle prescrits ?

Source : Auteur

Cette grille de codage permet d'abord de connaître l'interprétation que le répondant fait d'un lien donné : les codes Sens sont attribués lorsque nous répondons « oui » aux questions de type « que se passe-t-il ? », appliquées à chaque lien. Les codes Action répondant aux questions de type « Que dois-je faire ensuite ? », pour leur part, indiquent si les stratégies ou pratiques développées traduisent une logique de tutelle ou de

découplage; nous les attribuons aux pratiques effectivement déployées par l'acteur. Dans la logique de Weick, l'acteur donne du sens à une situation en attribuant une interprétation (Sens) à l'équivocité, puis en la mettant en œuvre dans l'action. En vertu du principe de réciprocité du sensemaking, l'action informe le sens. Ainsi, lors du codage, il arrive que l'acteur ne soit pas en mesure de définir explicitement un lien, mais ce sont les pratiques qu'il développe pour légitimer ses actions qui nous permettent de comprendre comment il interprète ce lien. La convergence ou la divergence entre Sens et Action est alors repérée à l'aide des fonctionnalités de co-occurrence et de croisement de codes offertes par Dedoose.

3.2.5 Considérations éthiques et accès aux données sensibles

La conduite de cette recherche doctorale portant sur les tensions paradoxales dans l'administration publique béninoise a été soumise aux exigences rigoureuses du Comité d'éthique de la recherche (CER) de l'ÉNAP. Un certificat d'éthique (Annexe D, p. cclxxiv) nous a été délivré ; ce qui atteste de la conformité du protocole aux normes scientifiques et déontologiques en vigueur. Cette validation garantit au préalable le respect des droits fondamentaux des participants et l'intégrité de la démarche scientifique (EPTC2, 2018, pp.10-15). Nous l'avons appliquée à travers plusieurs étapes dont les plus importantes sont mentionnées dans les lignes suivantes :

Autorisation institutionnelle et accès au terrain

L'accès au terrain a été formellement autorisé par une lettre officielle du Ministre du Travail et de la Fonction publique du Bénin (Annexe E, p. cclxxv) facilitant notre passage dans l'ensemble des ministères et agences concernés par l'étude. Cette autorisation ministérielle constitue une démarche préalable indispensable dans le contexte administratif béninois et assure la légitimité institutionnelle de la recherche (EPTC2, 2018, pp.18-20). Chaque participant a reçu préalablement une copie de cette lettre d'autorisation ainsi qu'une invitation (Annexe F, p. cclxxviii) détaillée comprenant : la Partie A (présentation du projet pour l'obtention d'un consentement libre, éclairé et continu) et la Partie B (formulaire de consentement pour les participants au projet), conformément aux exigences de transparence et d'information préalable.

Critères de participation et recrutement équitable

Comme précisé précédemment, la sélection des participants repose sur des critères de compétence et de position hiérarchique précisément définis : sont inclus les responsables au niveau du sommet stratégique (Directeur de cabinet ; Directeur adjoint de cabinet ; Conseillers techniques du ministre ; Secrétaire général de ministère ; Secrétaire Général Adjoint de Ministère ; Directeurs centraux ou techniques dans les ministères ayant des agences sous tutelle ; les Directeurs généraux ou techniques dans les agences sous tutelle ministérielle ; et tout membre de conseil d'administration d'une agence).

Le recrutement s'effectue « sans discrimination aucune liée à la culture, la langue, la religion, la race, le handicap, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique, le genre ou l'âge, respectant ainsi les principes d'équité et de justice scientifique » (EPTC2, 2018, pp.22-25). Pour éviter tout risque excessif ou disproportionné, le nombre de participants est volontairement limité à maximum deux dirigeants par ministère. Cette mesure vise à garantir une représentation équilibrée tout en préservant la confidentialité organisationnelle.

Procédures de collecte et garanties de confidentialité

Tous les entretiens semi-dirigés y compris ceux exploratoires sont enregistrés avec un enregistreur numérique au format MP3. Les participants ont été reçus individuellement sur leur lieu de travail selon leurs disponibilités sur plusieurs semaines, afin qu'ils se sentent à l'aise dans un environnement familier. Cette modalité d'entretien individuel est particulièrement importante compte tenu de la nature sensible des tensions explorées. Était de mise, l'anonymat, afin d'éviter tout préjudice professionnel. Le consentement écrit est recueilli avant chaque entretien. Aucun risque (physique, psychologique, économique, juridique) n'était encouru par les participants ni un inconvénient (déplacement, durée excessive, anxiété). La recherche est conçue pour respecter leurs contraintes professionnelles et personnelles.

Protection des données et anonymisation

L'anonymat est garanti par l'utilisation de codes d'identification séparant rigoureusement les données personnelles des transcriptions. Les supports de stockage incluent un disque

dur externe sécurisé pour les fichiers numériques et un ordinateur personnel protégé par mot de passe pour l'analyse via le logiciel *Dedoose*. Les documents administratifs papier et les transcriptions imprimées sont détruits par déchiquetage sécurisé après analyse. La destruction des données s'effectue selon un protocole rigoureux : suppression sécurisée des fichiers sur l'enregistreur et effacement complet des disques durs pour les données numériques, destruction physique par déchiquetage pour les supports papier, conformément aux recommandations de protection des données sensibles.

Restitution et bénéfices pour les participants

Toute personne ayant participé intégralement à l'étude recevra, en plus des entretiens itératifs qui leur ont permis d'avoir et de valider les résultats, une copie du document de la thèse. Cette restitution se fera suivant le principe de réciprocité scientifique. Elle permettra aux participants de bénéficier des connaissances produites par leur contribution (EPTC2, 2018, pp.28-30).

3.3 Critères de validation

Conformément au paradigme PECGL de Guba et Lincoln (1985), la qualité de la présente étude repose sur quatre critères fondamentaux - *crédibilité, transférabilité, dépendance et confirmabilité* - complétés par une *réflexivité méthodologique* systématique (Guba & Lincoln, 1985). En dehors de ces critères, Guba et Lincoln (notamment dans leurs travaux de la fin des années 1980) en ont développé d'autres appelés « *authenticité* ». Pour eux, « *inquiries are deemed to be authentic (analogous to the conventional term rigor) when they fulfill canons of fairness, ontological authenticity, educative authenticity, catalytic authenticity and tactical authenticity* (Lincoln & Guba, 1988, p.6). Cette architecture de validation vise à assurer la fiabilité de la démarche scientifique tout en respectant la nature interprétative et contextuelle de l'enquête phénoménologique.

La réflexion sur ces critères s'articule autour de la question centrale de recherche - *Comment les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois donnent-ils du sens à la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle dans leurs relations interorganisationnelles ?* - et s'appuie sur les découvertes empiriques issues de l'évolution méthodologique de la problématique initiale au chapitre 1. Cette

évolution, passe d'une conception structurelle des tensions (facteurs configurationnels) à une approche herméneutique centrale sur les processus de construction de sens autour de cette configuration. Elle justifie l'importance accordée aux dispositifs de validation adaptés à l'exploration du vécu organisationnel et des significations émergentes. Nous les présentons dans les sous-sections suivantes.

3.3.1 De la crédibilité

La crédibilité (*trustworthiness*), constitue l'équivalent constructiviste de la validité interne positiviste. Elle vise à établir la correspondance entre les reconstructions du chercheur et les constructions des participants, de manière à assurer la confiance dans la vérité des découvertes (Guba & Lincoln, 1985; Lincoln & Guba, 1988). Dans le contexte de notre recherche sur les processus de sens attribués au paradoxe découplage/tutelle, la crédibilité revêt une importance particulière.

L'application de ce critère s'observe à travers les techniques ci-dessous :

La triangulation méthodologique et les sources multiples

La triangulation des sources constitue le dispositif principal de renforcement de la crédibilité. Cette recherche observe la *triangulation des participants*, la *triangulation des méthodes de collecte* et la *triangulation des sources documentaires*. Dans une certaine complémentarité, ces dimensions de la triangulation permettraient de valider de façon croisée les données afin d'enrichir la compréhension du phénomène (Denzin et al., 2024; Yazan, 2015).

La *triangulation des participants* mobilise volontairement deux groupes d'acteurs : autorités ministérielles et responsables d'agences. Nous avons également mobilisé trois membres du CA et quelques Directeurs centraux des ministères à titre de personnes ressources, même si toutes ces deux catégories de participants sont considérées comme autorités ministérielles dans le cadre de cette étude. Ce faisant, la triangulation permet de saisir la pluralité des perspectives sur le paradoxe organisationnel. Cette approche s'avère particulièrement pertinente au regard des découvertes préliminaires qui ont révélé des différences marquées dans les processus de construction de sens : certains acteurs percevant le paradoxe organisationnel tutelle/déconnexion comme source de tensions,

d'autres l'interprétant comme un état structurel sans conséquence négative. La confrontation de ces perspectives contrastées permet de dépasser une vision homogénéisante des phénomènes organisationnels et d'accéder à la richesse des significations contextualisées (Mucchielli, 1996, p.47).

La *triangulation méthodologique* combine entretiens semi-dirigés approfondis et analyse documentaire, offrant un accès complémentaire aux dimensions du vécu organisationnel. Alors que les entretiens permettent l'exploration des significations subjectives et des processus interprétatifs, l'analyse des documents officiels (lois, décrets, rapports d'activité, correspondances) fournit une contextualisation institutionnelle. Par cette analyse, nous pourrions confronter les discours aux traces formelles des rapports interorganisationnels (Guba & Lincoln, 1985, pp.306-308).

La *triangulation des sources documentaires* permet de saisir les évolutions historiques du découplage et de contextualiser les tensions contemporaines dans une perspective diachronique (Van Manen, 1984). Elle exploite la diversité des traces organisationnelles disponibles. Nous pouvons en citer les nombreux documents de cadrage institutionnel, documents portant structure-type des ministères et les nombreux autres portant attributions, organisations et fonctionnements des ministères et agences ; correspondances administratives, rapports d'activité, comptes-rendus de réunions.

Validation participante et retour aux acteurs

La validation participante (*member checks*) constitue une technique centrale pour établir la crédibilité en recherche qualitative, permettant aux participants de vérifier, corriger et enrichir les reconstructions formulées par le chercheur. Pour Guba et Lincoln (1989, p.239), « *If the evaluator wants to establish that the multiple realities, he or she presents are those that stakeholders have provided, the most certain test is verifying those multiple constructions with those who provided them* ». Dans cette recherche phénoménologique, il est important de procéder à cette vérification dans une démarche réflexive, compte tenu de nos dix ans de vie professionnelle sur le terrain d'étude et de la sensibilité des enjeux organisationnels abordés.

Le processus de validation se déploie selon trois modalités complémentaires. Les *validations intermédiaires* s'effectuent en cours d'entretien par reformulation, clarification et approfondissement des propositions tenues, permettant d'ajuster la compréhension en temps réel et de réduire les risques de surinterprétation ou de projection. Ces validations ont permis à chaque participant de recevoir pour correction éventuelle, copie du récit transcrit.

Nous faisons des *validations par fiches synthétiques* après analyse préliminaire des entretiens : des synthèses thématiques anonymisées sont soumises à nos participants pour validation, correction ou enrichissement, respectant ainsi l'exigence de co-construction des significations propres au paradigme constructiviste (Guba & Lincoln, 1989, p.240).

Par les *validations finales*, nous avons offert aux participants la possibilité de commenter la pertinence et l'authenticité des reconstructions proposées dans ce document. Cette validation participante présente des enjeux spécifiques dans le contexte béninois où les questions organisationnelles et les rapports hiérarchiques nécessitent une attention particulière aux dimensions éthiques et politiques.

Engagement prolongé

L'*engagement prolongé* est une technique qui complète la crédibilité selon Guba et Lincoln (1985, pp.301-306). Il trouve dans cette recherche une application particulière liée à nos dix ans d'expérience professionnelle antérieure. Cette expérience décennale au sein de la fonction publique béninoise constitue à la fois un atout pour la compréhension des enjeux organisationnels et un défi méthodologique nécessitant une réflexivité accrue. Il nous aide à saisir les nuances contextuelles, les non-dits et les références partagées qui structurent les interactions organisationnelles (Van Manen, 1984, 2016). Il importe de souligner que nous n'avons pas manqué d'observer la réflexivité afin d'éviter la fusion d'horizons (Gadamer, 1996, p. 401) et préserver la capacité d'étonnement nécessaire à l'enquête phénoménologique.

3.3.2 De la transférabilité

Dans une recherche phénoménologique herméneutique, la transférabilité repose sur la qualité de la « *description dense* » (Guba & Lincoln, 1989, p.241). C'est cette dernière

qui permet aux lecteurs d'évaluer la proximité entre le contexte étudié et leur propre situation en vue de faciliter les inférences contextualisées. La description dense du contexte organisationnel béninois nécessite une bonne caractérisation des spécificités institutionnelles, culturelles et historiques qui façonnent les rapports interorganisationnels (Guba & Lincoln, 1985, pp.316-318). Nous y avons consacré tout un chapitre (le premier chapitre). Cette description s'articule autour de plusieurs dimensions complémentaires qui situent le phénomène paradoxal tutelle/découplage dans une panoplie de réformes politiques, économiques, socio-culturelles, administratives, précisément structurelles marquées par l'agencification.

La transférabilité repose également sur la diversité structurelle étudiée et la variation des perspectives analysées (Van Manen, 1984, 2016). Pour y satisfaire, nous avons mobilisé dans cette recherche différents ministères, agences de tailles, missions variées et acteurs aux profils contrastés.

Selon Guba et Lincoln (1989, p.241), la transférabilité vise une généralisation analytique plutôt que statistique. Elle est centrée sur la pertinence conceptuelle des découvertes et leur capacité à éclairer des phénomènes organisationnels similaires dans d'autres contextes (Yin, 2003 ; 2013). Cette généralisation s'appuie sur l'articulation entre données empiriques et références théoriques, permettant de dégager des catégories conceptuelles transférables tout en respectant la singularité des configurations locales.

L'articulation théorique avec les littératures sur le découplage organisationnel, les tensions interorganisationnelles, le *sensemaking* et les théories du sens comme la TRS, la TC, l'École de la proximité permet de situer les découvertes dans un cadre conceptuel plus large, facilitant les comparaisons et les transferts vers d'autres domaines de recherche organisationnelle (Smith & Lewis, 2011).

3.3.3 De la dépendabilité

La dépendabilité, équivalent constructiviste de la fidélité (*reliability*), (Guba & Lincoln, 1989, p.242), concerne la cohérence et la justifiabilité du processus méthodologique, démontrant que les découvertes sont le produit d'une démarche systématique et traçable plutôt que d'arbitraires interprétatifs (Guba & Lincoln, 1985, pp.317-319).

L'*audit trail* constitue le dispositif central de la dépendabilité. Il offre une piste vérifiable permettant de retracer l'ensemble du processus de recherche depuis les données brutes jusqu'aux interprétations finales (Guba & Lincoln, 1985, pp.319-327). Dans la présente recherche, le tableau synoptique sur cet audit trail et le design de recherche présenté dans la session précédente, sont organisés à documenter chaque étape clé de la démarche scientifique.

Nous avons également dans cette recherche, accordé une importance capitale à la *documentation des données*. Ainsi, les transcriptions intégrales de tous les entretiens effectués ont été anonymisées et bien sauvegardées. Il en est de même des fiches de synthèse documentaire et des notes de terrain, qui sont bien archivées. La *traçabilité des décisions analytiques* documente notamment l'évolution de la problématique initiale au chapitre vers une approche phénoménologique au chapitre 2.

La dépendabilité peut être également vue sous l'angle de la cohérence interne entre les choix épistémologiques, méthodologiques et analytiques. Nous l'avons démontré dans les deux premières sections de ce chapitre. Cela rend compte de l'alignement de la démarche avec les exigences du paradigme constructiviste et de l'approche *phénoménologique herméneutique* (Guba & Lincoln, 1985; Van Manen, 1984). Cette cohérence se vérifie à plusieurs niveaux complémentaires.

3.3.4 De la confirmabilité

La confirmabilité vise à démontrer que les découvertes et interprétations sont enracinées dans les données plutôt que dans les préconceptions, biais ou intérêts du chercheur (Guba & Lincoln, 1985, pp.319-327). Elle est l'équivalent constructiviste de l'objectivité (Guba & Lincoln, 1989, p.242). À cet effet, nous avons veillé à ce que les interprétations soient enracinées dans le matériau empirique détaillé dans le chapitre 1. En vertu de la confirmabilité, nous avons également précisé et justifié notre posture de chercheur. Nous avons déclaré et documenté notre expérience professionnelle en tant que chercheur, nos présupposés initiaux et nos hypothèses de départ, permettant aux lecteurs d'évaluer les effets potentiels de cette proximité sur la collecte et l'interprétation des données. Cette explicitation inclut l'évolution de la problématique initiale et les réorientations conceptuelles induites par la confrontation au terrain et à la littérature (chapitre 1 et 2).

La confirmabilité s'enrichit de dispositifs de validation externe permettant l'évaluation critique des interprétations par des chercheurs expérimentés, des praticiens du domaine ou des spécialistes méthodologiques (Guba & Lincoln, 1985, pp.308-310). Ces validations externes complètent la validation participante individuelle que nous avons faite par retour de fiches synthétiques. Ces validations offrent des perspectives critiques distanciées. Nous en avons exploité la *révision par les pairs*, l'*évaluation par des praticiens* et la *supervision scientifique*.

La *révision par les paires* mobilise des chercheurs spécialisés en méthodologie qualitative, en phénoménologie herméneutique ou en sciences organisationnelles pour l'évaluation de la cohérence méthodologique, la pertinence des interprétations et la qualité de l'articulation théorique. Dans notre recherche, cette révision a pris la forme de présentations en séminaires de recherche et de soumissions à des colloques scientifiques. Nous capitalisons trois publications d'articles dont le troisième est en cours. Nous avons participé à deux colloques scientifiques (éditions Paris 2024 et 2025 de l'ADIMAP).

L'*évaluation par des praticiens* sollicite l'expertise de responsables administratifs expérimentés (non participants à l'étude) pour évaluer la plausibilité et la pertinence des découvertes au regard de leur connaissance du terrain. Cette évaluation contribue à la validation écologique des interprétations tout en préservant la confidentialité de l'étude. La présente recherche ne manque pas d'exploiter ce type d'évaluation. En effet, elle a bénéficié tout au long de nos quatre années d'études, de la *supervision scientifique* de notre Directeur de thèse, le Professeur Bachir Mazouz et l'évaluation dans les cours, notamment des méthodes qualitatives, de la théorie des organisations ainsi que des enseignements du management des organisations. Nous l'avons précédemment relevé dans le tableau de design de recherche (tableau 3.5, p.126). Cette supervision scientifique a assuré un accompagnement méthodologique continu, la révision des protocoles, l'évaluation des émergences conceptuelles et la validation des choix interprétatifs majeurs. Elle a facilité la détection des biais potentiels et l'amélioration de la rigueur analytique.

3.3.5 Autres critères : de l'authenticité

Dans le prolongement des quatre critères traditionnels *crédibilité, transférabilité, dépendabilité, confirmabilité*, détaillés supra, Lincoln et Guba ont introduit la notion d'authenticité. - *équité, ontologique, éducative, catalytique et tactique* -, pour compléter les critères de fiabilité supra en vue d'une appréciation plus riche et contextuelle de la valeur qualitative, notamment dans l'enquête naturaliste et constructiviste - *Fourth Generation Evaluation* - (Guba & Lincoln, 1989, pp.245-250). Dans le contexte de cette recherche sur les tensions paradoxales interorganisationnelles et les processus de construction de sens dans l'administration publique béninoise, les critères d'authenticité permettent d'évaluer la contribution de la démarche à l'enrichissement des perspectives des participants et à leur capacité d'action transformatrice.

L'*équité* ou « *fairness* » exige une représentation équilibrée et fidèle de la diversité des points de vue présents dans le champ étudié. Elle est reconnue dans cette thèse par la mobilisation intentionnelle d'autorités ministérielles et responsables d'agences, mais aussi par le respect des divergences (Guba & Lincoln, 1989, p.245). L'anonymisation et la neutralisation des jeux de pouvoir (en évitant les dynamiques de groupes ou de confrontation) assurent une voix égale à chaque acteur dans l'analyse.

L'*authenticité ontologique* vise à ce que la participation à la recherche permette à chaque acteur d'accroître la complexité et la profondeur de sa compréhension de son environnement organisationnel. La démarche phénoménologique herméneutique adoptée encourage cette transformation. Celle-ci passe notamment par la confrontation et la reformulation du sens attribué au découplage ainsi qu'à la tutelle. Les participants sont amenés à reconnaître leurs propres cadres interprétatifs (à l'aide des fiches synthétiques), à découvrir des liens insoupçonnés ou à revisiter leurs pratiques professionnelles (Guba & Lincoln, 1989, pp.245-247). L'*authenticité éducative* reflète l'enrichissement du regard porté sur autrui : l'enquête cherche à mobiliser chez les participants ouverture, empathie et reconnaissance de la diversité des rationalités organisationnelles. Par les échanges, validation participative et confrontation des expériences rassemblées, les acteurs prennent conscience de la légitimité de perspectives parfois opposées, ce qui favorise la compréhension et la collaboration futures (Guba & Lincoln, 1989, p. 248).

Par l'*authenticité catalytique*, nous mettons au jour des constructions de sens autour du découplage et de tutelle, des formes de proximités, des stratégies de gestion des tensions pour inspirer chez autorités ministérielles et responsables d'agence des initiatives de transformation organisationnelle (Guba & Lincoln, 1989, p.249). L'*authenticité tactique* nous permet de valoriser l'expertise expérientielle aussi bien des cloisonnés que des collaborateurs dans cette étude (Guba & Lincoln, 1989, p.250). Cette dimension sera pleinement remplie lorsque les résultats seront utilisés par ces acteurs pour influencer les choix organisationnels. Nous proposons dans le tableau ci-dessous une synthèse des critères de validité et d'authenticité, leur application et leur apport dans cette recherche.

Tableau 3.9 Récapitulatif des critères de validation

Critère	Objectif	Application dans cette recherche	Apport spécifique ⁵⁵
Crédibilité	Établir la correspondance entre reconstructions du chercheur et constructions des participants	Triangulation des sources (entretiens/documents), validation participante, engagement prolongé via expérience professionnelle	Assure la fidélité aux significations attribuées par les acteurs au découplage organisationnel
Transférabilité	Faciliter l'application des découvertes dans d'autres contextes similaires	Description dense du contexte béninois, diversité de l'échantillonnage, généralisation analytique	Permet l'évaluation de la pertinence des résultats pour d'autres administrations africaines
Dépendabilité	Démontrer la cohérence et la justifiabilité du processus méthodologique	Piste d'audit détaillée, documentation des ajustements, journal méthodologique	Assure la traçabilité des décisions et l'évolution émergente du design
Confirmabilité	Établir l'enracinement des interprétations dans les données	Chaîne de preuves, explicitation de la posture, validation externe par les pairs (ADIMAP)	Garantit que les découvertes proviennent du terrain plutôt que des biais du chercheur
Réflexivité	Expliciter les effets réciproques chercheur-terrain	Journal réflexif, documentation de la proximité biographique, stratégies de distanciation	Transformer la proximité professionnelle (nos 10 ans d'expérience) en ressource méthodologique contrôlée
Équité	Assurer la représentation équilibrée de toutes les perspectives	Échantillonnage contrasté, neutralisation des rapports de pouvoir, représentation fidèle de la diversité	Garantit l'expression de la pluralité des vécus du découplage organisationnel
Authenticité ontologique	Enrichir la compréhension de l'organisation chez autorités ministériels et responsables d'agences	Explicitation des processus interprétatifs, révélation des mécanismes de construction de sens	Développer la conscience réflexive des acteurs sur leurs propres pratiques

⁵⁵ Voir apport plus concret dans le design de recherche (avant-dernière colonne du tableau 3.5), p.126

Critère	Objectif	Application dans cette recherche	Apport spécifique ⁵⁵
Authenticité éducative	Améliorer la compréhension mutuelle entre les participants	Validation participante, explicitation des logiques d'action d'autrui	Favoriser l'empathie interorganisationnelle et la compréhension systémique
Authenticité catalytique	Stimuler l'action et l'engagement transformateur	Identification des marges de manœuvre, révélation des possibilités de coordination	Inspirer des initiatives concrètes d'amélioration des relations interorganisationnelles
Authenticité tactique	Autonomiser les participants et renforcer leur pouvoir d'action	Valorisation de l'expertise expérientielle, développement de capacités d'argumentation	Accroître l'influence des acteurs dans les processus de décision organisationnelle

Source : Auteur inspiré de Denzin et al. (2024) ; Guba et Lincoln (1985, 1989) ; Lincoln & Guba (1988) ; Van Manen (1984, 2016)

Ce tableau 3.9 rassemble les critères fondamentaux issus de la tradition constructiviste et naturaliste (Guba & Lincoln, 1985; 1988 ; 1989). Ils sont complétés par les apports de la réflexivité méthodologique et des critères d'authenticité. Chaque critère (*crédibilité, transférabilité, dépendabilité, confirmabilité, réflexivité, équité* et *authenticité* sous ses dimensions *ontologiques, éducatives, catalytiques, tactiques*) est présenté sous trois dimensions : son objectif épistémologique ou éthique, ses modalités d'application pratique dans le contexte de cette recherche phénoménologique herméneutique, et sa contribution spécifique à la valeur de la démarche qualitative.

Conclusion du chapitre

Pour ce troisième chapitre de la recherche, nous pourrions conclure à l'atteinte de l'objectif que nous lui avons assigné ; celui de poser les bases méthodologiques d'une enquête ancrée dans le paradigme constructiviste avec un accent phénoménologique herméneutique (Gadamer, 1996; Van Manen, 1984) suivant un *design naturaliste et émergent* (Guba & Lincoln, 1985). Il a mis en place un dispositif susceptible d'assurer l'ajustement continu entre collecte et analyse des données en contexte organisationnel public béninois.

Cet ensemble constitue le socle adaptable de l'enquête empirique et de l'analyse du sensemaking (Weick, 1995) en contexte paradoxale (Smith & Lewis, 2011) de tutelle/découplage.

CHAPITRE 4 . RÉSULTATS ET INTERPRÉTATIONS

Introduction du chapitre

Ce chapitre vise à présenter les résultats et leurs interprétations dans la démarche méthodologique développée au chapitre précédent, assurant PECGL (Guba & Lincoln, 1985) et logique herméneutique (Van Manen, 1984) retenues pour l'analyse.

Pour y parvenir, nous proposons un plan tripartite. D'abord, nous exposons les interprétations différenciées face à la prescription paradoxale, répondant ainsi à la première question de cette recherche. Ensuite, nous analysons les stratégies de gestion paradoxale émergentes avant d'exposer comment les acteurs organisationnels béninois traduisent leur logique herméneutique en arrangements organisationnels concrets dans les actions. Une synthèse des découvertes est enfin proposé afin de révéler un modèle intégrateur de *sensemaking* (Weick, 1995) herméneutique paradoxal susceptible d'enrichir la compréhension des dynamiques interorganisationnelles dans l'administration publique contemporaine.

4.1 Prescription paradoxale et interprétations différenciées (QSI)

Cette section cherche à répondre à la première question de la recherche portant sur les modes d'interprétation de la prescription paradoxale de découplage/tutelle dans les relations ministères et agences sous tutelle en République du Bénin.

Pour ce faire, nous adoptons une démarche analytique en cinq étapes. La première présente les positionnements expérientiels des participants en lien avec leurs profils (tableau 4.1, p.159). Nous proposons d'entrer avec ce tableau auquel plusieurs analyses sont connectées. La deuxième explore les constructions de sens autour du paradoxe découplage/tutelle tandis que la troisième met au jour les écarts herméneutiques entre sens attribués et orientations actionnelles. Les mécanismes de justification paradoxale et la typologie des postures herméneutiques constituent respectivement le menu des deux dernières étapes.

4.1.1 Positionnements expérientiels des participants en lien avec leurs profils

Comme annoncé au chapitre 2, cette étude a, en prélude aux entretiens définitifs, conduit une phase exploratoire de neuf (09) entretiens semi-directifs (3 puis 6) dans le seul but d'affiner la problématique de recherche, d'enrichir la compréhension du phénomène de découplage/tutelle dans les relations ministères-agences. Cette exploration nous a permis d'identifier deux configurations comportementales distinctes des acteurs face à la prescription paradoxale émergente. Il s'agit de ceux qui développent des logiques de collaboration et de ceux qui construisent des logiques de cloisonnement, face à la même injonction institutionnelle contradictoire. Ces premiers retours du terrain ont contribué à l'élaboration du guide d'entretien définitif, instrument principal de la collecte de données (Savoie-Zajc, 2007, p.99).

L'analyse présentée dans ce chapitre porte sur ce corpus principal constitué de 23 entretiens réalisés auprès d'acteurs évoluant dans les ministères et agences béninois. Elle se propose notamment de comprendre en profondeur ces deux configurations. À cet effet, tout en s'ouvrant à l'émergence d'autres configurations, le tableau 4.1 ci-dessous, extrait de Dedoose, présente les positionnements expérientiels des participants en lien avec leurs caractéristiques essentielles. Car, ces positionnements transcendent les limites organisationnelles et sectorielles en se rattachant à d'autres caractéristiques inattendues. Cette présentation offre une vue analytique initiale pour un examen approfondi du phénomène observé.

Conformément aux exigences éthiques et dans le respect de l'anonymat des participants (EPTC2, 2018), la présentation des profils doit préserver la confidentialité tout en fournissant les éléments contextuels nécessaires à la compréhension des résultats. Comme explicité dans la méthodologie, les participants sélectionnés selon un échantillonnage intentionnel, occupent des positions stratégiques leur permettant d'expérimenter directement les tensions paradoxales au cœur de la présente recherche. Prenons pour point de départ, leur diversité de parcours et d'expériences. Ainsi, nous pourrions appréhender la richesse et la complexité du phénomène étudié dans ses multiples dimensions paradoxales, comme nous pouvons l'observer dans le tableau 4.1 ci-dessous.

Tableau 4.1 Récapitulatif des caractéristiques des participants

Participant	Configurations	Position/niveau hiérarchique	Parcours antérieur	Formation initiale	Ancienneté
P1	Cloisonnement	Responsable d'agence	Externe	Ingénierie/Sciences exactes	0 - 5 ans
P21	Cloisonnement	Responsable d'agence	Externe	Gestion/Administration	0 - 5 ans
P3	Cloisonnement	Responsable d'agence	Externe	Gestion/Administration	0 - 5 ans
P19	Cloisonnement	Responsable d'agence	Externe	Économie/Finance	5 - 10 ans
P8	Cloisonnement	Responsable d'agence	Externe	Économie/Finance	0 - 5 ans
P6	Collaboration	Responsable d'agence	Fonction publique	Économie/Finance	10+ ans
P18	Collaboration	Responsable d'agence	Fonction publique	Économie/Finance	5 - 10 ans
P7	Collaboration	Responsable d'agence	Fonction publique	Gestion/Administration	10+ ans
P9	Collaboration	Responsable d'agence	Fonction publique	Sociologie/démographie	0 - 5 ans
P20	Collaboration	Responsable d'agence	Fonction publique	Ingénierie/Sciences exactes	0 - 5 ans
P23	Collaboration	Responsable d'agence	Fonction publique	Ingénierie/Sciences exactes	0 - 5 ans
P10	Collaboration	Responsable d'agence	Fonction publique	Gestion/Administration	0 - 5 ans
P14	Collaboration	Autorité ministérielle	Fonction publique	Économie/Finance	10+ ans
P4	Collaboration	Autorité ministérielle	Fonction publique	Droit/Sciences politiques	0 - 5 ans
P11	Collaboration	Autorité ministérielle	Fonction publique	Sociologie/démographie	10+ ans
P13	Collaboration	Autorité ministérielle	Fonction publique	Économie/Finance	10+ ans
P2	Collaboration	Autorité ministérielle	Fonction publique	Gestion/Administration	10+ ans
P17	Collaboration	Autorité ministérielle	Fonction publique	Économie/Finance	10+ ans
P16	Collaboration	Autorité ministérielle	Fonction publique	Gestion/Administration	10+ ans
P15	Collaboration	Autorité ministérielle	Fonction publique	Ingénierie/Sciences exactes	10+ ans
P22	Collaboration	Membre conseil d'administration	Externe	Sociologie/démographie	5 - 10 ans
P12	Collaboration	Membre conseil d'administration	Externe	Ingénierie/Sciences exactes	0 - 5 ans
P5	Collaboration	Membre conseil d'administration	Fonction publique	Sociologie/démographie	10+ ans

Source : Dedoose (version 10.0.59, 2025), tableau adapté pour une meilleure lisibilité. Pour la version originale non modifiée extraite de Dedoose, voir annexe J, p. cclxxxvi)

Note. Tel que précisé précédemment (cf. note du tableau 3.6, p.132), le détail des caractéristiques des participants a été délibérément reporté dans ce tableau 4.1. Cette démarche répond à un objectif analytique précis : mettre en évidence, de manière lisible, l'articulation entre le profil des acteurs et leur appartenance aux configurations de **cloisonnement** ou de **collaboration**, une dynamique au cœur de l'analyse de nos résultats.

Avant d'aborder les analyses, présentons ce tableau à 6 colonnes extrait du logiciel d'analyse Dedoose. La première affiche les 23 participants anonymisés de P1 À P23 ; la deuxième dénommée *configuration*, présente les logiques de comportements que les acteurs adoptent face à la même prescription paradoxale que constitue la combinaison tutelle-découplage. Quant à la 3^{ème} colonne, elle présente la position ou niveau hiérarchique du répondant en le lien à un ministère, à une agence ou à un conseil d'administration. Le parcours du participant, selon qu'il a évolué dans le secteur public (fonction publique) ou autre (externe) est présenté dans la 4^{ème} colonne. Les deux dernières colonnes présentent respectivement la formation initiale du participant et son ancienneté dans l'une des trois positions identifiées à la 3^{ème} colonne. Il ne s'agit donc pas de l'ancienneté dans la fonction publique mais dans l'une des positions stratégiques.

Ce tableau 4.1 ci-dessus, présente, selon les deux configurations d'expérience obtenues, les participants répartis dans sept dyades⁵⁶ ministères-agences couvrant les secteurs Affaires sociales et microfinance, Travail et fonction publique, Économie et finance, Environnement et cadre de vie, Culture et art, Enseignement secondaire, ainsi que Plan et développement. Conformément aux exigences éthiques de l'EPTC2 (2018) relatives à la protection de la vie privée et de l'anonymat des participants, nous nous réservons le droit d'indiquer individuellement l'affiliation sectorielle de chaque participant dans l'unique but de prévenir tout risque de réidentification dans un contexte administratif restreint.

Les premières analyses de ce tableau 4.1, révèlent des représentations significatives que nous regroupons par axe d'analyses ci-dessous afin de faciliter les discussions au prochain chapitre.

Répartition par configurations comportementales

Puisque le sensemaking s'opère de manière *rétrospective* Weick (2009, p.135), les constructions de sens ne peuvent être saisies en dehors de l'action. Il n'y a pas de linéarité entre le sens et l'action, mais une circularité inhérente. Ainsi, bien qu'on puisse être tenté de reléguer les configurations expérientielles à la seule logique d'Action, il est crucial de

⁵⁶ Nous comprendrons dans les analyses que les deux configurations transcendent ces limites sectorielles.

d'amorcer nos analyses sur le Sens, tout en maintenant une connexion constante avec les résultats liés à l'Action (qui feront l'objet de notre deuxième question spécifique).

Cela étant posé, ce tableau 4.1 révèle que la configuration de collaboration domine nettement avec 18 participants (78,3%), contre 5 participants (21,7%) pour la configuration de cloisonnement. Cette asymétrie met en évidence une forte propension des autorités ministérielles et responsables d'agence au Bénin à s'inscrire dans des logiques collaboratives malgré les injonctions institutionnelles de découplage. Il convient néanmoins de souligner que la configuration de cloisonnement, bien que minoritaire, demeure analytiquement très significative et fera l'objet d'une attention particulière dans la suite de nos analyses. En effet, comme explicité dans la méthodologie, l'approche phénoménologique herméneutique adoptée dans cette recherche ne vise pas une représentativité statistique. Elle cherche plutôt à élucider les variations expérientielles possibles du paradoxe découplage/tutelle, pas des « cas » au sens de Yin (2003). Ainsi, les configurations (collaboration Vs cloisonnement) constituent des variations phénoménologiques.

L'effet sociologique des positions et parcours dans la configuration comportementale

L'analyse révèle un effet sociologique intéressant de la position organisationnelle qu'occupe un répondant, son parcours antérieur et la configuration comportementale qu'il adopte.

Commençons par l'effet des parcours dans la configuration : tous ceux qui ont un parcours antérieur « fonction publique » développent des logiques de collaboration, qu'ils soient RA (7/7), AM (8/8) ou membre de CA (le P5). Il n'en est pas de même pour ceux qui ont un parcours antérieur « externe », qui se distribuent dans les deux configurations. En effet, si tous les cinq cloisonnements (P1, P21, P3, P19 et P8) ont un parcours externe, deux membres de CA (P22 et P12) ayant ce même parcours externe, développent des logiques de collaboration. Il en résulte *l'effet constant du parcours antérieur « fonction publique » dans la configuration collaboration*. D'un point de vue organisationnel, l'on pourrait suggérer que le pôle collaboration est le pôle de prédilection de ceux qui ont un parcours antérieur « fonction publique ».

En ce qui concerne l'effet des positions dans la configuration, nous pourrions relever la distribution des RA dans les deux cloisonnements. À l'opposée, tous les membres de CA (3/3) et toutes les AM (8/8) développent des actions de collaboration. Sachant que les membres du CA interrogés sont des représentants de ministres, en vertu de l'article 16 de la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020, l'on peut considérer tous ces 11 acteurs comme occupant une position stratégique dans les ministères. Cette position les inscrirait dans une logique institutionnelle favorable au maintien des liens malgré le découplage prescrit. Autrement dit, tous les participants qui occupent une position dans un ministère observent des interactions collaboratives tandis que les participants occupant une position dans une agence observent aussi bien des interactions collaboratives que de cloisonnement. Il apparaît que dans la configuration, *l'effet est plus constant pour une position dans un ministère.*

La combinaison parcours-positions dans la configuration : il découle des deux résultats précédents deux interprétations majeures, toujours selon les résultats Dedoose présentés au tableau 4.1 (p.159) ci-dessus:

La première, tous ceux qui développent des logiques de cloisonnement (5/5, soit 100%), se trouvent être responsables d'agences (RA) ayant un parcours externe. Leurs homologues RA issus de la fonction publique (7/7, soit 100%) privilégient la collaboration. D'un point de vue organisationnel, il s'ensuit que le pôle collaboration est à l'unanimité le pôle de prédilection de ceux qui ont une position dans un ministère peu importe leurs parcours antérieurs. Par contre le pôle cloisonnement est un pôle de choix pour les participants exerçant non seulement dans une agence mais avec un parcours antérieur externe. Cette dichotomie suggère que l'absence de socialisation administrative préalable favoriserait les comportements de séparation organisationnelle. D'où *l'influence déterminante de la socialisation organisationnelle préalable sur les modes d'appropriation des prescriptions paradoxales.* Ces résultats rejoignent la première question de la recherche sur les mécanismes différenciés d'interprétation de la tutelle/découplage.

Quant à la deuxième interprétation, l'effet de la combinaison parcours-positions dans la configuration est plus constant pour les participants qui ont à la fois un parcours antérieur

« fonction publique » et une position stratégique dans un ministère (membre de CA ou AM). Tous, autorités ministérielles (8/8) et membres du conseil d'administration (3/3) se retrouvent dans une même configuration (collaboration). Cette unanimité dans l'adoption de logiques collaboratives de la part de ceux qui occupent une position stratégique dans un ministère transcende les différences de parcours. Cette convergence suggère *un effet de position qui prime sur la socialisation antérieure*. Elle est particulièrement visible chez les membres du CA où deux participants bien qu'ayant un parcours externe, développent des logiques collaboratives.

Temporalités institutionnelles et configurations comportementales : effet de l'ancienneté

L'ancienneté révèle des temporalités sociales distinctes. En effet, 80% soit 4 sur les 5 participants développant des logiques de cloisonnement dans leurs actions, présentent une ancienneté maximale de 5 ans. Cet horizon d'expérience correspondrait aux nominations sous la Loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020. Cette génération institutionnelle récente semble davantage perméable aux prescriptions de découplage. Elle témoigne *d'une socialisation organisationnelle conforme aux nouvelles injonctions*.

Dans cette perspective, les participants ayant plus de dix ans d'ancienneté adopte à l'unanimité (10/10) des logiques collaboratives. Ce résultat expose l'empreinte durable de l'ancienne loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 (loi en vigueur jusqu'au 02 septembre 2020, date de mise de mise en vigueur de la loi 2020-20) selon laquelle les ministères maintenaient leur emprise sur les agences sous la tutelle traditionnelle⁵⁷. Cette persistance comportementale illustre comment *les horizons d'expérience façonnés par les contextes institutionnels antérieurs continuent d'orienter les interprétations du paradoxe, même face aux nouvelles prescriptions*.

Profils formatifs et orientations comportementales

Les participants présentent divers profils comme nous pouvons nous en apercevoir au tableau 4.1. Il s'agit de : Économie/Finance (7 participants), Gestion/Administration (6

⁵⁷ Voir chapitre 1, section 1.3.4 sur l'évolution des relations entre agences et ministères de tutelle

participants), Sociologie/Démographie (4 participants), Ingénierie/Sciences exactes (5 participants) et Droit/Sciences politiques (1 participant).

Nous réalisons que dans cette répartition, la Sociologie/Démographie (4/4) s'oriente exclusivement vers la collaboration. Ce résultat suggère que *les sciences sociales favorisent la compréhension des enjeux relationnels inhérents aux tensions paradoxales*.

Quoiqu'indirectement, ces résultats sur les positionnements expérientielles des participants en lien avec leurs caractéristiques, constituent un bon départ pour des analyses approfondies. Ils éclairent la première question de recherche sur les interprétations différenciées face à la prescription paradoxale. Ils suggèrent également que les stratégies de gestion paradoxale émergentes ne dépendent pas uniquement de caractéristiques individuelles mais s'enracinent dans des structures socio-organisationnelles complexes, lesquelles articulent position, parcours et temporalités institutionnelles.

4.1.2 Variabilité des constructions de sens autour de la prescription paradoxale de découplage structurel et tutelle fonctionnelle

L'objectif de la sous-section est de mettre en évidence comment la même prescription de découplage structurel et de tutelle fonctionnelle, est diversement interprétée par les AM et RA au Bénin.

Préalablement à l'analyse de cette interprétation des acteurs, il apparaît nécessaire de synthétiser l'injonction formelle prescrite par les textes législatifs et réglementaires. Ce procédé permettra de poser la *matérialité* de la prescription (les textes). Le tableau ci-après, issu de notre analyse documentaire, servira de référentiel pour trianguler les interprétations des répondants avec le cadre normatif. Nous y déclinons chaque lien organisationnel en l'associant à son pôle d'appartenance au sein de la prescription paradoxale (découplage ou tutelle). Ainsi, conformément au corpus documentaire, le déploiement des relations ministères-agences doit se faire selon les règles formelles de découplage et de tutelle que nous synthétisons dans le tableau 4.2 ci-après.

Tableau 4.2 Liens formellement établis entre agences et ministères de tutelle

Liens	Relations formelles	Agence	Conseil d'administration	Ministère de tutelle	Base légale et réglementaire
Juridiques	Séparation (découplage structurel)	- Régie par la loi sur les entreprises publiques et l'Acte uniforme OHADA	Aucun contrôle sur le régime juridique prédéfini par la loi	-Aucun lien juridique. -Personnalité morale distincte - Régi par le droit public	-Art. 5, 28 Loi 2020-20 du 02 septembre 2020 - Statuts des agences
Financiers		-Autonomie financière - Budget propre -Possibilité de générer des revenus	-Contrôle et approbation du budget et des plans d'investissement -Arrêt annuels des comptes	-Aucun contrôle financier direct -Participe à l'approbation du budget via le représentant du ministre au sein du conseil d'administration	-Art. 5, 28, 31, 34 à 36 Loi 2020-20 du 02 septembre 2020 -Statuts des agences
De contrôle		-Reddition de comptes au conseil d'administration et au ministère	-Contrôle permanent (a priori, continu et a posteriori)	-Pouvoir de tutelle à travers une supervision technique des activités -Aucun pouvoir de contrôle direct	-Art. 42, 43 et 45 Loi 2020-20 du 02 septembre 2020 - Statuts des agences
Hierarchiques	Connexion (Tutelle fonctionnelle)	-Directeur général nommé en Conseil des ministres - Agence Sous l'autorité hiérarchique du ministère de tutelle	-Adoption de l'organigramme et des procédures -Recrutement, nomination et révocation du directeur général et son adjoint	-Participe indirectement (à travers le représentant du ministre au sein du conseil d'administration) au recrutement, à la nomination et à la révocation du directeur général -Autorité hiérarchique, supervision technique des activités sur l'agence en tant qu'organisme sous tutelle	-Art. 49 Loi 2020-20 du 02 septembre 2020 - Art. 39 Décret 2021-401 du 28 juillet 2021 -Statuts des agences
Fonctionnels		-Autonomie de gestion dans le cadre de sa mission -Flexibilité opérationnelle	-Définition des objectifs et orientations de la direction -Adoption des procédures	- Participe à la définition des orientations stratégiques avec le MDCAG, MEF, SG/PR et BAI -Coordination des politiques sectorielles donc tutelle de coordination sur l'agence sous sa tutelle -L'agence est en lien fonctionnel avec le cabinet du ministre et le secrétariat général du ministère	-Art. 49 Loi 2020-20 - Art. 39, 42 et 75 Décret 2021-401 du 28 juillet 2021 -Statuts des agences

Source : Auteur

Ce tableau 4.2 ci-dessus souligne les mécanismes de contrôle et de coordination qui maintiennent le lien entre ces structures (BÉNINRÉVÉLÉ, 2021, p.20). En effet, les agences sont sous la surveillance économique et financière du ministère en charge de l'Économie et des Finances (articles 42, 43 et 45). À ce titre, le ministre en charge de l'Économie, à travers la DGPEP, exerce le contrôle permanent de la gestion des agences et de leurs documents budgétaires. Depuis 2021, les ministères de tutelle ne définissent plus seuls les orientations stratégiques des agences sous leur tutelle. Ce rôle est dorénavant dévolu aux MDCAG, MEF, SG/PR et BAI auxquels chaque ministère sectoriel s'ajoute pour ce qui concerne les agences sous sa tutelle.

Cependant, une « *tutelle fonctionnelle* » ou « *tutelle de coordination* » entre ministères et agences est formalisée principalement par la loi n°2020-20 du 02 septembre 2020 et le décret n° 2021-401 du 28 juillet 2021. En effet, la loi, en son article 49, dispose :

Chaque entreprise publique est placée sous la tutelle du ministre sectoriel dont relève l'activité principale de l'entreprise. La tutelle exerce une supervision technique des activités de l'entreprise en s'assurant de la cohérence de sa stratégie avec les objectifs sectoriels. Elle facilite la mise en place de conventions d'objectifs entre l'État et l'entreprise concernée et supervise sa gestion, principalement à travers ses représentants au conseil d'administration

La tutelle vise donc à assurer la supervision, la cohérence des orientations sectorielles, le suivi des conventions d'objectifs avec l'État, et la surveillance des grandes décisions et programmes stratégiques. Le Décret n°2021-401 fixant la structure-type des ministères précise en ses articles 39, dernier alinéa « Les responsables d'organismes sous tutelle sont sous l'autorité du SGM », 42 « le SGM est entre autres chargé de suivre les activités des organismes sous tutelle » et 75 « les organismes sous tutelle comprennent les entreprises publiques et autres structures à gestion autonome. Ils sont en lien fonctionnel avec le cabinet du ministre et le secrétariat général du ministère ». Au regard de ces dispositions, se trouvent clairement définie la tutelle fonctionnelle et hiérarchique entre agences et ministères de tutelle au Bénin. La tutelle fonctionnelle permet aux ministères sectoriels d'exercer une supervision technique sur leurs agences, tout en préservant l'autonomie opérationnelle de ces dernières dans le cadre de leurs missions spécifiques.

Ce corpus documentaire révèle l'existence formelle d'une prescription paradoxale, laquelle nous appelons « *séparé mais proche* ». Toutefois, comme le rappelle Weick

(1995), le texte de loi n'est qu'un stimulus ; le paradoxe n'existe véritablement que dans l'expérience de ceux qui doivent l'appliquer. C'est précisément face à cette équivocité textuelle que se déploient les processus de sensemaking des autorités ministérielles et des responsables d'agence. Les sous-sections suivantes analysent la variabilité de ces constructions de sens.

Relevons que sur le plan analytique, notre processus de codage est strictement guidé par la triangulation avec les données documentaires synthétisées dans le tableau ci-dessus et celles des données contextuelles décrites au chapitre 1. Bien que la grille de codage y soit explicite, nous pouvons illustrer à titre d'exemple que, le code *Hiérarchique_Sens_Tutelle* est attribué à un verbatim lorsqu'un responsable d'agence interprète son lien avec le ministère selon le registre de la tutelle (en adéquation avec les textes). A contrario, si le discours de l'acteur témoigne d'une logique de séparation pour ce même lien hiérarchique, le verbatim est alors codé *Hiérarchique_Sens_Découplage*. En résumé, la triangulation avec les éléments textuels en amont nous permet de déterminer si l'interprétation de l'acteur s'aligne sur le sens prescrit par les textes, en termes de tutelle ou de découplage, afin d'attribuer le code SENS approprié au verbatim.

Compréhension⁵⁸ partagée des pôles paradoxaux

Selon l'analyse des codes « Sens_Tutelle » et « Sens_Découplage », nous pouvons noter que les acteurs se rapprochent dans leurs interprétations du paradoxe prescrit par la Loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020. Dans le tableau Dedoose 4.3 ci-dessous (753 applications de codes « Sens »), cette convergence dans l'interprétation des acteurs se trouve confirmée empiriquement. 92% des applications de codes (248 sur 269) pour les liens hiérarchiques et fonctionnels correspondent au pôle tutelle, tandis que 98% des applications (476 sur 484) pour les liens juridiques, financiers et de contrôle s'alignent sur le pôle découplage. Cette quasi-unanimité transcende les configurations expérientielles.

⁵⁸ La logique de sensemaking (*SENS-ACTIONS*) de Weick (2009, p.136), dans une logique herméneutique selon Gadamer (1996, p.330), peut être comprise comme *COMPRENDRE-INTERPRÉTER-AGIR*. Autrement dit, « compréhension, interprétation et application sont incluses dans un processus unitaire » (p. 330). Ainsi, l'auteur précise le phénomène de « fusion intime de la compréhension et de l'interprétation » (p. 329).

Elle suggère une *socialisation institutionnelle efficace dans la transmission du sens prescrit*.

Tableau 4.3 Répartition des constructions de sens par lien et configuration organisationnelle

Liens	Sens dominant	Collaboration	Cloisonnement	Codes appliqués
Hiérarchique	Tutelle	97% (63)	100% (28)	91
Hiérarchique	Découplage	3% (2)	0 % (0)	2
Fonctionnel	Tutelle	87 % (130)	87% (27)	157
Fonctionnel	Découplage	13% (20)	13% (4)	24
Juridique	Tutelle	1% (1)	0% (0)	1
Juridique	Découplage	99 % (86)	100% (20)	106
Financier	Tutelle	0% (0)	0 % (0)	0
Financier	Découplage	100% (156)	100% (33)	189
Contrôle	Tutelle	0 % (0)	7% (2)	2
Contrôle	Découplage	100 % (153)	93% (28)	181

Source : Dedoose (version 10.0.59, 2025), tableau adapté par l’auteur. La version originale non modifiée extraite de Dedoose, (Annexe K, p. cclxxxvii)

Selon les résultats du tableau 4.3 ci-dessus, on peut relever que les liens hiérarchiques présentent une convergence quasi-absolue vers le sens tutelle (97% pour la collaboration, 100 % pour le cloisonnement), avec un total de 91 applications contre seulement 2 pour le sens découplage. Les liens fonctionnels montrent une variabilité légèrement supérieure. En effet, bien que maintenant une majorité nette d’interprétations tutelle (87% dans les deux configurations), ils totalisent 24 applications de sens découplage, soit 13%. Cela suggère une zone d’ambiguïté interprétative.

En ce qui concerne les liens (juridiques, financiers et de contrôle), on peut noter une unanimité remarquable. En effet, les liens financiers atteignent une convergence absolue (100% découplage, 189 applications) sans aucune application de sens tutelle dans les deux configurations. Les liens de contrôle convergent tout de même. Ils se révèlent 100% dans la collaboration et 93 % dans le cloisonnement vers le sens découplage pour une application totale de 181 codes. Les liens juridiques présentent une configuration

similaire (99% collaboration, 100% cloisonnement) avec 106 applications de sens découplage contre une seule application de sens tutelle.

Tous les 23 participants démontrent ainsi une ***maîtrise approfondie des dispositions légales qui encadrent les relations entre ministères et agences***. La tutelle fonctionnelle est exclusivement comprise comme l'obligation de maintenir des liens de proximité hiérarchique et fonctionnelle, telle que prescrite par les articles 12 et 49 de la Loi n°2020-20 du 02 septembre 2020. Une autorité administrative (P14) de la configuration collaborative martèle :

Et comme vous le savez, le Secrétaire général du ministère accompagne le ministre dans sa mission et c'est lui qui est le patron de l'administration. Toutes les structures du ministère sont sous son office. Et de ce point de vue, ses attributions s'étendent également aux structures sous tutelle. Il est le coordonnateur des activités des structures sous tutelle. Donc voilà, j'ai voulu apporter cette précision. La tutelle est claire. Selon la loi, et tout le monde le sait, désormais les ministères s'occupent de la stratégie et les agences s'occupent de l'opérationnel

Bien qu'étant de la configuration cloisonnement, un responsable d'agence (P1) donne sa compréhension :

En dehors des agences qui sont au niveau de la présidence, toutes les autres se trouvent forcément sous tutelle d'un ministère donné. Notre agence est sous la tutelle du ministère X. Donc, selon la loi nous devons travailler en étroite collaboration avec notre ministère. ça, nous le savons très bien.

Telle la tutelle fonctionnelle, le découplage structurel est unanimement interprété comme l'exigence de séparation/découplage dans les liens juridiques, financiers et de contrôle, conformément aux articles 28, 34 au 37 de la même loi. Cette compréhension étant partagée, elle transcende les deux configurations. Ainsi, s'exprime un responsable d'agence (P3) de la configuration cloisonnement :

Selon la loi, nous avons en tant qu'agence une autonomie administrative et financière. Cela signifie que nous gérons nos ressources humaines, financières et matérielles. Le ministère ne doit donc plus avoir une ingérence directe dans nos gestions. Il s'agit d'une déconnexion opérationnelle que la loi nous donne

Cette convergence observée par les acteurs béninois dans leur interprétation (convergence interprétative), notée dans les 753 applications de codes, suggère une certaine efficacité de la socialisation institutionnelle dans la transmission du sens textuel ou normatif des prescriptions. La compréhension des acteurs est littéralement conforme aux textes. Cela

suggère une *capacité d'appropriation cognitive des injonctions institutionnelles déterminant de leurs trajectoires professionnelles antérieures*.

En dépit de cette conformité, la contradiction organisationnelle se reproduit de façon structurelle à un niveau interprétatif. En effet, comprendre simultanément la nécessité de *tutelle* (248 applications dans deux liens) et de *découplage* (476 applications dans trois liens) génère un *paradoxe herméneutique* qui structure les expériences vécues. Ce deuxième niveau paradoxal ne réside pas dans l'incompréhension des textes mais dans la coexistence dans l'expérience de deux exigences mutuellement contradictoires que les acteurs doivent assumer conjointement.

Un membre du conseil d'administration (P22) exprime cette tension herméneutique :

Conformément à la loi, nous devons être à la fois autonome et sous tutelle. Je comprends parfaitement ce que chaque terme signifie. Mais dans notre positionnement stratégique en qualité de membre de conseil d'administration, vivre les deux simultanément nous expose à une ambiguïté permanente.

IL en résulte que malgré la compréhension littérale du paradoxe organisationnel tutelle/découplage, les acteurs se lancent dans un travail interprétatif où ils vivent des tensions herméneutiques. Ce qu'ils comprennent de la tutelle et du découplage se révèle contradictoire plutôt au niveau de la pensée. Nous pourrions retenir une *conformité herméneutique et une reproduction de la prescription paradoxale au niveau du vécu des relations*.

Variabilité dans l'activation prioritaire des pôles

En approfondissant les analyses à ce niveau cognitif, il convient de faire remarquer que, pour créer du sens, les deux pôles paradoxaux sont mobilisés différemment bien qu'ils convergent dans leur compréhension (littérale, textuelle, normative). Dans le processus de *sensemaking*, l'activation prioritaire des pôles suggère une variabilité significative selon la configuration. En effet, l'analyse des récits montre que les acteurs de la configuration *collaboration* privilégient cognitivement le pôle tutelle comme cadre de référence principal, tandis que ceux de la configuration *cloisonnement* activent de préférence le pôle découplage.

Cette activation différenciée ne traduit pas forcément une incompréhension du pôle secondaire. Elle reflète une *hiérarchisation herméneutique des prescriptions contradictoires*. Un responsable d'agence (P7) collaborateur explicite cette priorisation :

Bon tout d'abord, il faut situer le contexte. Alors, l'agence est une structure autonome qui est sous tutelle. Donc les textes ont établi l'autonomie des agences. Mais, nous devons reconnaître que nous sommes sous la tutelle du ministère X. Globalement, dans les documents administratifs et même programmatiques, vous allez voir que les actions de l'agence concourent à l'atteinte des objectifs du ministère. Donc, ce qui donne sens à notre action et légitime notre existence reste notre alignement avec les orientations définies par le ministère.

Un RA de la configuration cloisonnement révèle la priorisation opposée : « *Ce que nous refusons, la tutelle fonctionnelle ne doit pas devenir pour le ministère une mainmise opérationnelle sur l'agence. Je ne sais pas si vous me comprenez. C'est notre autonomie juridique et financière qui nous permettent d'être efficace en tant qu'agence* » (P21).

Nous pourrions retenir que cette dualité interprétative - convergence dans la compréhension (753 applications), divergence dans l'activation - suggère un caractère assez complexe des processus herméneutiques face aux injonctions paradoxales. Les acteurs ne construisent pas des sens antagonistes. Mais pour faire sens d'un même paradoxe organisationnel, AM et RA mobilisent différemment les pôles. Cette variabilité configurationnelle dans l'activation prioritaire des pôles président aux stratégies actionnelles ultérieures.

L'analyse révèle ainsi que *le paradoxe organisationnel initial (tutelle VS découplage) se métamorphose en paradoxe herméneutique ou d'interprétation* (compréhension de connexion VS compréhension de déconnexion). D'où, les bases d'un écart herméneutique vécue entre prescriptions formelles et réalités opérationnelles. Nous explorons ces résultats dans la sous-section suivante.

4.1.3 Écarts herméneutiques entre compréhension partagée et expériences différenciées

Bien que la convergence herméneutique des participants soit remarquable (92-98% selon la section 4.1.2), l'analyse des verbatims révèle des écarts herméneutiques significatifs entre cette compréhension partagée et les orientations actionnelles efficaces. Ces écarts

peuvent être identifiées dans une comparaison systématique entre *codes_Sens* et *codes_Action* appliqués aux mêmes liens organisationnels.

Notre cadre conceptuel flexible sur le découplage structurel (Meyer & Rowan, 1977) et la tutelle fonctionnelle (loi 2020-20 du 02 septembre 2020) médiés par le sens (Weick, 1995) conçoit que les acteurs interprètent les prescriptions à travers leurs horizons d'expérience herméneutique. Pour saisir ces horizons, commençons par le tableau 4.4 ci-dessous. Les pourcentages présentés constituent des indicateurs de tendances. Ceux-ci facilitent l'identification des dissonances, sans viser la généralisation statistique.

Tableau 4.4 Répartition des orientations actionnelles par lien organisationnel

Lien organisationnel	Action	Collaboration (n =18)	Cloisonnement (n=5)	Code
Hierarchique	Tutelle	97% (149)	5% (4)	153
Hierarchique	Découplage	3 % (4)	95% (72)	76
Fonctionnel	Tutelle	98 % (213)	10% (13)	226
Fonctionnel	Découplage	2% (5)	90% (122)	127
Juridique	Tutelle	100% (17)	3% (1)	18
Juridique	Découplage	0 % (0)	97 % (32)	32
Financier	Tutelle	95% (20)	2% (1)	21
Financier	Découplage	5% (1)	98% (46)	47
Contrôle	Tutelle	100 % (19)	0% (0)	19
Contrôle	Découplage	0% (0)	100% (47)	47

Source : Dedoose (version 10.0.59, mars 2025), tableau adapté par l'auteur pour une meilleure lisibilité. Pour la version originale non modifiée extraite de Dedoose, (Annexe L, p. cclxxxviii)

Dans la configuration collaborative, les actions de tutelle dominent massivement les liens hiérarchiques (97%) et fonctionnels (98%). Elle atteint l'unanimité (100%) dans les liens juridiques et de contrôle. Elle comprend le découplage prescrit (99 à 100% selon le tableau 4.3) déploie des actions de tutelle dans 95-100% des occurrences pour ces mêmes liens structurels. En résumé, le tableau 4.4 suggère une ***polarisation configurationnelle radicale des orientations actionnelles***.

La configuration cloisonnement privilégie par contre, le découplage. En effet, le tableau affiche respectivement, 90 - 95% pour les liens hiérarchiques/fonctionnels, 97, 98 et 100% pour les liens juridiques, financiers et de contrôle. Or, tous les acteurs ont une bonne compréhension (87-100%) du sens tutelle prescrit pour les liens de connexion. Pourtant, il en a qui ont orienté autrement leurs actions.

Pour appréhender au mieux les différences de ce que Gadamer (1996, pp. 401-401) désigne par *horizons d'expérience herméneutique*, nous proposons de confronter à travers le tableau 4.5 ci-dessous, les résultats des tableaux 4.3 et 4.4 ci-dessus. Nous cherchons notamment à savoir s'il y a fusion (convergence) ou écart (divergence) entre le sens dominant (tableau 4.3 sur la compréhension textuelle, normative ou littérale du lien) et l'action dominante (tableau 4.4, orientation actionnelle attribuée à ce lien). Weick illustre cette fusion d'horizon en décrivant un processus d'interaction constante entre ce que les individus font et ce qu'ils comprennent réellement : « *sensemaking is retrospective* » (Weick, 2009, p.135).

Tableau 4.5 Comparaison sens attribués vs orientations actionnelles

Privilège (Lien)	Configuration	Sens dominant⁵⁹	Action dominante⁶⁰	Dynamique herméneutique⁶¹ (Sens/Action)
Hiérarchique	Collaboration	Tutelle (97%)	Tutelle (97 %)	Convergence tutelle (Alignement)
Hiérarchique	Cloisonnement	Tutelle (100 %)	Découplage (95%)	Divergence tutelle (Écart herméneutique radicale)
Fonctionnel	Collaboration	Tutelle (87%)	Tutelle (98%)	Convergence tutelle (Alignement renforcé)
Fonctionnel	Cloisonnement	Tutelle (87%)	Découplage (90 %)	Divergence tutelle (Écart herméneutique radical)

⁵⁹ Tableau 4.3

⁶⁰ Tableau 4.4

⁶¹ Nous employons ce terme pour désigner l'espace qui se crée entre l'interprétation d'un texte (colonne Sens dominant) et sa mise en pratique (colonne Action dominante). Nous le préférons à la notion de « dissonance », trop marquée par la psychologie cognitive et positiviste (Festinger, 1957), afin de rester fidèle à l'ancrage phénoménologique et herméneutique de notre recherche.

Privilège (Lien)	Configuration	Sens dominant ⁵⁹	Action dominante ⁶⁰	Dynamique herméneutique ⁶¹ (Sens/Action)
Juridique	Collaboration	Découplage (99%)	Tutelle (100%)	Divergence découplage (Écart herméneutique radical)
Juridique	Cloisonnement	Découplage (100%)	Découplage (97%)	Convergence découplage (Alignement)
Financier	Collaboration	Découplage (100%)	Tutelle (95 %)	Divergence découplage (Écart herméneutique radical)
Financier	Cloisonnement	Découplage (100%)	Découplage (98%)	Convergence découplage (Alignement)
Contrôle	Collaboration	Découplage (100%)	Tutelle (100%)	Divergence découplage (Écart herméneutique absolu)
Contrôle	Cloisonnement	Découplage (93%)	Découplage (100%)	Convergence découplage (Alignement)

Source : Dedoose (version 10.0.59, mars 2025). Codes de comparaison Sens vs Action par l'auteur.

Divergences systématiques : l'équivocité configurationnelle du sensemaking

Le tableau 4.5 ci-dessus propose une synthèse issue de la confrontation entre sens attribués (753 applications) et actions déployées (766 applications) par les acteurs. Ainsi, il met au jour des *divergences systématiques*. La configuration collaborative révèle une véritable convergence dans les liens de connexion (lien hiérarchique : 97% pour sens dominant Tutelle et action dominante Tutelle) mais une divergence complète dans les liens juridiques, financiers et de contrôle. Dans ces derniers pratiquent la tutelle. La configuration cloisonnée de son côté, présente une convergence dans les liens structurels mais dissonances radicales (90-95%) dans les liens de connexion où elle comprend la tutelle mais pratique le découplage.

Cette équivocité illustre le sensemaking de Weick selon laquelle *les gens ne savent souvent pas ce qu'ils pensent avant de voir ce qu'ils font ou précisément* (Weick, 1995,

p.12) ou précisément comme souvent interprété « *sensemaking is retrospective* »(Weick, 2009, p.135).

Exprimant cette inversion, un responsable collaborateur (P7) avance :

Les textes ont parlé d'autonomie financière. Mais dans les relations cette autonomie pose de problème de plus en plus. C'est pourquoi, ici, nous consultons toujours l'autorité malgré cette autonomie financière. Cela nous assure la cohérence sectorielle. Il faut comprendre que le gouvernement, en créant une structure autonome, une structure à autonomie administrative et financière, le gouvernement vise plus d'efficacité dans la conduite de la politique. Il est donc important de maintenir la cohérence sectorielle.

Par ailleurs, les participants cloisonnés révèlent des écarts herméneutiques significatifs. Malgré une compréhension unanime (87-100%) du sens tutelle prescrit, 90-95% de leurs actions s'orientent vers le découplage. Cette situation crée une inversion quasi-totale. Un responsable de parcours externe (P21) témoigne :

Si nous sommes efficaces, c'est justement parce que nous ne nous encombrons pas de cette coordination ministérielle exigée par la loi. Nous savons très bien ce que signifie la tutelle. Mais nous ne pouvons attendre les directives de la hiérarchie. Je me rappelle, je disais à l'ancien X mais vous avez commis une grave erreur en laissant les gens mettre l'agence Y sous tutelle du ministère. Il dit non, je suis en train de travailler pour qu'on retourne sous la présidence.

Cette rationalisation nous laisse percevoir un *mécanisme de justification pragmatique* où le participant reconnaît pleinement le sens tutelle tout en légitimant ses actions de découplage par un impératif d'efficacité. Nous pourrions donc comprendre une certaine navigation consciente entre compréhension normative ou littérale et subversion pragmatique. De ces analyses, il convient de mettre au jour des ***divergences dans les liens de tutelle, lesquelles se manifestent par la déconnexion dans la compréhension et la séparation dans l'agir (les actions).***

Quant aux participants collaborateurs, ils révèlent dans les trois liens voués au découplage, des *divergences*. En effet, bien qu'ils comprennent parfaitement (99-100%) le découplage prescrit, ils déploient des actions de tutelle dans 95 à 100% des occurrences. Cette situation expose à une contradiction frontale et illustre le *sensemaking* comme justification rétrospective (Weick, 1995). Une autorité ministérielle (P14) exprime :

Je suis autorité ministérielle mais durant mon parcours, j'ai eu le privilège de faire partie de quelques conseils d'administration. Donc, je comprends, les agences sont dotées d'une autonomie juridique avec personnalité morale propre. Mais pour

assurer la cohérence sectorielle, vous convenez avec moi qu'il faut suivre leurs dossiers stratégiques, même si ce suivi doit être informel, je pense que cela vaut la peine

Cette tension assumée révèle une hiérarchisation que nous qualifions de pragmatique. L'impératif de cohérence sectorielle annule la conformité aux prescriptions de séparation. En résumé, on note des ***divergences dans les trois liens de découplage. Nous l'illustrons à travers : Comprendre le découplage mais agir la tutelle.***

Par ailleurs, selon les analyses, l'ancienneté a une influence considérable sur la radicalité des divergences. Les acteurs expérimentés (les 10 ans et plus, 10 participants collaborateurs) présentent des divergences quasi-absolues (95-100% actions tutelles et ce, malgré leur compréhension conforme du découplage) tandis que les récentes (0-5 ans) font beaucoup plus preuve de convergence. Cette différence suggère que les *habitudes organisationnelles* ancrées sous l'ancienne loi 94-009 persistent malgré l'assimilation cognitive des nouvelles prescriptions 2020-20.

En effet, un responsable d'agence (P6) très ancien et expérimenté, déclarent :

J'ai fait plusieurs structures et j'ai commencé au ministère où j'ai fait pratiquement dix ans et depuis les cinq dernières années. Oui, il y a eu déjà beaucoup de réformes. Les réformes ont commencé avec la loi. La loi 2020, tiret 20 du 20 septembre 2020 qui régit les entreprises publiques. Donc il y avait une loi de 99 qui régissait les entreprises publiques. Avec cette loi, on gérait nos budgets avec le ministère. Cette pratique reste un réflexe que la nouvelle loi ne peut changer rapidement. On a avec le système d'agence, instauré des modes de fonctionnement qu'il faut vraiment chercher à comprendre dans le fond, parce qu'il y a le plan organisationnel, il y a le plan financier également. Et la question serait de voir comment on fait pour aligner, pour respecter les règles financières

Ce témoignage illustre comment les *horizons d'expérience herméneutique* (Gadamer, 1996, pp. 400-401) façonnés par les contextes antérieurs médiatisent l'appropriation des prescriptions et créent des inversions temporelles.

Les participants récents issus du secteur privé manifestent, à l'inverse, des *convergences quasi-parfaites* (97-100%). À titre illustratif, un responsable d'agence (P19) explicite :

dans le secteur privé d'où j'ai précédemment travaillé, l'autonomie signifie vraiment autonomie. Ce n'est une autonomie telle qu'on nous demande de vivre. Le ministère doit comprendre que c'est la loi qui nous a données cette autonomie parce qu'on en a besoin. On nous a donné une position tellement forte.

Il en résulte des temporalités différenciées : ancienneté et radicalité des écarts herméneutiques.

En nous rappelant la première question, nous pourrions avancer que les interprétations différenciées ne se situent pas au niveau du sens (interprétation) qui est quasi-unanimement compris. Elles se situent plutôt au niveau des orientations données aux actions. Nous voyons donc que le cadre conceptuel centre sur le découplage et la tutelle médiatisés par le sens (Weick, 1995) se complexifie. **Le sens construit ne détermine pas linéairement l'action mais interagit avec des trajectoires professionnelles, des temporalités institutionnelles et des positionnements organisationnels pour générer des configurations expérientielles radicalement distinctes malgré une base herméneutique commune.**

4.1.4 Mécanismes différenciés de justification paradoxale

En ce qui concerne les mécanismes différenciés, les sections précédentes ont révélé l'existence d'écarts herméneutiques radicaux. Ces écarts se situent entre la compréhension partagée des prescriptions paradoxales (tableaux 4.3) et les orientations actionnelles déployées (tableau 4.4). Ils pourraient susciter la question de savoir comment les acteurs légitiment ces inversions pour préserver leur cohérence identitaire et organisationnelle.

L'analyse thématique des verbatims où codes Sens et Action divergent, nous suggère notamment trois mécanismes de légitimation récurrents pour chaque configuration. Commençons par les *justifications collaboratives* par lesquelles les participants assurent la collaboration face aux trois liens prescrits par le découplage. Ces participants transforment cet écart herméneutique en une véritable nécessité stratégique. Autrement dit, confrontés à la contradiction radicale entre une injonction de séparation (Sens) et leur pratique de rapprochement (Action), les acteurs mobilisent principalement trois mécanismes pour légitimer ce recouplage informel. L'*impératif de cohérence sectorielle* s'impose comme le mécanisme le plus saillant : les acteurs s'en saisissent pour redéfinir l'autonomie prescrite comme une menace potentielle pesant sur la cohésion des politiques publiques.

Le participant ne nie pas le sens découplage. Il en a une parfaite compréhension. Mais, il ajoute des éléments justificatifs rendant ses actions de tutelle cohérentes. Un responsable d'agence (P18) précise :

Je sais que juridiquement nous sommes autonomes. Mais vous imaginez si chaque agence ou structure sous tutelle devait faire ce qu'elle veut sans le filtre du ministère. Ce serait du chaos. Tu vois? Chaque agence doit travailler à maintenir l'alignement stratégique avec le ministère. Cela ne doit pas être négociable

De ces propos, nous pourrions comprendre que les valeurs sont hiérarchisées. La cohérence collective prime sur la conformité textuelle. L'acteur reconnaît clairement l'écart herméneutique. Une autorité ministérielle (P14) inscrit ce mécanisme dans une temporalité institutionnelle longue. Elle le renforce ainsi comme suit :

Je vous ai dit que j'ai vu des lois passer depuis une vingtaine d'années. La nouvelle loi a créé une véritable contradiction avec ce qui existait. Je pense humblement qu'il faut travailler à maintenir la cohérence dans les actions. La coordination des agences était réussie sous l'ancienne loi.

La **rationalisation par l'efficacité collective** : Le deuxième mécanisme transforme l'écart herméneutique en optimisation pragmatique par redéfinition du sens des pratiques. Les actions de tutelle sont renommées pour préserver la légitimité formelle. Pour reformuler les propos d'une autorité ministérielle (P2), les ministères ne maintiennent pas une tutelle qui n'est pas reconnue par les textes. Comme les agences le savent, c'est pour filtrer ce qu'elles font pour plus de qualité pour l'efficacité. Cette justification illustre donc la rationalisation symbolique. Dans ce cas, les pratiques réelles sont recadrées. Elles sont considérées comme une facilitation plutôt qu'un contrôle. Un manager (P7) soutient :

Bon, pour ma part, je pense que, en ce qui concerne les agences qui sont sous les ministères, ces agences, comme j'ai eu à le notifier, sont les bras opérationnels des ministères. Pour nous, c'est du bon sens managérial que de consulter à chaque fois le ministère avant les grandes décisions budgétaires. Je pense que nous faisons bien.

Nous pouvons donc retenir que le but visé serait de maintenir simultanément légitimité formelle et efficacité substantielle comme ressorti dans les allégations de ce manager au niveau d'une agence.

Le troisième mécanisme opère par dévaluation cognitive du pôle non pratiqué, minimisant ainsi l'importance de l'écart herméneutique. Nous pourrions illustrer avec les déclarations de ce responsable (P10) :

Ces DG comme moi? C'est parce qu'ils ne savent pas lire l'administration publique, ils ne savent pas lire, ils ne savent pas. Il y a une manière de les faire fonctionner aussi, il y a une manière de faire fonctionner les ministères. Il faut le savoir. Si vous faites des choses, des activités ici, il faut montrer que c'est eux la tutelle et les intéresser. Si vous faites tout ça, qu'ils ne savent rien là...les textes sont là mais nous, on est dans le concret. Ce n'est pas la même chose, les textes et le concret.

Cette **minimisation du découplage prescrit** constituerait une stratégie de gestion de l'écart herméneutique. Elle s'opère par une dévalorisation du cadre formel (l'injonction de séparation) au profit de l'expérience vécue, créant ainsi une hiérarchie interprétative. Dès lors, face aux exigences pragmatiques du terrain, les prescriptions institutionnelles sont reléguées au second plan afin de maintenir une cohérence d'action.

Pour ce qui est des justifications cloisonnées, elles transforment le découplage en condition d'efficacité

En effet, les participants cloisonnés confrontés à l'écart herméneutique (tutelle comprise - découplage pratiqué) mobilisent des mécanismes pour transformer la désobéissance apparente en optimisation gestionnaire nécessaire. Les analyses en révèlent trois :

Le premier constitue l'**impératif d'efficacité gestionnaire**. En effet, le mécanisme le plus prévalent transforme la violation des prescriptions de connexion en condition nécessaire de performance. Un responsable d'agence (de la configuration cloisonnement) dévoile :

Tu fais et le directeur signe et puis ça part. C'est la même chose qu'on a vécu pratiquement aussi au niveau du ministère X, nos documents, le dg nous signe ça rapidement et puis ça va. Mais les fois où il faut que ce soit le ministère de tutelle qui signe certains documents, on voit le temps que ça prend, ça ne nous permettait pas d'aller loin et ça a toujours été un problème entre nous et le ministère. Un jour, le ministre a crié pour dire mais je suis l'autorité de tutelle, donc il y a des choses que je dois signer. C'était une trentaine d'invitations et l'autorité ministérielle qui devait nous les signer dit bon, aujourd'hui, je vais signer, demain vous revenez ce sera déjà fait et vous allez... on était à 48 h de la séance. Je reviens le lendemain. Il s'est trouvé quelqu'un quelque part qui a repris tout le texte, qui dit non, cette formulation, ça ne le fait pas, c'est juste convoquer une réunion. Donc ils ont dit, ils ont tout repris. Je suis allé à 8 h, j'ai repris mon ordinateur, j'ai ressaisi encore tous les textes, Je suis resté là jusqu'à 14 h pour qu'on me signe une trentaine de lettres. Et là, j'ai mis la pression sur l'agent de liaison qui a fait ce qu'il peut faire. Mais on n'a pas eu le nombre qu'il faut à la réunion de cadrage, on n'a pas eu toutes les qualités qu'il nous faut à la réunion de cadrage, tu vois. Mais c'était juste mon DG qui va signer ici. C'est rapidement, tu vois.

Ainsi, l'efficacité mise en avant viendrait de la capacité à décider rapidement. Ce procédé devient le style de fonctionnement des acteurs qui développent le cloisonnement. Nous pouvons le noter également avec un autre responsable (P3) :

Ça dépend de la capacité de management de chaque dirigeant. Parce qu'aujourd'hui, nous avons recaricaturé l'agence de manière à ce qu'il y ait plusieurs niveaux de prise de décision. Il y a le top management qui est le DG et il y a le middle du management qui sont les conseillers du DG. Et puis il y a le management simple, les directeurs techniques opérationnels.

On peut percevoir clairement dans cette déclaration que la tutelle ministérielle, conçue pour superviser les agences, perd considérablement de son poids légal. C'est à croire que les agences n'intègrent plus ces exigences dans leur fonctionnement. Pour elles, attendre les directives du ministère, les paralyserait. Il en ressort une redéfinition de la responsabilité organisationnelle : l'obligation n'est plus de respecter la tutelle prescrite mais de **maximiser l'efficacité du gestionnaire**, laquelle répond au nom du découplage.

La rationalisation par la performance individuelle constitue le deuxième mécanisme. Elle transforme le découplage pratiqué en affirmation identitaire positive. Un responsable exprime : « nous atteignons toujours nos objectifs, même l'année dernière. Tutelle, coordination, ils ne nous apportent rien » (P3)

La disqualification de la tutelle prescrite, est le troisième mécanisme opérant par dévalorisation active du deuxième pôle du paradoxe et qui est non pratiqué.

À ce sujet, le P3 déclarent :

La loi impose la coordination. Franchement, c'est du temps perdu en réunions inutiles. Les fonctionnaires, dans leur système de carrière, ne comprennent rien à nos réalités. Ici, c'est un système d'objectif et de résultats. La tutelle ne sert pas à grand-chose... C'est la sauvegarde de l'historique sinon aujourd'hui, tout est concentré dans les mains des agences. Non, non, je vais vous expliquer. C'est une appréhension de forme. Lorsqu'on dit les agences sont à l'opérationnel, c'est une appréhension de forme.

Il ressort de cette déclaration que, pour pouvoir transformer la tutelle prescrite en obligation illégitime, les agents disqualifient la supervision (tutelle) légalement instaurée. Ce processus s'apparente à une stratégie de gestion de l'écart herméneutique, opérée par la dépréciation délibérée de l'injonction institutionnelle au profit de leur propre rationalité d'action.

Symétrie inversée et implications : l'analyse comparative révèle une symétrie dans les mécanismes de justification. En effet, tout comme les cloisonnés disqualifient la tutelle, les collaborateurs légitiment leurs écarts par l'impératif de *cohérence collective* : « la loi

n'a pas dit autonomie totale sans coordination ministérielle. Ce serait un désordre bien organisé. Il faut un alignement avec le ministère, parce que le ministère supervise l'agence » (P6).

Son autorité administrative (P5) atteste :

Non, ces établissements sont sous la tutelle du ministère. Donc, si on doit appliquer des choses au niveau des établissements, on doit forcément passer par le ministère. Donc, ce qui a fait que eux-mêmes, ils sont compris qu'il faut gérer, qu'il faut entreprendre autrement les réformes, il faut que le ministère soit intimement associé à des choses. Mais j'avoue, à partir d'un certain moment donné, les deux camps, je vais dire, ont fini par se comprendre. Et puis, progressivement, tout ce qui se fait aujourd'hui, ça se fait de façon collégiale. Donc, le ministère est pleinement impliqué dans les décisions. Les textes qui sont pris sont forcément obligés de passer par le ministère, puisque c'est nous qui devons appliquer cela. Forcément, on est obligé de faire, de passer, faire passer des choses par ici. Et donc je vais dire que collégialement, tout ce qui se passe aujourd'hui se fait de cette façon là

Ces propos attestent des mécanismes de légitimation mobilisés par ceux qui collaborent, même contre le découplage prescrit. Quant aux cloisonnés, ils légitiment les leurs par l'impératif d'*efficacité individuelle*. Nous pouvons voir cette réalité dans les propos de P3 : « *le ministre a son représentant au sein du Conseil d'administration. Je pense que c'est largement suffisant pour éviter que les agences soient contaminées par le chaos bureaucratique des ministères* ».

Il s'ensuit que, selon la configuration d'appartenance (cloisonnement ou collaboration), un même phénomène institutionnel - ici la coordination ministérielle - fait l'objet de rationalisations radicalement opposées par les acteurs. Nos données montrent ainsi que les responsables béninois déploient des stratégies de justification sophistiquées pour retrouver une cohérence d'action face à l'écart herméneutique qu'ils expérimentent au quotidien.

4.1.5 Typologie émergente des postures herméneutiques face au paradoxe

Il importe de rappeler que les analyses précédentes révèlent la complexité des processus herméneutiques mobilisés par AM et RA béninois pour contrer les prescriptions paradoxales tutelle/découplage. Ainsi, cette sous-section synthétise ces résultats pour proposer une typologie émergente des postures interprétatives, lesquelles préfigurent le modèle émergent, le *quadriptyque herméneutique paradoxal* structurant l'analyse des

stratégies de gestion (section 4.3). Cette typologie constitue une cartographie dynamique des configurations expérientielles. Celles-ci découlent de l'interaction entre compréhension partagée, orientations actionnelles divergentes et justifications différenciées (Weick, 1995, p.17).

Le *sensemaking* postule que les acteurs construisent activement des cohérences situées à travers des processus continus de négociation entre sens et action (Ibid., 1995). Cette construction herméneutique génère des postures différenciées pertinentes non d'incompréhensions cognitives mais de stratégies herméneutiques légitimes pour naviguer dans un environnement institutionnel structurellement contradictoire. L'analyse révèle quatre postures organisées selon deux axes : Sens attribué (tutelle vs découplage) et Action déployée (connexion vs séparation), créant une matrice quadripartite des configurations herméneutiques.

Matrice des postures herméneutiques : synthèse des configurations expérientielles

L'analyse comparative des sections 4.1.2 (compréhension), 4.1.3 (écarts herméneutiques) et 4.1.4 (justifications) permet de construire la synthèse typologique présentée en Figure 4.1. Cette représentation se révèle une belle illustration de comment les deux configurations empiriques (collaboration et cloisonnement) se positionnent différemment face aux pôles du paradoxe. Elle crée ainsi quatre quadrants herméneutiques distincts correspondant aux logiques paradoxales du cadre conceptuel.

1^{er} Quadrant : *Convergence collaborative.* Dans les liens hiérarchique-fonctionnel, les collaborateurs manifestent une cohérence quasi-parfaite sens-action (97% à 98%). Cela illustre l'application herméneutique réussie où, selon Gadamer (1996) « *le problème de l'application est inhérente à tout acte de comprendre* » (p. 329). À cet effet, un responsable (P18) martèle :

La loi a établi la tutelle fonctionnelle. Et cela ne doit pas être perçu comme une contrainte mais un cadre structurant. Le ministère est stratégique. Dans ce rôle, il définit et nous, nous mettons en œuvre en tant que bras opérationnel. Il n'y a aucune contradiction à cela. C'est bien clair.

Cette posture ne nécessite pas de justifications complexes. L'alignement sens-action rend superflue toute rationalisation.

2^{ème} Quadrant : Divergence cloisonnée. Les cloisonnés comprennent la tutelle (87 jusqu'à 100 %). Mais, ils pratiquent le découplage (entre 90 et 95 %). Il en résulte qu'ils font preuve d'*équivocité maximale* où l'action contredit la compréhension (Weick, 1995, p.134) : comprendre la tutelle, appliquer le découplage. Cette conscience herméneutique mobilise intensivement les justifications stratégiques (section 4.1.4) : disqualification de la coordination, rationalisation par performance individuelle. À titre illustratif, un responsable (P21) déclare : « *Je ne reste pas sans savoir ce que signifie la tutelle fonctionnelle. Mais il y a ce que la loi dit et la réalité. C'est difficile d'appliquer littéralement cette tutelle. Dans les faits, on doit être stratégique* ».

3^{ème} Quadrant : Divergence collaborative. Les collaborateurs comprennent tout de même le découplage (entre 99 et 100%). Néanmoins, dans la pratique, la tutelle s'observe entre 95 et 100%. D'où, un écart herméneutique absolu, comme nous pouvons le remarquer avec une autorité ministérielle : « *la loi doit être comprise dans sa lettre et dans son esprit. Juridiquement autonome oui mais il faut la coordination étroite* » (P14). Cette sophistication distingue *compréhension formelle* et *application substantiellement* de la prescription paradoxale.

4^{ème} Quadrant : Convergence cloisonnée. Nous notons que ceux qui développent le cloisonnement, c'est-à-dire les cinq responsables se trouvent comme en symétrie avec ceux qui sont au premier quadrant en ce qui concerne le pôle opposé : sens découplage = action découplage (97 à 100%). Ainsi, un responsable d'agence de la configuration cloisonnement avance : « *les textes sont clairs sur notre autonomie juridique et financière. Nous les appliquons juste dans nos pratiques* ». (P19)

Il en résulte que le paradoxe organisationnel tutelle/découplage se décline en quatre *paradoxes herméneutiques vécus*, selon les combinaisons entre le sens et l'action. Les quadrants Q1 et Q4 traduisent une convergence sens-action : ils s'avèrent donc non paradoxaux au niveau expérientiel. À l'inverse, nous constatons que les quadrants Q2 et Q3 représentent des configurations radicalement paradoxales : en présentant une forte divergence sens-action, ils sont susceptibles de générer des *tensions herméneutiques* et d'intenses dynamiques de justification, lesquelles ont été analysées dans les sous-sections 4.1.3 et 4.1.4.

4.2 Stratégies de gestion paradoxale émergentes (QS2)

Les analyses de la section 4.1 ont révélé que les 23 participants comprennent quasi-unanimement les deux pôles paradoxaux prescrits (92 à 98% de convergence herméneutique). Cependant, ils déploient des orientations actionnelles radicalement divergentes selon leurs configurations expérientielles. Cette section 4.2 documente les stratégies concrètes par lesquelles les acteurs gèrent herméneutiquement le paradoxe découplage/tutelle. Ce faisant, elle répond à la deuxième question de recherche sur *les stratégies de gestion paradoxale émergent de ces processus interprétatifs?* Nous appuyons l'analyse sur les 766 applications de codes Action (voir tableau 4.3).

4.2.1 Proximité sociale comme stratégie de maintien de la tutelle malgré le découplage prescrit

La configuration collaborative face aux trois liens structurels (juridique, financier, contrôle) déploie un système stratégique cohérent maintenant la tutelle malgré le découplage prescrit notamment par les articles 28, 29, 36, 42, 43 et 45 de la loi 2020-20 du 02 septembre 2020. Ces acteurs comprennent parfaitement le sens du découplage (99-100% selon le tableau 4.3). Mais ils pratiquent massivement la tutelle (95-100% selon le tableau 4.3), créant un écart herméneutique absolu du quadrant 3. Comment cet écart s'opérationnalise-t-il concrètement ?

Le tableau 4.6 ci-dessous présente les stratégies que nous avons identifiées sur base d'analyses minutieuses.

Tableau 4.6 Stratégies de proximité sociale par type de lien déconnecté prescrit

Liens déconnectés prescrits ⁶²	Stratégie de connexion déployée	Occurrences Action_Tutelle	Participants
Juridiques (personnalité morale distincte)	Coordination informelle des décisions stratégiques	17	17/18
Financiers (autonomie budgétaire)	Dilution de l'autonomie budgétaire	20	16/18
Contrôle (évaluation et surveillance par le MEF)	Supervision ministérielle maintenue volontairement	19	18/18

Source : Dedoose (version 10.0.59, mars 2025)

⁶² Mobilisés à titre de triangulation

Comme mécanismes opérationnels des stratégies de proximité, nous pouvons citer :

La consultation préalable contournant le découplage juridique

Bien que la Loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020, confère aux agences une personnalité morale distincte (article 28), les acteurs collaborateurs créent systématiquement des routines de consultation informelle qui transforment cette autonomie en coordination de facto. Un responsable d'agence (P23) explicite cette stratégie :

Pour éviter des frictions futures, nous prenons la peine de consulter ne serait-ce qu'informellement le ministre ou son cabinet, pour toute décision stratégique de grande envergure. C'est une prudence politique qui n'est pas obligatoire selon les textes

Cette pratique met en évidence une forte dynamique de rapprochement par la multiplication des interactions formelles et informelles, révélant ainsi une logique de divergence par rapport à au découplage prescrite. Bien que nous les ayons déjà abordés précédemment, les propos d'une dyade ministère-agence illustrent parfaitement ce mécanisme.

En effet, un RA (P6) légitimant ses écarts herméneutiques par la nécessité de cohérence collective avance que : « *Il faut un alignement avec le ministère* » (P6) et son autorité ministérielle (P5) atteste :

(...) Mais j'avoue, à partir d'un certain moment donné, les deux camps, je vais dire, ont fini par se comprendre. Et puis, progressivement, tout ce qui se fait aujourd'hui, ça se fait de façon collégiale. Donc, le ministère est pleinement impliqué dans les décisions

Dans la suite de nos échanges, la même autorité (P5) renforce :

Oui. Déjà, pour ce qui se passe au niveau de notre ministère ici, je disais que la plupart de ceux qui sont au niveau de l'agence, sont des gens qui ont quitté le ministère. c'est des agents de l'État qui ont fait la mise à disposition (...). C'est pourquoi d'ailleurs, même les décisions aujourd'hui, ça se prend de façon collégiale. Il y a un document qui est conçu, c'est avec moi. Je demande toujours Ils me font le point. Moi, par exemple, j'ai mis en place un système de suivi.... Oui. Et ils sont en train d'être formés. Oui. Moi ils me font un point mensuel ici, un point mensuel. Moi, je capitalise tout. C'est ce que moi j'ai instauré ici. J'ai un point mensuel avec les gens de l'agence (...). C'est moi qui ai instauré ça. J'ai instauré les agents,

La dilution du découplage financier

La Loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020, en son article 28 a prescrit l'autonomie budgétaire (séparation financière). Elle a également consacré le contrôle des agences confié au ministère en charge de l'Économie et des Finances (Chapitre VII, section 1 de la loi 2020-20). Cependant, 16 participants collaborateurs sur 18 développent des stratégies informelles. Celles-ci diluent le découplage financier en affaiblissant le système de contrôle formellement établi. Un responsable d'agence (P7) décrit :

Nous élaborons nos budgets en collaboration avec le ministère. Oui, nous pouvons dire que nous élaborons nos budgets, de concert avec le ministère. Dans un premier temps en conseil d'administration ou le ministre est fortement représenté et ensuite dans les revues organisées par le ministère

Un autre responsable d'agence dénonce : « *je me demande où se trouve l'autonomie budgétaire lorsque mon ministre se trouve être encore le président du conseil d'administration de mon agence. Je ne veux pas en dire plus* ». (P18)

Ainsi, le découplage financier devient une fiction. Dans la réalité, il se trouve plombé par des stratégies formelles et informelles déployées aussi bien par responsables d'agence qu'authorités ministérielles.

La supervision (tutelle) volontaire malgré le contrôle confié au ministère en charge des finances

Commençons par illustrer ce mécanisme par les propos d'un RA (P10)

Nous n'avons aucun problème d'interaction ou de collaboration avec notre ministère de tutelle. Nous transmettons toujours nos rapports, comptes-rendus et autres documents au ministère, même si la loi ne l'exige pas. Nous facilitons nous-mêmes cette possibilité au ministère. La loi l'a supprimé. La loi de 94 avait bien prévu cela. Si tu ne le fais pas, tu auras des difficultés dans les relations

Il apparaît qu'en dépit de l'institution d'un régime comptable et financier distinct aux agences, par la section 1 du chapitre V de la loi, les 18 participants collaborateurs développent des stratégies de supervision et de subordination volontaire dans les liens formellement voués à la déconnexion. Cette pratique illustre la *construction de proximité sociale* par interactions pour créer confiance et réciprocité.

Cependant, certains s'en plaignent comme le P18 : « *le ministère veut tout savoir, tout contrôler. À quoi sert le conseil d'administration? C'est un monstre à deux têtes. Parfois, je ne sais s'il agit en tant qu'autorité ministérielle ou PCA* » (P18).

Multiplicité des ressources de proximité

Outre ces schémas principaux, les proximités sociale et cognitive se construisent par :

Le brassage intersectoriel, à la faveur de la loi n° 2017-43 du 2 juillet 2018 (Loi n 2017-43 Du 02 Juillet 2018, 2018) : Recrutement croisé de collaborateurs externes, provenant du privé ou d'autres ministères, facilitant les transversalités réseau.

Ainsi, le P12, un membre de CA se présente :

Donc moi j'ai rejoint le Ministère après. Donc, je ne suis pas, comment dire, un fonctionnaire pur-sang, mais j'y suis arrivé parce que oui. Le gouvernement a bien voulu me faire appel. Avant ça, j'avais déjà une quinzaine d'année d'expérience à X, au siège à Paris, qui est une organisation internationale.

Le P8 également déclarent :

Mon parcours professionnel? Alors oui, c'est riche, c'est beaucoup, mais bon. Sinon, je suis à la base de formation économiste d'abord, comptable avant de passer à l'économie.....J'ai commencé à exercer comme banquier dans une institution financière privée où j'ai exercé pendant sept ans avant de prendre mes libertés pour pouvoir évoluer comme consultant...Je vais dire pendant pratiquement 20 ans. Et c'est suite à cela que le gouvernement m'a demandé de rentrer pour m'occuper de cette structure. Voilà vous avez eu une brève description de mon parcours.

On s'aperçoit que tous ces deux participants ont été recrutés sur base de cette loi sur les collaborateurs externes.

Le détachement (Loi n 2015-18 Portant Statut Général de La Fonction Publique, 2015) : Postes de comptables ou cadres administratifs confiés à d'anciens agents expérimentés pour sécuriser la coordination et surtout la proximité cognitive. Le P7, promu responsable d'une agence après plus de 10 ans d'ancienneté dans les ministères, se présente : « Je suis le Directeur de l'agence X. Une structure qui sous tutelle du ministère Y. Selon la loi, je devais être détaché; ce qui a été fait ».

La digitalisation : Échange de données et validations ministérielles via courriels. L'exploitation de ce canal limite le besoin de réunion surtout en présence. Ainsi, le P3, un RA déclare :

Le dispositif est lourd, c'est vraiment lourd. Oui la digitalisation est effective. Le tout, c'est quoi? Lorsque j'envoie un courrier à 8h, oui, il faudrait qu'à 15h, le courrier ne soit plus dans le bureau où je l'ai déposé. Que ça soit traité, ça fonctionne. Plus besoin de réunions.

Les réseaux personnels et liens d'amitié professionnelle (parcours antérieurs ministériels). Il y a également *le bricolage ou CODIR (Comité de direction, réglementairement défini pour servir de creuset d'échanges)* : Acrobaties relationnelles, participation à des comités de direction ou écarts bricolés (appels, réseaux informels) pour maintenir les flux d'information en dehors des cadres prescrits.

L'ensemble de ces stratégies met en évidence une proximité paradoxale : les acteurs construisent activement la connexion là où la loi prescrit la séparation, orchestrant ainsi une gestion pragmatique du paradoxe institutionnel (Weick, 1995, p.31).

Synthèse : la proximité paradoxale comme système cohérent

Les trois stratégies (*La consultation préalable contournant le découplage (séparation) juridique; La dilution du découplage (séparation) financier ; La supervision volontaire (tutelle) malgré le contrôle confié au ministère en charge des finances*) forment un système intégré. Dans ce système, sont simultanément mobilisées des proximités organisationnelle, cognitive et sociale (Boschma, 2004) afin de recréer dans les liens déconnectés prescrits la coordination existant naturellement dans les liens connectés. Les acteurs construisent ce que Weick (1995) qualifie d'*enacted environment* où leurs actions récurrentes génèrent un environnement organisationnel (coordination maintenue) différent de l'environnement prescrit (autonomie instituée). Cette proximité paradoxale maintient la distance formelle tout en créant substantiellement la connexion, contournant systématiquement le découplage prescrit par la loi 2020-20 du 02 septembre 2020.

4.2.2 Distance structurelle comme stratégie de création du découplage malgré la tutelle prescrite

L'analyse des stratégies mobilisées par autorités ministérielles et responsables d'agences béninois, nous permettent de présenter les stratégies inversées, ainsi qu'il suit dans le tableau ci-dessous :

Tableau 4.7 Stratégies de découplage structurel par type de lien de tutelle prescrit

Tutelle prescrite	Stratégie de découplage déployée	Occurrences Action_Découplage	Participants
Hiérarchique (subordination ministérielle)	Autonomisation décisionnelle unilatérale	72	5/5
Fonctionnel (coordination sectorielle)	Minimisation des interactions opérationnelles	122	5/5

Source : Codes d'extraction Action_Découplage sur liens Hiérarchique/Fonctionnel, configuration cloisonnement, Dedoose (version 10.0.59, mars 2025), tableau adapté pour une meilleure lisibilité.

Pour mieux cerner le contenu du tableau 4.7 ci-dessus, retournons au contenu des tableaux 4.3 et 4.4. Selon le premier tableau, 87 à 100% des acteurs comprennent le sens de la tutelle. Mais le tableau 4.4 nous informe que 90-95% des mêmes acteurs, pratiquent le découplage. Ainsi, les agents cloisonnés, face aux deux liens de tutelle (hiérarchique, fonctionnel), déploient des stratégies susceptibles de créer la séparation (découplage) malgré la tutelle prescrite par les articles comme 12 et 49 de la Loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020. Nous essayons de présenter ces stratégies, comme suit :

Contourner la subordination (tutelle) hiérarchique par l'autonomisation (découplage) unilatérale

Un responsable d'agence (P1) explicite :

Quand c'est le DG de l'agence qui signe. Quand je fais mes propositions, mes TDR, mes messages et tout, je ne vais pas voir le DG ou bien je vois mon directeur hiérarchique et je vais voir le DG ici et cetera enregistre et paf, c'est parti, Je déclenche mon activité automatiquement. Mais dans les ministères, on le sait, sous nos cieux, c'est. Si nous tenons à respecter la subordination, nous pourrions pas atteindre les résultats. De l'autre côté, C'est une lenteur terrible. Nous avons pris l'option de faire et d'informer par le biais du CODIR et des revues

Nous pouvons donc voir que les cinq participants cloisonnés contournent la subordination prescrite en développant une stratégie d'autonomisation décisionnelle. Cette stratégie

transforme la subordination prescrite en notification informative post-décision. Par conséquent, la logique hiérarchique s'en trouve inversée. L'acteur justifie par une rationalité d'efficacité (section 4.1.4) qui supplante la conformité prescriptive. Un autre responsable (P21) révèle la radicalité :

Je pense que nous fonctionnons mieux sans la coordination ministérielle imposée par la loi. Et c'est ce que nous faisons. La loi elle-même est contradictoire, nous ne pouvons tout respecter

Par ce mécanisme, les acteurs créent une séparation entre structures formelles (subordination prescrite) et pratiques réelles (autonomie exploitée).

Minimiser les interactions fonctionnelles prescrites

Un responsable d'agence (P3) décrit :

Ici dans notre agence, nous participons très peu aux réunions de coordination sectorielle organisée par le ministère. Nous n'avons pas le temps. Parfois nous envoyons des collaborateurs. Nous préférons travailler en interne, beaucoup plus avec nos bailleurs de fonds, du moment où nous ne recevons même pas beaucoup de fonds du ministère.

Cette coordination nous fait perdre du temps. Le ministère est régi par le droit public. Tout ce qu'ils font, ils sont en perte et profit. Mais l'agence, vous êtes dans un souci de rendement, d'efficacité, de performance et d'efficience ; optimalisation. c'est la gestion axée sur les résultats.

Une autorité ministérielle (P13) confirme cette perception :

Ces agences ne participent à rien. Certaines parmi elles font des coordinations sectorielles et des revues une simple formalité. Ils envoient des représentants qui font juste acte de présence sans vraiment participer. Ils ne prennent pas la parole pour que nous puissions savoir ce qui passe chez eux.

Malgré la coordination sectorielle prescrite (articles 12 ; 49), les cinq participants cloisonnés développent des stratégies de minimisation des interactions. Cette stratégie opère par présence formelle/absence substantielle sans une véritable participation. Cette pratique crée de distance organisationnelle maximale par réduction volontaire des interactions. La distance paradoxale apparaît ainsi comme un refus stratégique de la connexion (tutelle).

4.2.3 Mécanismes de contournement des prescriptions paradoxales

Il conviendrait, à cette étape de la recherche, de se demander si les contournements observés (sections 4.2.1 et 4.2.2) constituent des déviations organisationnelles dysfonctionnelles ou des modes légitimes de gestion du paradoxe.

Le tableau ci-dessous présente la matrice complète des contournements observés.

Tableau 4.8 Matrice des contournements paradoxaux par configuration et lien

Configuration	Liens	Prescription	Pratique	Nature du contournement
Collaboration	Hiérarchique	Tutelle	Tutelle	Conformité
Collaboration	Fonctionnel	Tutelle	Tutelle	Conformité
Collaboration	Juridique	Découplage	Tutelle	Inversion
Collaboration	Financier	Découplage	Tutelle	Inversion
Collaboration	Contrôle	Découplage	Tutelle	Inversion
Cloisonnement	Hiérarchique	Tutelle	Découplage	Inversion
Cloisonnement	Fonctionnel	Tutelle	Découplage	Inversion
Cloisonnement	Juridique	Découplage	Découplage	Conformité
Cloisonnement	Financier	Découplage	Découplage	Conformité
Cloisonnement	Contrôle	Découplage	Découplage	Conformité

Source : Synthèse tableaux comparatifs 4.3 (Sens) et 4.4 (Action)

Contournement comme mode normal de gestion paradoxale

Le tableau révèle que chaque configuration contourne exactement 50% des prescriptions. Les collaborateurs inversent les trois liens déconnectés (juridiques, financiers et de contrôle) tandis que les cloisonnés inversent les deux liens (hiérarchiques et fonctionnels) légalement prescrits pour être connectés. On s'aperçoit que le contournement ne constitue pas une déviance mais un mode structurel de gestion du paradoxe institutionnel.

Un responsable collaborateur (P6) reconnaît révéler cette normalité :

Les agences interviennent sous la supervision de leurs ministères respectifs. Donc, je pourrais dire dans ce mode de coordination, il y a réellement un alignement recherché. Donc, je ne pense pas que nous ne respectons pas les textes quand nous

choisissons parmi ces contradictions que la nouvelle loi a apportées, les éléments qui nous font sens

Ce verbatim révèle une conscience stratégique du contournement sélectif légitimé par l'impératif pragmatique. Un responsable cloisonné exprime la même logique mais de façon inversée : « *Je pense que nous fonctionnons mieux sans la coordination ministérielle imposée par la loi. Et c'est ce que nous faisons. La loi elle-même est contradictoire, nous ne pouvons tout respecter.* » (P21).

Dispositions informelles institutionnalisées

Ces contournements ne sont pas individuels mais socialement structurés au sein de chaque configuration. Une autorité ministérielle (P14) reconnaît cette institutionnalisation :

Je vous ai dit que je suis autorité ministérielle et membre de conseil d'administration. Donc, nous savons que certaines agences ne respectent pas tout ce que prescrivent les textes. Nous comprenons cet équilibre que nous tolérons. Pour peu que ces agences atteignent les résultats.

Cette tolérance institutionnelle transforme le contournement en norme tacite acceptée. Le paradoxe organisationnel génère ainsi un système de gestion paradoxal où conformité et contournement coexistent comme modes légitimes selon les liens mobilisés.

4.2.4 Temporalités des stratégies : ancienneté et radicalisation des pratiques

Cette sous-section cherche à savoir s'il y a un lien entre l'ancienneté et les stratégies de contournement présentées supra. Pour ce faire, nous proposons le tableau 4.9 ci-dessous. Il compare les inversions selon les trajectoires professionnelles.

Tableau 4.9 Écarts herméneutiques selon l'ancienneté et la configuration des participants

Ancienneté	Configuration	Écart herméneutique dominant	Participants
10+ ans	Collaboration	Découplage prescrit - Tutelle pratiquée	8/8
5-10 ans	Collaboration	Découplage prescrit - Tutelle pratiquée	6/10
0-5 ans	Collaboration	Découplage prescrit - Tutelle pratiquée	4/5
5-10 ans	Cloisonnement	Tutelle prescrite - Découplage pratiqué	2/3
0-5 ans	Cloisonnement	Tutelle prescrite - Découplage pratiqué	3/3

Source : Croisement descripteur "Ancienneté" avec codes Action, Dedoose (version 10.0.59, mars 2025), tableau adapté par l'auteur pour une meilleure lisibilité.

Note : Ce tableau met en évidence la récurrence des écarts herméneutiques en croisant la configuration d'appartenance avec l'ancienneté des acteurs. La colonne « Participants » indique la proportion d'acteurs de chaque tranche d'ancienneté s'inscrivant dans la configuration correspondante. À titre d'exemple : Tous les 8 acteurs ayant plus de 10 ans d'ancienneté déploie une stratégie de collaboration.

Radicalisation progressive des écarts herméneutiques

Les données révèlent que la profondeur de l'écart entre le Sens et l'Action s'accroît avec l'ancienneté. En effet, la totalité des acteurs les plus expérimentés (10 ans et plus) s'inscrivent dans une posture de *recouplage systématique*. Ils assument un écart radical vis-à-vis des prescriptions de découplage. À l'inverse, les acteurs plus récents (0-5 ans) manifestent une tendance plus affirmée pour le découplage. Ils sont nommés sous loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020. Un responsable expérimenté (P6) explicite cette évolution :

Je vous ai déjà dit que j'ai fait plusieurs ministères et agences ou structures sous tutelle avant d'être ici. Avec la nouvelle loi, il y a forcément des choses à contourner. J'ai fini par comprendre. Je travaillais dans une structure sous tutelle quand la loi était sortie. On était content et on pensait pouvoir tout appliquer. Si tu es pragmatique, tu ne peux pas.

Cette cristallisation des pratiques démontre que les habitudes organisationnelles, ancrées sous l'ancienne loi n° 94-009 du 28 Juillet 1994, persistent en dépit de l'assimilation des nouvelles prescriptions de la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020. Nos données indiquent que cette dynamique temporelle engendre une *inertie herméneutique* qui fige et systématise les écarts constatés chez les profils les plus anciens. À l'inverse, chez les participants récemment intégrés et souvent issus du secteur privé, la réalité diffère : ces acteurs démontrent une propension plus forte à la convergence Sens-Action. Ce constat empirique suggère que l'absence d'habitudes administratives préexistantes au sein de ce contexte spécifique favorise une appropriation plus littérale des textes prescriptifs.

4.2.5 Dialectiques interconfigurations : symétrie inversée des stratégies

Les sections précédentes ont documenté séparément les stratégies collaboratives (proximité) et cloisonnées (distance). Cette section finale examine leur dialectique comparative : sont-elles véritablement opposées ou complémentaires ?

Le tableau 4.10 synthétise leurs caractéristiques.

Tableau 4.10 Comparaison des stratégies inverses par configuration

Dimension	Collaboration	Cloisonnement	Nature de l'opposition
Liens privilégiés	Hiérarchique + Fonctionnel	Juridique + Financier + Contrôle	Complémentarité spatiale
Liens contournés	Juridique + Financier + Contrôle	Hiérarchique + Fonctionnel	Inversion symétrique
Justification dominante	Cohérence collective	Efficacité individuelle	Opposition axiologique
Critique de l'autre	« Ils fragmentent le secteur »	« Ils étouffent l'innovation »	Délégation mutuelle

Source : Synthèse sections comparatives 4.2.1 à 4.2.4.

Note. Ces formulations de critique (dernière ligne du tableau) ne sont pas des verbatims textuels, mais des synthèses thématiques qui capturent l'essence des discours tenus au sein de chaque configuration.

Le tableau met au jour une symétrie structurale frappante. Chaque configuration fait exactement ce que l'autre évite. Les collaborateurs créent la proximité dans les liens que les cloisonnés laissent déconnectés. Les cloisonnés créent de la distance dans les liens que les collaborateurs maintiennent connectés. Cette symétrie crée deux systèmes paradoxaux inversés : proximité malgré découplage prescrit (collaboration) VS distance malgré tutelle prescrite (cloisonnement).

Cette divergence radicale est perceptible dans la façon dont les acteurs appréhendent un même mécanisme, tel que la coordination ministérielle. Ainsi, qu'en témoigne un acteur collaborateur (P6) : « *Je dis et je répète la coordination ministérielle est importante. Sinon, chacun ferait ce qu'il veut et nous allons tous disparaître* » (P6, collaborateur). Un Responsable d'agence cloisonné (P3) prend le contre-pieds :

Ici dans notre agence, nous participons très peu aux réunions de coordination sectorielle organisée par le ministère. Nous n'avons pas le temps. Parfois nous envoyons des collaborateurs. Nous préférons travailler en interne, beaucoup plus avec nos bailleurs de fonds, du moment où nous ne recevons même pas beaucoup de fonds du ministère.

Cette coordination nous fait perdre du temps. Le ministère est régi par le droit public. Tout ce qu'ils font, ils sont en perte et profit. Mais l'agence, vous êtes dans un souci de rendement, d'efficacité, de performance et d'efficience ; optimalisation. c'est la gestion axée sur les résultats.

À travers ce verbatim, on observe que la coordination ministérielle fait l'objet de rationalisations opposées. Elle est perçue comme un impératif de cohérence et de survie pour les collaborateurs, alors qu'elle a été préalablement identifiée comme une source de paralysie par les cloisonnés.

L'analyse comparative révèle ainsi que, face à une loi prescrivant simultanément la tutelle et le découplage, les acteurs procèdent à une appropriation sélective. Ils privilégient exclusivement l'un des pôles du paradoxe pour certains liens organisationnels, et le pôle inverse pour d'autres. Sur le plan expérientiel, aucune des deux configurations ne résout la double injonction formelle. Toutes deux la fragmentent en bricolant des espaces de connexion et des espaces de séparation

4.3 synthèse intégrée : le quadriptyque herméneutique paradoxal

La section 4.2 a dévoilé 3 stratégies de gestion paradoxale. Il s'agit de la proximité sociale des collaborateurs, la distance structurelle des cloisonnés, les contournements transversaux. Ces pratiques illustrent comment les acteurs naviguent quotidiennement dans un environnement où la loi 2020-20 prescrit simultanément tutelle et découplage. La présente section 4.3 synthétise ces résultats pour proposer un modèle intégratif : le *quadriptyque herméneutique paradoxal*, structurant l'ensemble des configurations expérientielles identifiées et préparant les discussions théoriques du chapitre 5.

4.3.1 Architecture du quadriptyque herméneutique paradoxale

La présente sous-section propose une synthèse structurée des résultats empiriques et analytiques des sections 4.1 et 4.2 sous la forme d'un *quadriptyque herméneutique paradoxal*. Ce modèle intègre les quatre postures interprétatives et pratiques identifiées, répondant à la question : comment les acteurs vivent-ils simultanément les injonctions contradictoires de tutelle et de découplage ?

Le quadriptyque est construit autour de deux axes :

Axe horizontal : Sens attribué (tutelle vs découplage), documenté par la convergence herméneutique de 92–98% en section 4.1.

Axe vertical : Action déployée (connexion vs séparation), révélée par les écarts herméneutiques radicales de 90–100% en section 4.2.

Ces deux dimensions génèrent quatre quadrants que nous assimilons à des *postures herméneutiques* distinctes :

Tableau 4.11 Caractéristiques des quatre quadrants paradoxaux

Quadrant	Configuration	Sens attribué	Action déployée	Caractéristique clé
Q1	Collaboration	Tutelle (97-98%)	Connexion (94 - 98 %)	Convergence sens-action, cohérence vécue
Q2	Cloisonnement	Tutelle (87-100 %)	Séparation (90-95 %)	Écart herméneutique radical, Divergence Tutelle
Q3	Collaboration	Découplage (99-100 %)	Connexion (95-100 %)	Écart herméneutique radical, rapprocher là où la loi sépare
Q4	Cloisonnement	Découplage (97-100%)	Séparation (97 - 100 %)	Convergence sens-action, conformité littérale

Source : Synthèse tableaux 4.3 et 4.4 ; données extraites de Dedoose (version 10.0.59, mars 2025)

Quadrant 1 – Convergence tutelle

Dans les liens hiérarchiques et fonctionnels, les acteurs collaborateurs adoptent une posture de convergence. En effet, les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois se retrouvant dans cette configuration, affichent une cohérence entre leur compréhension de la tutelle (97-98%) et leurs pratiques de connexion (94-98%). Cette posture reflète une application herméneutique harmonieuse. Leur compréhension textuelle conduit directement à leur action prescrite.

Quadrant 2 – Divergence Tutelle

Si nous restons toujours dans les liens hiérarchiques et fonctionnels, nous pourrions également relever que les acteurs cloisonnés adoptent une posture de dissonance radicale bien qu'ils aient une compréhension conforme de la tutelle. Ils tentent de s'en affranchir

par leurs actions. Ce quadrant 2 affiche une *subversion stratégique* de la tutelle prescrite, justifiée par l'impératif d'efficacité individuelle (section 4.1.4) et illustrée par des pratiques d'autonomisation unilatérale ; exemple de P1 et P21.

Quadrant 3 – Divergence Découplage

Dans les trois liens structurels (juridique, financier, contrôle), les acteurs collaborateurs inversent complètement : 99-100% comprennent le découplage prescrit mais 95-100% agissent en connexion. Cette posture décrit un écart herméneutique absolu. Comme nous l'avons relevé en sous-section 4.2.1, les séparations légales sont systématiquement contournées par des stratégies de proximité sociale et cognitive.

Quadrant 4 – Convergence Découplage

Enfin, les acteurs cloisonnés ont une appropriation simple des prescriptions, sans tensions ni subversions. Il s'agit d'une conformité pragmatique directe aux injonctions de découplage. En effet, dans les liens, ils manifestent une convergence littérale : sens = action découplage (97 à 100%). Il apparaît qu'aucune configuration ne se limite à un seul quadrant. Chaque acteur, quel que soit le quadrant dans lequel il se trouve, navigue entre convergence et divergence.

4.3.2 Circularité herméneutique dans la gestion paradoxale

Le quadriptyque identifié ci-dessus s'inscrit dans une dynamique circulaire où prescription, compréhension, action et justification s'alimentent continuellement. Il ne constitue donc pas une structure statique. Dans cette sous-section, nous examinons comment le *cercle herméneutique* (Gadamer, 1996, p. 286) opère dans la gestion du paradoxe découplage/tutelle. Nous pourrions voir comment les acteurs organisationnels béninois reproduisent la contradiction à travers leurs processus interprétatifs.

Au regard de ce qui précède, nous parvenons à un cycle herméneutique. Ce dernier s'organise en cinq phases interconnectées pour créer une boucle de reproduction paradoxale. Il s'agit *du cercle prescription-compréhension-action-justification*. Nous pourrions l'observer en cinq phases comme suit :

Phase 1 : Prescription paradoxale initiale

La Loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020 impose simultanément tutelle fonctionnelle (article 49 et articles 39, 42 et 75 du décret n° 2021-401 du 28 juillet 2021) et découplage structurel (articles 5, 28, 29, 34, 36, 42, 43 et 45). Elle crée ainsi une *injonction institutionnelle contradictoire* à la source du processus. Cette prescription paradoxale initiale constitue les textes (cette loi 2020-20 ; le décret n° 2021-401 du 28 juillet 2021 et autres textes d'application) auxquels autorités ministérielles et responsables d'agences donnent du sens.

Phase 2 : Compréhension partagée convergente

Les 23 participants comprennent quasi-unaniment les deux pôles paradoxaux. D'où la *convergence herméneutique*, résultat du tableau 4.3. Cela démontre une *appropriation herméneutique réussie des prescriptions textuelles*.

Phase 3 : Activation sélective et interprétation différenciée

Malgré cette compréhension partagée, les acteurs *activent sélectivement* l'un des pôles paradoxaux selon leurs horizons d'expérience (section 4.1.5). Les collaborateurs privilégient cognitivement la tutelle dans leurs interprétations, tandis que les cloisonnés privilégient le découplage, créant des *orientations herméneutiques divergentes* à partir d'une base cognitive commune.

Phase 4 : Actions divergentes ou convergentes

Ces orientations herméneutiques se traduisent en *pratiques différenciées* (section 4.2) : convergence sens-action dans les quadrants 1 et 4, écarts herméneutiques radicaux dans les quadrants 2 et 3. Les actions déployées ne permettent pas la compréhension mais résultant d'une *médiation pragmatique* où impératifs opérationnels et justifications stratégiques permettent le passage de l'interprétation à la pratique.

Phase 5 : Justifications stratégiques et retour au texte

Les écarts herméneutiques générés par les divergences nécessitent des *mécanismes de justification* (section 4.1.4) qui rationalisent les écarts entre sens compris et actions

déployées. Ces justifications ne résolvent pas le paradoxe mais *stabilisent temporairement* les tensions cognitives. Cela prépare un nouveau cycle herméneutique lors des prochaines situations paradoxales rencontrées.

Reproduction circulaire : impossibilité de sortir du paradoxe

Cette circularité révèle que le paradoxe organisationnel ne se résout jamais définitivement. Elle se *reproduit continuellement* à travers les pratiques interprétatives des acteurs. Chaque nouvelle situation (élaboration budgétaire, décision stratégique, évaluation de performance) peut réactiver le cycle ***prescription-compréhension-action-justification***. Par conséquent, les tensions herméneutiques peuvent être perpétuées.

Un responsable d'agence collaborative (18) exprime clairement cette conscience de la circularité :

Chaque fois nous devons prendre une décision importante, nous nous retrouvons face au même dilemme : suivre l'autonomie que la loi nous donne ou maintenir la coordination, ça aussi la loi l'a établi. On a beau savoir ce que dit la loi, les mêmes difficultés de relation persistent. Un exemple : L'autonomie au niveau de la gestion budgétaire? Je vais dire oui parce que je j'ai eu un conseil d'administration à qui je me réfère par rapport à un certain nombre de décisions, mais il se trouve que c'est le ministre lui-même qui se trouve en même temps être mon président de conseil d'administration. Ce qui fait que parfois les deux positions sont confondues. Tu ne sais pas si tu t'adresses au PCA ou s'il s'adresse au ministre de tutelle

Le paradoxe ne s'atténue pas avec l'expérience mais se cristallise en routines paradoxales stabilisées.

Symétriquement, un responsable cloisonné (P3) exprime la même circularité inversée :

Oui, je comprends très bien. Donc il faut dire qu'il y a un lien fonctionnel, un lien hiérarchique. Le lien hiérarchique est toujours là. Mais nous préférons l'efficacité. Il faut comprendre que le système de l'administration, avec les jeux de numéro matricule et les jeux de grades, font que des gens se cramponnent beaucoup plus sur les questions de carrière que sur les questions de rendement et d'efficacité

Cette répétition de l'écart met en évidence un mouvement constant dans les pratiques des acteurs, qui naviguent continuellement de l'injonction globale aux réalités locales, et inversement. Nos données montrent ainsi que les responsables oscillent perpétuellement entre les deux pôles du paradoxe organisationnel, opérant des ajustements continus sans jamais parvenir à réconcilier définitivement ces exigences contradictoires.

4.3.3 Proximité paradoxale comme principe organisateur

Dans cette sous-section, nous approfondissons un résultat central de notre analyse : *bien que les deux configurations (collaboration et cloisonnement) déploient des stratégies opposées face au paradoxe découplage/tutelle, elles obéissent à une logique commune de proximité sélective*. Nos données révèlent que les acteurs ne rejettent pas la proximité organisationnelle en soi, mais l'articulent différemment selon la nature des liens mobilisés.

En effet, l'étude révèle que la proximité ou la distance ne sont pas des états absolus, mais des choix stratégiques contextuels. Les acteurs rapprochent délibérément ce qu'ils jugent essentiel au fonctionnement de leur entité, tout en éloignant ou en neutralisant ce qu'ils considèrent comme une contrainte. L'analyse des pratiques béninoises montre ainsi que les acteurs ne visent pas un état global d'autonomie ou de contrôle. Ils façonnent plutôt des configurations expérientielles hybrides et différenciées, au sein desquelles proximité et distance coexistent au gré des enjeux spécifiques à chaque domaine d'action.

Un responsable d'agence collaborative (P9) exprime cette logique sélective :

Nous sommes proches du ministère pour tout ce qui touche la coordination sectorielle, même sur le plan financier. C'est un choix stratégique qui nous permet d'atteindre nos résultats. Nos documents sont rapidement signés nous collaborons bien. Comme je l'ai dit, le plan stratégique de nous, notre A, c'est une déclinaison du plan stratégique. Comme vous avez dit en termes de chiffres. Oui, peut être en termes d'échéance de la vision. Vous voyez? Donc ça, je ne parle pas de divergence. Donc, étant donné que c'est une Agence, nous, on est beaucoup plus opérationnel et donc on va un peu plus vite. Et donc je ne pense pas qu'il y a de divergence puisque, euh, on ne peut pas nous démarquer de, de, de, de de la stratégie du Ministère. Être proche, c'est vital pour la cohésion.

Quant aux cloisonnés, ils créent activement la distance dans les liens hiérarchiques/fonctionnels.

Notre réactivité prend que vis-à-vis du ministère nous restions éloignés sur les aspects opérationnels. Vous savez, l'autonomie que confère la loi aux agences ne leur permet pas forcément d'interagir. Vous savez, si vous n'avez pas fait l'administration centrale, vous êtes au niveau d'une agence, si rien ne vous amène vers le ministère. La loi nous accorde une autonomie financière et juridique et nous l'utilisons pleinement. C'est pour dire que nous choisissons nos distances de façon stratégique pour notre efficacité. Il y a un problème de fond, de forme. Le problème de fond, le ministère est régi par un décret, l'Agence est régie par une loi. En terme, il y a la loi qui est. Voilà. Donc ça, c'est un premier aspect. Deuxième aspect, le ministère est régi par le droit public. L'agence est régie par le droit privé, le ministère applique la finance finances publiques, la comptabilité publique. L'agence utilise la comptabilité privée OHADA

en termes de redevabilité. Le ministère ne rend compte à personne, si ce n'est que le chef de l'État, lors du discours à la nation à travers des rapports de performance qui, de façon insidieuse on dit que chaque année, chaque ministère a, à la fin de l'exécution de son budget, élabore un rapport de performance qui est soumis à l'inspecteur général des finances

Ces propos d'un responsable d'agence (P3) cloisonné articule cette stratégie inverse et justifie cette séparation par l'impératif d'efficacité gestionnaire.

3. Proximité paradoxale : être proche ET distant simultanément

Ces témoignages révèlent un principe fondamental : la proximité paradoxale ne consiste pas à choisir entre proximité globale (collaboration totale) et distance globale (autonomie totale), mais à combiner proximité et distance selon une logique de sélectivité stratégique. Cette combinaison génère quatre postures hybrides correspondantes aux quadrants du modèle (section 4.3.1) :

Q1 (Convergence tutelle) : Proximité prescrite + proximité pratiquée = cohérence naturelle

Q2 (Divergence tutelle) : Proximité prescrite + distance pratiquée = subversion assumée

Q3 (Divergence découplage) : Distance prescrite + proximité pratiquée = rapprochement volontaire

Q4 (Convergence découplage) : Distance prescrite + distance pratiquée = conformité littérale

Cette matrice révèle que toutes les configurations combinent deux dimensions selon les contextes d'action. Les collaborateurs sont « *proches mais séparés* » (Q1 + Q3) ; les cloisonnés sont « *séparés mais proches* » (Q2 + Q4), chacun inversant la logique de l'autre selon les liens mobilisés.

4.3.4 Modèle conceptuel intégratif final

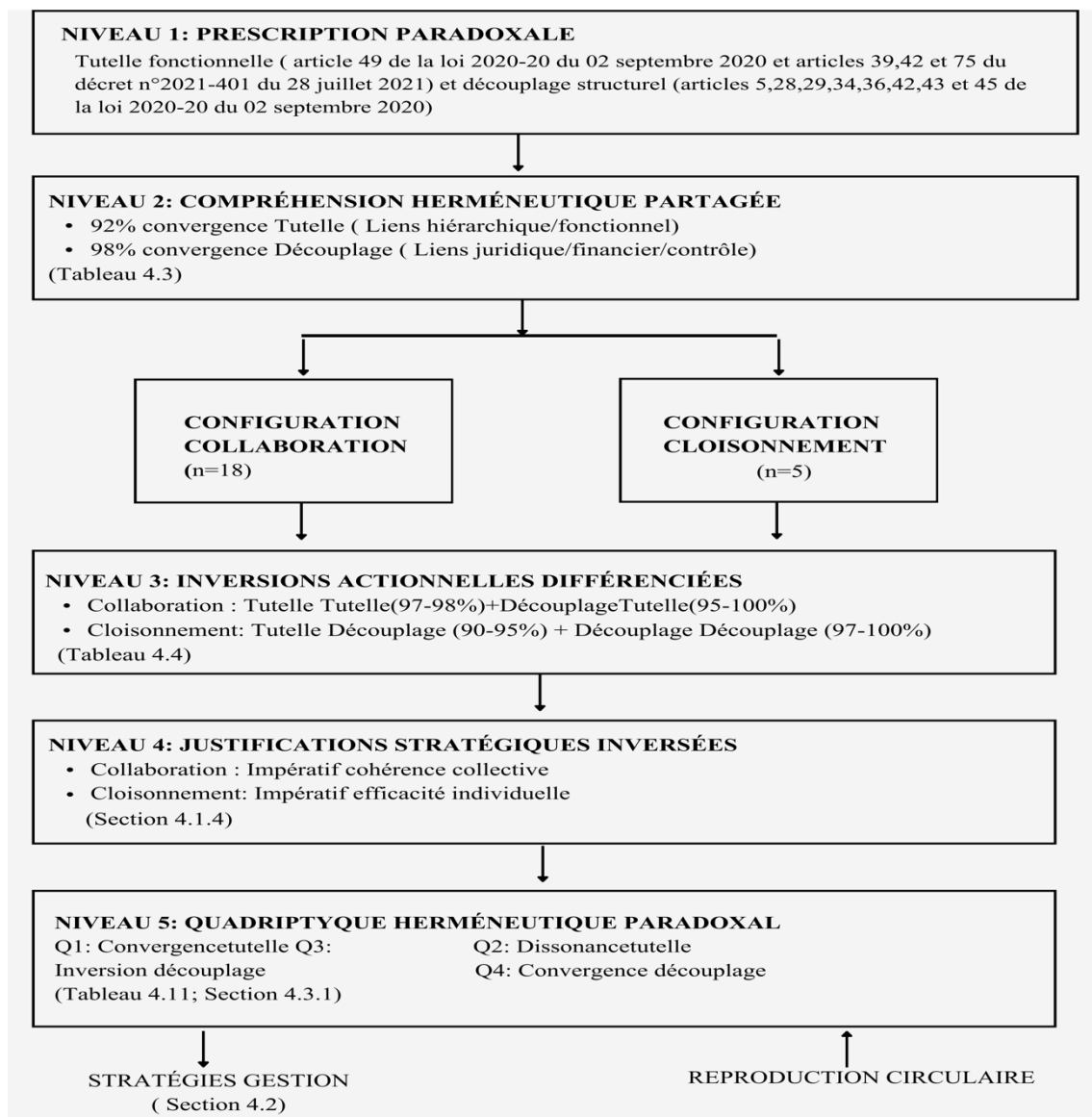
Cette dernière sous-section synthétise l'ensemble des résultats du chapitre 4 sous forme d'un modèle conceptuel intégratif organisant les niveaux analytiques identifiés : prescription paradoxale, compréhension partagée, inversions actionnelles, justifications

stratégiques et postures herméneutiques quadripartites. Ce modèle répond à l'objectif général de la recherche, celui de comprendre comment les acteurs interprètent et gèrent le paradoxe découplage/tutelle. Le modèle propose une architecture théorique générale applicable aux contextes institutionnels structurellement contradictoires.

1. Architecture du modèle intégratif à cinq niveaux

Le modèle s'organise en cinq stratégies, comme schématisé dans la figure 4.1 ci-après.

Figure 4.1 Modèle conceptuel intégratif de la gestion herméneutique du paradoxe organisationnel tutelle/découplage



Source : Synthèse intégrative de l'ensemble du chapitre 4. Modèle élaboré par l'auteur.

2. Dynamique verticale : de la prescription aux postures

Le modèle révèle une transformation progressive de la prescription paradoxale initiale à travers cinq médiations successives qui génèrent la diversité des postures herméneutiques finales.

Niveau 1 : *Prescription paradoxale*. La loi, 2020-20 du 02 septembre 2020 avec ses décrets d'application institue tutelle et découplage. Ainsi, elle crée un environnement institutionnel contradictoire. Cette prescription ne constitue pas une erreur législative. Elle reflète plutôt la nécessité de satisfaire simultanément aux pressions institutionnelles externes gouvernementales (cohésion sectorielle, contrôle politique), des PTF (à travers les programmes d'aide au développement) et OSC (pressions pour une administration capable de fournir efficacement les services publics (Chapitre 1).

Niveau 2 : *Compréhension convergente*. Malgré le paradoxe prescriptif, les acteurs développent une compréhension quasi-unanime des deux pôles. Cette convergence herméneutique révèle que les contradictions institutionnelles ne génèrent pas forcément de confusion cognitive. Les acteurs saisissent les deux injonctions opposées.

Niveau 3 : *Écarts herméneutiques*. Les configurations divergentes radicalement : 95-100% d'inversions/écarts herméneutiques chez les collaborateurs dans les liens structurels, 90-95% chez les cloisonnés dans les liens de connexion (tableau 4.4). *Cette dissociation sens-action constitue le cœur empirique du découplage herméneutique.*

Niveau 4 : *Justifications stratégiques*. Les écarts ne restent pas injustifiées. Chaque configuration mobilise des répertoires de légitimation symétriquement inversés (cohérence collective vs efficacité individuelle, section 4.1.4) qui transforment les contradictions en cohérences situées.

Niveau 5 : *Quadriptyque stabilisé*. La combinaison de ces médiations génère quatre postures herméneutiques stables (Q1-Q4, section 4.3.1) qui structurent durablement les pratiques organisationnelles. Ces postures ne sont pas transitoires mais constituent des équilibres configuratifs reproduits périodiquement par les mécanismes identifiés à la section 4.3.2.

3. Dynamique horizontale : bifurcation configurationnelle

Le modèle met également en évidence l'apparition d'une bifurcation au niveau 2-3. À partir d'une compréhension partagée, deux trajectoires actionnelles divergentes émergent. Cette bifurcation résulterait de différences d'horizons d'expérience herméneutique. Les acteurs collaborateurs (10 ans et plus), généralement issus de parcours Fonction publique privilégient la *continuité institutionnelle* en maintenant les pratiques de coordination héritées de la loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique malgré les nouvelles prescriptions de découplage. Leur horizon d'expérience valorise la cohésion sectorielle historiquement construite. Les acteurs cloisonnés, majoritairement issus de parcours externes récents (secteur privé, 0 à 5 ans), privilégient la rupture modernisatrice. Ces acteurs appliquent littéralement les nouvelles prescriptions d'autonomisation sans les habitudes coordinatrices antérieures. Leur horizon d'expérience valorise l'efficacité du gestionnaire importée du privé. Cette bifurcation illustre que le même paradoxe institutionnel génère des réponses différenciées selon les trajectoires professionnelles. D'où une diversité organisationnelle au sein d'un cadre normatif unique.

4. Boucle de reproduction circulaire

Le modèle n'est pas linéaire mais circulaire : les postures herméneutiques stabilisées (niveau 5) alimentent de nouvelles compréhensions (retour au niveau 2) par les stratégies de gestion déployées (section 4.2). Cette circularité assure la reproduction du paradoxe sans résolution définitive.

4.3.5 Synthèse, clé de lecture et alignement des résultats

L'architecture détaillée de nos résultats, présentée des tableaux 4.3 à 4.11, a suivi rigoureusement la logique herméneutique de l'expérience vécue. À l'issue de cette présentation analytique, il convient de proposer une vue synoptique de notre démarche.

Le tableau 4.12 récapitulatif ci-après, illustre comment nos données répondent de manière séquencée et intégrée à nos questions de recherche.

Tableau 4.12 Lecture et alignement des résultats de la recherche

Tableau de résultats	Dimension traitée (Logique Weick)	Question de recherche répondue	Objectif de la démonstration
Tableau 4.3 Répartition des constructions de sens	SENS (<i>Que se passe-t-il ici ?</i>)	QS1 Quelles interprétations différenciées ?	Cartographier la dimension interprétative : Montrer que le sens n'est pas homogène mais différencié selon la configuration ou profil (Collaboration/Cloisonnement).
Tableau 4.4 Répartition des orientations actionnelles	ACTION (<i>Que dois-je faire ensuite ?</i>)	QS2 Quelles stratégies de gestion ?	Révéler les comportements concrets (enactment) : Documenter les actes posés avant de les confronter au sens.
Tableau 4.5 Comparaison Sens vs Action	CROISEMENT (<i>Sens × Action</i>)	QG Comment donner-ils du sens au paradoxe ?	Révéler la non-linéarité (l'inversion) : Montrer que donner du sens implique souvent d'agir à l'inverse de ce que l'on a compris pour survivre au système.
Tableaux 4.6 & 4.7 Stratégies de Proximité et de Distance	ACTION (<i>En situation d'inversion</i>)	QS2 Quelles stratégies de gestion ?	Nommer qualitativement les stratégies d'action déployées (ex : <i>Dilution de l'autonomie</i>).
Tableau 4.8 Matrice des contournements	ACTION vs TEXTES (<i>Pratique vs Loi</i>)	QS2 Quelles stratégies de gestion ?	Révéler la systématisation : Montrer que chaque profil contourne préférentiellement la moitié des textes pour respecter l'autre moitié.
Tableau 4.9 Écarts herméneutiques (Ancienneté)	SENS × ACTION (<i>Temps Variable</i>)	QS1 et QS2	Révéler que l'écart herméneutique peut augmenter avec l'expérience (socialisation administrative).
Tableau 4.10 Comparaison des stratégies inverses	JUSTIFICATIONS (<i>Synthèse thématique</i>)	QS1 et QS2	Opposer les rationalités : Montrer l'opposition axiologique parfaite entre les deux profils (Cohérence vs Efficacité).
Tableau 4.11 Caractéristiques des quadrants	CARTOGRAPHIE (<i>Synthèse globale</i>)	QG Comment donner-ils du sens au paradoxe ?	Proposer le <i>Quadriptyque herméneutique paradoxal</i> : Cartographier 4 postures globales d'habitation du paradoxe.

Note. Ce tableau est la version synthétique du tableau en annexe H, (Note méthodologique sur la construction, les explications calculatoires et l'interprétation des tableaux de résultats). Le présent tableau offre une clé de lecture synthétique de notre appareil de preuve, lequel sera détaillé dans les sections suivantes.

Légende : QG : Question générale ; QS1 : Question spécifique 1 ; ; QS2 : Question spécifique 2

Le tableau 4.12 ci-dessus, révèle que la dimension SENS répond à la QS1 (Interprétations différenciées), la dimension ACTION répond à la QS2 (Stratégies émergentes), et le CROISEMENT de ces deux dimensions permet de répondre à la Question Générale (QG). Ceci est conforme à la grille de codage décrit à la section 3.3 (pp.140-145) et présentée au tableau 3.8 (pp.143-144). Le tableau offre ainsi une synthèse finale de l'appareil déployé tout au long de ce chapitre.

Ce tableau de synthèse clôt le travail d'analyse en montrant comment l'ensemble des résultats se déploie selon la logique *Sens-Action* (Weick, 1995) et répond de manière articulée aux questions de recherche. Il constitue ainsi un point de bascule vers le chapitre suivant, où ces résultats seront mis en discussion à la lumière du cadre théorique et des apports de la littérature.

Conclusion du chapitre

Ce quatrième chapitre de la recherche a présenté l'analyse empirique, suivant la méthodologie décrite précédemment. Il s'achève sur un modèle conceptuel intégratif et une clé de lecture et d'alignement des résultats. Conformément à l'analyse naturaliste de Guba et Lincoln (1985), ce modèle émerge d'une architecture théorique synthétisant trois niveaux d'analyse : l'herméneutique (section 4.1), le stratégique (section 4.2) et l'intégratif (sections 4.3).

Ce modèle révèle que le paradoxe découplage/tutelle, loin d'être une anomalie transitoire, constitue un système herméneutique stable permettant aux acteurs de naviguer durablement dans des environnements structurellement contradictoires.

CHAPITRE 5 . DISCUSSIONS, APPORTS, LIMITES ET PERSPECTIVES

Introduction du chapitre

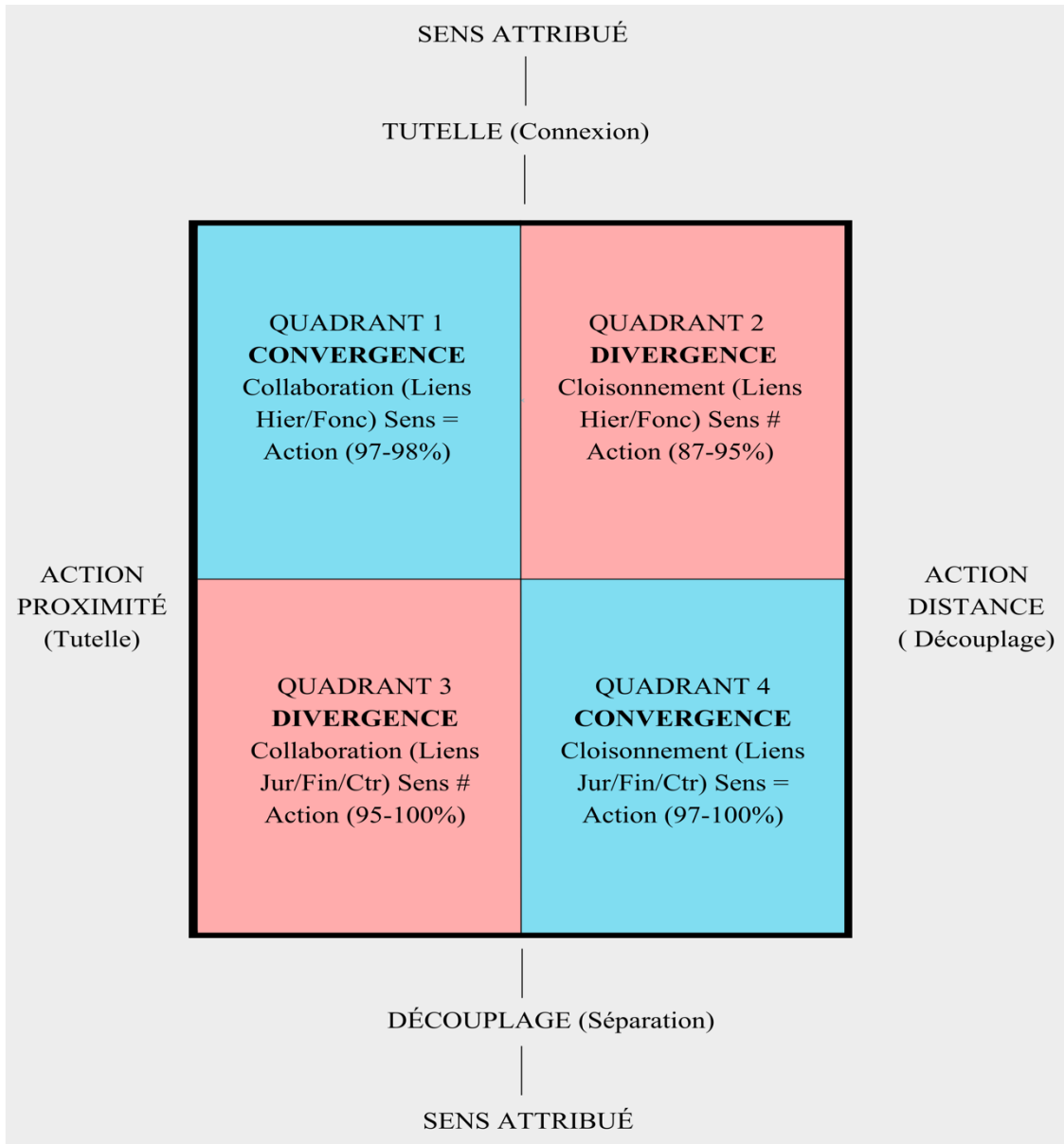
Ce dernier chapitre de notre recherche vise d'abord, à mobiliser les résultats empiriques obtenus au chapitre précédent afin d'engager un dialogue critique avec la littérature existante. Cette mise en perspective s'articulera autour des théories néo-institutionnelles (Meyer & Rowan, 1977), de la théorie des paradoxes organisationnels (Smith & Lewis, 2011), de l'approche du *sensemaking* (Weick, 1995), de l'École de la proximité (Boschma, 2004, 2005) ainsi que de l'heuristique des Tensions de gouvernance publique (Hudon & Mazouz, 2014). Dans un second temps, il s'agira de préciser les contributions originales de la recherche, d'en cerner les limites et de dégager des perspectives pour de futures investigations.

Pour ce faire, le chapitre se structure en trois sections. La première confronte notre cartographie finale - *le quadriptyque herméneutique paradoxal* - aux ancrages théoriques évoqués. La deuxième section explicite les apports de cette étude sur les plans théoriques, méthodologiques et managériaux pour la gouvernance publique. Enfin, la dernière section met en lumière les limites de l'exercice et propose des pistes de réflexion pour poursuivre la recherche dans ce domaine.

5.1 Discussion théorique du quadriptyque herméneutique paradoxale

Cette première partie du chapitre ouvre un espace de discussion multidimensionnelle de notre principale découverte, le quadriptyque herméneutique paradoxale. Elle se structure en six sous-sections que nous développons après avoir présenté la matrice du quadriptyque.

Figure 5.1 Paradoxe découplage/tutelle et postures herméneutiques des autorités ministérielles et responsables d'agences béninois



Source : Auteur. Synthèse analytique des tableaux 4.3 à 4.11

Cette matrice révèle que les configurations occupent simultanément deux quadrants selon les liens organisationnels prévus. Selon cette exploration, les acteurs ne *choisissent* pas un pôle paradoxal mais *naviguent simultanément* entre convergence et divergence selon les domaines d'action. Ce faisant, ils créent des *postures herméneutiques hybrides*.

Dans ce quadriptyque herméneutique paradoxal, le découplage herméneutique et les tensions herméneutiques paradoxales sont plus manifestes chez les autorités ministérielles et les responsables d'agence béninois qui se retrouvent dans les quadrants 2 (Divergence tutelle) et 3 (Divergence découplage). Chez ces acteurs, l'écart herméneutique (entre sens et action) est radical, tandis que les quadrants de convergence en offrent des formes beaucoup plus stabilisées.

Tableau⁶³ 5.1 Répartition du découplage herméneutique et des tensions herméneutiques paradoxales selon la dynamique Sens/Action

	Action Tutelle	Action Découplage
Sens Tutelle	Convergence tutelle (Tensions faibles, pas de découplage herméneutique)	Divergence tutelle (Tensions fortes, découplage herméneutique défensif/ Proximité paradoxale)
Sens Découplage	Divergence découplage (Tensions maximales, découplage herméneutique radical / Proximité paradoxale)	Convergence découplage (Tensions faibles, pas de découplage herméneutique)

Source : Auteur

Ce tableau révèle que le cœur battant de notre modèle ne se trouve pas dans les zones de convergence. Ce sont les deux quadrants de Divergence qui révèlent que le découplage herméneutique est l'outil mobilisé par les acteurs pour gérer les tensions herméneutiques paradoxales extrêmes.

5.1.1 L'effet multiplicateur de la logique herméneutique sens-action : du paradoxe organisationnel au quadriptyque herméneutique

Les résultats de la recherche illustrent un mécanisme qui est encore peu documenté dans la littérature sur les paradoxes organisationnels. Il s'agit de l'effet multiplicateur par lequel le paradoxe organisationnel, au contact de la logique herméneutique sens-action

⁶³ Nous assumons en toute humilité que nous poursuivons les réflexions pour mieux évaluer l'intensité des tensions herméneutiques paradoxales et du découplage herméneutique dans le quadriptyque

de Weick (1995), se déploie dans quatre configurations herméneutiques, selon l'alignement ou le décalage entre le sens attribué et l'action concrète. En effet, Smith et Lewis (2011, p.382) conceptualisent le paradoxe organisationnel comme « *des éléments contradictoires mais interdépendants qui existent simultanément et persistent dans le temps* ». Ainsi, dans cette recherche le paradoxe organisationnel est structuré par deux pôles (tutelle/découplage). Cependant, l'analyse des pratiques et interprétations suggère que ce paradoxe organisationnel traduit une pluralité de formes vécues. Cette quadripartition ou multiplication du paradoxe organisationnel par quatre⁶⁴ reflète une certaine complexité émergente. Au-delà d'une simple duplication, les données laissent apparaître quatre façons d'habiter le paradoxe ou d'y échapper momentanément. C'est dire qu'on ne passe pas d'un pôle à l'autre (linéaire), mais on explore tout un espace d'états intermédiaires dynamiques.

Vandangeon-Derumez et ses collègues (2018) ont observé qu'on peut gérer les paradoxes organisationnels en construisant du sens (Weick, 1995) lors d'une conduite paradoxale du changement. Toutefois, leur analyse suppose que les acteurs mobilisent le *sensemaking* pour réduire l'ambiguïté ou l'équivocité (Ibid., 1995) et guider leur action. Leur analyse se concentre donc sur l'alignement entre sens et action. Notre recherche explore un cas plus complexe. En effet, autorités ministérielles et responsables d'agences maintiennent de préférence une dissociation sens-action comme stratégie de navigation paradoxale. Cette dissociation n'est pas un dysfonctionnement herméneutique. Elle apparaît comme une compétence herméneutique sophistiquée permettant de mobiliser stratégiquement les deux pôles paradoxaux selon les contextes organisationnels (liens hiérarchiques, fonctionnels, juridiques, financiers et de contrôle).

La multiplication configurative rejoint les travaux de Lüscher et Lewis (2008, p. 228) sur le « *working through paradox* ». En effet, les auteurs montrent que les managers ne « résolvent » pas le paradoxe mais construisent, en naviguant entre les pôles, une « *workable certitude* » c'est-à-dire une *certitude praticable*. Toutefois, ils (Ibid. 2008, p. 234) proposent qu'on dépasse les logiques « *soit-soit-or* ». Nos données traduisent que

⁶⁴ Cela ne signifie pas que l'on obtient quatre paradoxes distincts, ni que chaque quadrant est en soi paradoxal. Si Q2 et Q3 sont purement paradoxaux dans le vécu quotidien, Q1 et Q4 sont des phases temporaires de cohérence qui participent à la dynamique paradoxale globale car, chaque acteur, dépendamment du contexte, peut basculer d'un quadrant à l'autre.

les acteurs n'intègrent pas les pôles mais les mobilisent sélectivement selon les liens organisationnels. De ce fait, ils créent des configurations différenciées plutôt qu'une synthèse unifiée.

Par ailleurs, l'effet multiplicateur inverse fondamentalement la conception classique du paradoxe comme tension à résoudre (Poole & Van de Ven, 1989; Quinn & Cameron, 1988). Smith et Lewis (2011, p.387) proposent un « *modèle d'équilibre dynamique* » selon lequel les organisations doivent « accepter et engager activement » les tensions paradoxales pour éviter les « *cycles vicieux* » et favoriser les « *cycles vertueux* ». Les données de notre recherche témoignent du fait que les acteurs vont au-delà de l'acceptation. Ils instrumentalisent stratégiquement le paradoxe structurel en dissociant toujours sens et action afin de créer des marges de manœuvre organisationnelles.

À l'épreuve du vécu et de l'action, le paradoxe organisationnel s'actualise dans quatre modes d'appariement entre compréhension et action. Deux d'entre eux incarnent pleinement la tension paradoxale (dans les relations) au sens strict. Il s'agit des autorités ministérielles et responsables d'agences se retrouvant dans les quadrants Q2 et Q3. Les deux autres représentent des phases d'équilibre ou de résolution provisoire. Loin d'abolir le paradoxe organisationnel, cette pluralité manifeste la profondeur et la complexité et conserve la force heuristique de la grille que nous avons proposée. Ainsi, le paradoxe, loin d'être une impasse figée, devient un espace vivant dans lequel alternent résolution, tension, acceptation et contournement (Grimand et al., 2018; Poole & Van de Ven, 1989).

La cartographie en quadrants rend visibles aussi bien les tensions effectives que les régimes de stabilité temporaire souvent négligés dans la littérature. Notre modèle invite à reconnaître que la compétence organisationnelle réside moins dans l'éradication des paradoxes que dans la capacité à évoluer de façon fluide entre les différentes formes de ce paradoxe (Bouchikhi, 1998; Smith & Lewis, 2011a).

5.1.2 Le quadriptyque herméneutique et le découplage organisationnel

Meyer et Rowan (1977) conceptualise le découplage comme une séparation stable entre structures formelles, conformes aux mythes institutionnels, et pratiques efficaces, guidées par la rationalité technique (p. 357). Ainsi, les organisations protègent leur efficacité

opérationnelle en maintenant des rituels symboliques dépourvus d'impact substantiel. Autrement dit le découplage se résume en un ensemble de mesures de façade pour survivre aux pressions institutionnelles, sans une réelle volonté d'adoption. Il peut donc être assimilé à une *hypocrisie organisationnelle* (Brunsson, 2002) où il y a conformité symbolique vs. rationalité technique ; façade vs. cœur d'activité etc.

Le *quadriptyque herméneutique* issu de cette recherche suggère l'**élargissement du découplage binaire à un modèle quadripartite**. En effet, la logique binaire ne saisit pas la diversité des réponses au paradoxe découplage/tutelle. Les résultats empiriques ont identifié quatre configurations distinctes (tableau 4.10) dont deux de *convergence* où sens et action s'alignent (Q1, Q4) et deux de *divergence* (écarts herméneutiques absolus) où sens et action s'inversent (Q2, Q3). Cette matrice quadripartite permet une lecture plus fine du découplage :

- Q1/Q4 : Conformité herméneutique où la compréhension textuelle guide directement l'action (convergence).
- Q2/Q3 : Écarts herméneutiques conscients par lesquels les pratiques contredisent les compréhensions partagées (divergence).

Ainsi, le modèle enrichit le découplage classique en passant d'une dichotomie simple à une géographie organisationnelle à quatre zones. Chacune d'elle est caractérisée par un équilibre distinct entre légitimité symbolique (telle que prescrite par la loi 2020-20 et les autres textes d'application) et efficacité opérationnelle. Cet apport vise à combler la troisième lacune que nous avons précédemment soulignée (sous la sous-section 2.1.4) au sujet du « modèle dichotomique » des néo-institutionnalistes de Meyer et Rowan (1977) et Brunsson (1993). Ce modèle semble ignorer les contraintes opérationnelles pouvant justifier un besoin réel d'interaction pour les organisations. Ainsi, nous nous accordons avec plusieurs travaux dont ceux de Geoffroy (2012, p.308) ayant souligné que « dans les faits, la déconnexion n'est pas aussi marquée. Bien que découplées, deux organisations vont sans cesse s'entremêler ». Pour Zelinschi et ses collègues (2013), cette lacune est l'une des critiques les plus adressées à la TNI : « elle n'accorde pas une grande importance aux acteurs et donne une grande place aux structures » (p.4).

De surcroît, dans la théorie initiale, le découplage est souvent inconscient ou caché. C'est dire que les acteurs ritualisent la confiance et ignorent les contradictions pour protéger leurs pratiques (Meyer et Rowan, 1977, p.357). La logique herméneutique identifiée dans cette recherche se distingue nettement. En effet, les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois sont pleinement conscients de leurs contradictions *sensation* et les assument publiquement. Ainsi, ils pouvaient produire des justifications stratégiques pour légitimer leurs positions (voir sous-section 4.1.4).

Trois exemples illustrent cette conscience explicite :

- *Consultations informelles* (Q3) : P18 reconnaît qu'il crée volontairement la coordination pour éviter « *le chaos et maintenir l'alignement stratégique avec le ministère* ». Il reconnaît l'autonomie accordée par la loi mais suppose la contradiction entre l'autonomie juridique comprise et la tutelle pratiquée.
- *Décision unilatérale d'autonomie* (Q2) : Le modèle émergent met au jour la violation de la tutelle prescrite par l'impératif d'efficacité. À titre illustratif, P1 revendique ouvertement la prise de décision sans aval ministériel en ces termes : « *Si nous tenons à respecter la subordination, nous pourrions pas atteindre les résultats (...) Nous avons pris l'option de faire et d'informer par le biais du CODIR et des revues* ».
- *Supervision volontaire* (Q3) : Pour P10 « *Nous transmettons toujours nos rapports, comptes-rendus et autres documents au ministère, même si la loi ne l'exige pas* ». Ainsi, ce RA, assume publiquement le maintien d'un contrôle qui n'existe plus légalement. Il décrit transmettre de son propre chef tous documents au ministère.

L'explicitation de ces écarts herméneutiques révèle que le découplage herméneutique est un *processus réflexif*. Car, les acteurs comprennent, justifient et choisissent activement de maintenir ou d'inverser le paradoxe organisationnel. Notre modèle suggère ainsi l'évolution du **découplage implicite vers un découplage herméneutique explicite**.

De plus, le découplage herméneutique a des conséquences directes pour la légitimité organisationnelle et la performance opérationnelle. En ce qui concerne la **légitimité**

symbolique, les organisations maintiennent la fiction du respect des prescriptions (tutelle vs découplage) tout en adaptant leur conduite. Elles préservent ainsi leur légitimité externe. Quant aux implications pour la *performance opérationnelle*, soulignons que les inversions conscientes sont justifiées par des impératifs de cohérence sectorielle (collaborateurs) ou d'efficacité individuelle (cloisonnés). Ainsi, la violation apparente des prescriptions peut devenir un levier de performance.

Ces dynamiques s'inscrivent dans une logique de *découplage adaptatif* que la simple protection des pratiques. Elles illustrent comment le découplage peut être *exploité comme stratégie* de gestion des contradictions institutionnelles et renforcer la résilience organisationnelle (Meyer et Rowan, 1977). Elles sont en phase avec les travaux de Boxenbaum et Jonsson (2017) qui, dans leur revue conceptuelle, soulignent l'évolution du concept de découplage initialement perçu comme réponse défensive. En effet, ces néo-institutionnalistes, quatre décennies après la conceptualisation du découplage organisationnel par Meyer et Rowan (1977), ont reconnu dans cette revue conceptuelle, la nécessité de faire évoluer le concept de découplage comme une stratégie adaptative permettant aux organisations de naviguer entre hétérogénéité institutionnelle et impératifs opérationnels. Plus tôt mais toujours dans la même perspective, Greenwood et ses collègues (2011), dans leurs travaux intitulés *Institutional Complexity and Organizational Responses*, ont élaboré un cadre conceptuel intégratif soulignant que les organisations confrontées à la complexité, déploient un répertoire de stratégies structurelles et comportementales dont le découplage adaptatif. Pour ces auteurs, cela permet aux organisations de naviguer entre prescriptions contradictoires et de renforcer leur capacité d'adaptation.

Le découplage adaptatif offre également aux acteurs des conditions d'apprentissage organisation. En effet, en maintenant la tension sens-action, les 18 collaborateurs (qui comprennent le découplage et pratiquent la tutelle) développent des compétences de navigation paradoxale sophistiquées. Ils créent des apprentissages collectifs comme la co-construction budgétaire, la prévalidation informelle, comme plusieurs déclarations l'ont témoigné. C'est dire qu'ils développent une certaine capacité d'innovation dans les pratiques de proximité sociale (Boschma, 2005). Les cloisonnés qui inversent également mais vers l'autonomie, innove dans la distance organisationnelle stratégique. Ils

apprennent l'efficacité opérationnelle rapide et développent des stratégies d'autonomisation. Ainsi, éviter les tensions organisationnelles équivaldrait à renoncer aux apprentissages adaptatifs complexes que ces tensions seules peuvent catalyser.

Ces résultats s'inscrivent dans le prolongement de plusieurs études contemporaines dont celles de Smith et Lewis (2011) qui soutiennent que les organisations qui acceptent et engagent activement les tensions paradoxales (plutôt que de les éviter ou résoudre) évitent la rigidité organisationnelle pour créer et favoriser l'apprentissage continu. Dans la même perspective, une étude récente de Guo et al. (2025) sur 1410 étudiants ingénieurs démontrent que les tensions paradoxales influencent positivement la créativité via le développement de la pensée paradoxale (*paradoxical thinking*). Les auteurs en viennent à conclure que les tensions servent de catalyseurs pour la créativité, l'innovation et le changement transformatif.

5.1.3 Circularité herméneutique et théories du sensemaking organisationnel

La sous-section examine comment le cercle herméneutique de Gadamer (1996, p. 286) en section 4.3.2 enrichit et complète les théories du *sensemaking* développées par Weick (1995). Elle a rencontré en dialogue deux cadres conceptuels apparemment distincts mais fondamentalement convergents dans leur compréhension des processus interprétatifs organisationnels. Elle souligne leurs apports complémentaires pour analyser la gestion des paradoxes institutionnels. Les résultats révèlent que les acteurs béninois ne résolvent jamais définitivement le paradoxe découplage/tutelle mais le rejouent continuellement à travers des cycles *compréhension-action-justification-réinterprétation*. Ce résultat illustre simultanément, comme nous l'explicitons ci-dessous, la *circularité* gadamérienne et l'*enactment* weickien (Gadamer, 1996; Weick, 1995).

Weick (1995, p.4) définit le *sensemaking* comme un processus par lequel les individus construisent et attribuent du sens aux événements organisationnels ambigus. Il défend ce processus comme étant rétrospectif : *les acteurs comprennent ce qu'ils pensent en observant ce qu'ils font*, créant ainsi du sens *a posteriori* plutôt qu'*a priori* (p. 24). Cette dimension rétrospective converge avec le cercle herméneutique gadamérien où « *toute compréhension implique toujours déjà une précompréhension* » (Gadamer, 1996, p.312).

Cette convergence trouve un écho dans la présente recherche, au regard des résultats présentés au chapitre 4. En effet, selon le tableau 4.3, les acteurs ont une compréhension initiale quasi-parfaite (99 à 100% de convergence Sens) du découplage (liens juridiques, financiers et de contrôle) tel qu'il est prescrit par les textes. Mais cela ne les empêche pas, selon les résultats présentés dans le tableau 4.3, de déployer des actions de tutelle (95 - 100% d'actions de connexion). Cette inversion se trouve soutenue par des justifications qui modifient la signification du découplage initial. Un responsable d'agence (P7) illustre cette circularité :

L'évolution de la relation? Les relations ont évolué. Au début, nous interprétons l'autonomie financière accordée par la loi comme une gestion séparée. Mais non. En consultant régulièrement les autorités ministérielles, moi j'ai compris que l'autonomie c'est aussi gérer de manière coordonnée, cohérente. L'autonomie n'est pas dans la dispersion des actions

On peut y voir ce que Weick (1995) qualifie d'*enactment*. En effet, par leurs actions récurrentes, les acteurs créent leur environnement organisationnel (p. 31). L'action de consultation (Q3) transforme la signification de l'autonomie prescrite, qui devient rétrospectivement autonomie coordonnée plutôt qu'autonomie isolée. Cette transformation illustre le *sensemaking* rétrospectif de Weick et la fusion des horizons de Gadamer. Ainsi, le texte (prescription tutelle/découplage) et l'interprète (autorités ministérielles et responsables d'agences béninois) se modifient mutuellement par l'interaction (Gadamer, 1996, p.392).

Malgré ces convergences, les deux cadres diffèrent dans leurs mécanismes explicatifs de la construction du sens. Weick (2009) privilégie l'attention sélective (p.139). Pour lui, lorsque les acteurs sont confrontés à l'équivocité de l'environnement, ils extraient certains signaux qu'ils assemblent en cadres interprétatifs cohérents (Weick, 1995, pp. 49-50). Ce processus est situationnel. Les indices changent selon les contextes immédiats. D'où la flexibilité et l'adaptabilité de la création de sens.

Gadamer (1996, p. 401), quant à lui, privilégie l'horizon d'expérience. Pour lui, la compréhension est toujours médiatisée par l'histoire personnelle de l'interprète, ses préjugés productifs et son appartenance culturelle (p. 298). Cet horizon n'est pas situationnel mais structuré. Il évolue lentement par accumulation d'expériences et structure de façon durable les interprétations possibles.

Selon les résultats de la présente recherche, ces deux mécanismes coexistent. L'intégration des deux cadres génère un concept hybride que nous désignons par le *sensemaking herméneutique*. Ce concept reconnaît aussi bien la flexibilité situationnelle (Weick) que la structuration historique (Gadamer) de la construction du sens. Ainsi, les deux théories s'en trouvent enrichies. En ce qui concerne le *sensemaking*, la dimension historique de Gadamer pose que l'attention aux indices est toujours pré-structurée par les horizons d'expérience. Les acteurs béninois n'extraient pas de façon aléatoire des repères de la Loi n°2020-20 du 20 septembre 2020. Ils sélectionnent de préférence ceux qui résonnent avec leurs trajectoires professionnelles antérieures. C'est ainsi que tous ceux qui ont un parcours antérieur « Fonction publique », qu'ils soient autorités ministérielles ou responsables d'agences (Tableau 4.1, p.159), privilégient les repères de « coordination sectorielle ». Les cloisonnés par contre, optent pour l'efficacité gestionnaire. Cette sélection différenciée est historiquement ancrée. Pour ce qui est de l'herméneutique de Gadamer, la dimension situationnelle weickienne révèle que les horizons d'expérience sont évolutifs par les actions récurrentes. Le cercle herméneutique implique donc la construction active de nouveaux horizons par l'expérience. Le *sensemaking* herméneutique en contextes paradoxaux s'avère pertinent comme le confirment plusieurs recherches dont celles de Smith et Lewis (2011, p.387). Ces derniers documentent comment les managers naviguent dans des tensions exploration/exploitation sans jamais les résoudre définitivement. Ils développent des *mentalités paradoxales* similaires aux postures herméneutiques que nous avons identifiées (Q1-Q4).

5.1.4 Proximité paradoxale et les cinq formes de l'École de la proximité

Dans la sous-section 4.3.3, la présente recherche parvient à une *proximité paradoxale*. Ici, nous rapprochons ce concept des cinq dimensions constitutives de la proximité (*cognitive, organisationnelle, sociale, institutionnelle, géographique*), développées par Boschma (2005). Il en résulte que dans les contextes institutionnels paradoxaux, la proximité n'est pas une variable continue à optimiser globalement mais un choix stratégique différencié dépendamment des liens organisationnels mobilisés. Nous l'explicitons comme ci-après.

Selon Boschma (2005), les cinq formes de proximité facilitent la coordination inter-organisationnelle. Elles améliorent les coûts de transaction, la confiance mutuelle et le transfert de connaissances. Les quadrants de convergence tutelle (Q1) et découplage (Q4) intègrent cette relation proximité-coordination. Prenons d'abord Q1 (*Convergence tutelle*). Le tableau 4.10 présente une convergence sens-action de 97 à 98%. On peut donc y voir que les acteurs affichent une proximité cognitive dans les liens hiérarchiques et fonctionnels. Cette proximité facilite la coordination sectorielle par partage de référentiels communs, communication fluide et alignement des objectifs stratégiques. Un responsable d'agence collaborative (P18) décrit cette facilitation : « *l'alignement stratégie - opérationnel favorise le partage de la même vision sectorielle avec le ministère. Oui, nous avons une proximité cognitive avec le ministère. Nous parlons le même langage* ». En parallèle les acteurs cloisonnés dans Q4 (*Convergence découplage*) dans les liens structurels manifestent une proximité institutionnelle au découplage prescrit (97-100% de convergence). Ainsi, ils acceptent collectivement les normes d'autonomisation. Nous les notons dans les liens juridiques, financiers et de contrôle. Cette proximité institutionnelle légitime leur séparation opérationnelle sans générer de conflits normatifs. Il en résulte que la proximité peut aussi faciliter la distance lorsque celle-ci est institutionnellement prescrite.

Ces convergences confirment Boschma (2005) selon qui, la proximité réduit l'incertitude et stabilise les relations inter-organisationnelles (p. 65). Cependant, Boschma (2005) avertit qu'un excès de proximité génère des effets de verrouillage (*lock-in*) nuisant à l'innovation : trop de proximité cognitive crée la pensée groupale, trop de proximité organisationnelle rigidifie les structures (p. 68). Il suggère l'existence d'un optimum de proximité variable selon les contextes mais toujours recherché globalement. Selon les résultats de notre recherche, les acteurs béninois construisent plutôt des mosaïques de proximités différenciées où certains liens sont maximisés (proximité forte) tandis que d'autres sont minimisés (distance forte). Cette situation crée des configurations hybrides. Cette divergence génère un concept théorique nouveau : *la proximité configurationnelle différenciée*, définie comme la *capacité des acteurs organisationnels à construire des combinaisons spécifiques de proximités fortes/faibles selon les types de liens mobilisés, créant des configurations hybrides stables sans recherche d'optimum global*.

Il s'agit d'un concept qui apporte une contribution originale à la proximité de Boschma (2005). En effet, les acteurs ne recherchent pas le « niveau optimal » (Geldes et al., 2015) de proximité applicable. Ils mobilisent des modèles différenciés adaptés à leurs configurations expérientielles. D'où l'existence d'équilibres multiples selon les trajectoires historiques. Maintenir la proximité dans certains liens tout en créant la distance dans d'autres permettrait donc aux acteurs de satisfaire simultanément aux attentes institutionnelles contradictoires. Cette dimension paradoxale semble absente chez Boschma (2005) centré sur l'efficacité économique. De même, la proximité configurationnelle différenciée suggère des dynamiques temporelles de proximité. En effet, l'analyse de l'ancienneté en section 4.2.4 relève que les configurations de proximité se stabilisent de façon progressive. Cette temporalité suggère que les proximités se cristallisent par des habitudes institutionnelles pour créer des inerties difficiles à modifier, comme relevé par Gadamer (1996, p.322).

D'importantes implications théoriques majeures se dégagent pour les études sur la coordination inter-organisationnelle. Si la proximité n'est pas optimisable globalement mais seulement configurable localement, alors les prescriptions managériales classiques deviennent insuffisantes. Il faut plutôt :

- identifier les configurations souhaitables selon les contextes institutionnels ;
- accepter au sein des mêmes systèmes, la coexistence de proximités et distances ;
- gérer les tensions entre acteurs valorisant proximité vs distance.

Cette perspective rejoint les théories de la gouvernance hybride de (Ménard, 2003) où les organisations combinent mécanismes marchands (distance) et hiérarchiques (proximité) sans rechercher un équilibre optimal. Elles recherchent une adaptation contextuelle. Dans la même perspective, Balland et al. (2015) démontrent que l'excès de proximité cognitive nuit effectivement à l'innovation dans les réseaux technologiques. Ils valident ainsi l'avertissement de Boschma (2005). Cependant, leurs données révèlent aussi que certains réseaux maintiennent volontairement cet excès pour des raisons de contrôle politique plutôt que d'efficacité innovatrice. Ils en viennent à suggérer que les choix de proximité entraînent des stratégies de pouvoir au-delà des considérations techniques.

Le dialogue avec Boschma (2005) révèle que la proximité organisationnelle dans les contextes paradoxaux :

- ne s'optimise pas globalement mais se configure localement ;
- reflète des stratégies politiques de légitimation autant que des impératifs techniques ;
- se stabilise temporellement par cristallisation des habitudes institutionnelles ;
- coexiste avec la distance dans des mosaïques hybrides selon les liens.

Dans cette recherche, nous discutons finalement la proximité comme un choix stratégique contextuel.

5.1.5 Des stratégies de justification comme ressources herméneutiques

Cette sous-section examine comment les acteurs béninois mobilisent des justifications stratégiques (section 4.1.4) pour faire face aux tensions générées par l'écart herméneutique entre le sens attribué et l'action déployée (tableaux 4.3 et 4.4).

Dans la littérature classique de psychologie sociale, la confrontation à une contradiction (entre croyances et actes) est théorisée par Festinger (1957) sous le prisme de la « dissonance cognitive ». Selon cet auteur, cet état génère un inconfort psychologique que l'individu cherche inconsciemment à réduire, notamment en ajoutant des « cognitions consonantes » justifiant l'écart (Festinger, 1957, p.18). Si nos résultats semblent, en apparence, faire écho à cette mécanique (les acteurs ajoutent des justifications à leurs actes), notre analyse phénoménologique révèle une divergence majeure, ancrée dans le *sensemaking*.

Nous proposons dans le tableau 5.1 ci-après, une démarcation entre la dissonance cognitive selon Festinger (1957) et les tensions herméneutiques paradoxales.

Tableau 5.2 Essai de démarcation entre Dissonance cognitive de Festinger et Tensions herméneutiques paradoxales

Dimension analytique	Théorie de la dissonance cognitive (Festinger, 1957)	Découplage herméneutique et tensions herméneutiques paradoxales
1. Posture épistémologique et unité d'analyse	Positivisme psychologique (unité intra-individuelle : le cerveau de l'individu).	Constructivisme et phénoménologie (PECGL) (unité interactionnelle : l'épisode de sens face à la loi)
2. Nature de la tension étudiée	État d'inconfort mental naissant de la contradiction entre deux croyances ou entre une croyance et un comportement.	Conflit d'interprétation (tension <i>herméneutique</i>) naissant de la confrontation consciente entre l'acteur et une prescription équivoque
3. Statut de l'écart (Sens contre Action)	Anomalie ou pathologie psychologique générant un stress que l'individu cherche inconsciemment à réduire à tout prix.	Ressource stratégique assumée. L'acteur maintient l'écart pour rendre opérationnelle une loi paradoxale.
4. Fonction de la rationalisation (Justification)	Aveuglement ou auto-persuasion (ex: minimiser un danger) visant à retrouver une homéostasie interne.	Argumentation institutionnelle lucide (ex : « <i>cohérence sectorielle</i> » ou « <i>efficacité de l'agence</i> ») pour légitimer un bricolage administratif.
5. Finalité pour le système	Rétablissement de la paix psychologique de l'individu, souvent au prix du déni de la réalité matérielle.	Maintien de la fonctionnalité de l'État (la continuité du service) par une adaptation créative au paradoxe (le quadriptyque).

Source : Auteur inspiré de Festinger, 1957

Dans le contexte béninois, la tension paradoxale n'est ni passivement subie, ni vécue comme un biais dysfonctionnel à fuir. Au contraire, elle est transformée en une cohérence d'action située. Les acteurs ne se contentent pas de "réduire" un inconfort psychologique. Ils élaborent des rationalisations sophistiquées qui agissent comme de véritables ressources herméneutiques pour naviguer dans le paradoxe.

Ainsi, lorsque les acteurs collaborateurs font face à l'exigence de découplage, ils mobilisent l'impératif de cohérence sectorielle. Ce mécanisme ne sert pas de simple cognition consonante : il opère une requalification symbolique de l'action. À titre d'exemple, lorsqu'un responsable d'agence affirme « *oui, juridiquement autonomes. Mais*

si chacun fait ce qu'il veut, chaos assuré. Notre coordination n'est pas une violation de la loi, c'est une nécessité sectorielle supérieure » (P18), la justification transforme une apparente déviance au texte en une obligation de survie. L'écart herméneutique est alors rationalisé et rendu opératoire.

Une symétrie justificative s'observe chez les cloisonnés. Confrontés à une prescription formelle de tutelle qu'ils comprennent mais n'appliquent pas (Privilégiant le découplage, Quadrant 2), ils invoquent l'impératif d'efficacité individuelle. Cette posture s'illustre de manière saillante dans le discours : *« la loi dit coordination, mais nous fonctionnons mieux seuls. Notre autonomisation n'est pas de l'insubordination, c'est de l'optimisation gestionnaire »* (P21).

Ces résultats révèlent que les acteurs béninois maintiennent volontairement leurs pratiques contradictoires tout en les légitimant. Un responsable expérimenté reprend parfaitement cette posture métacognitive assumée : *« Parfois, tu sais parfaitement que tu fais le contraire de ce que les textes ont dit. Mais cela reste un choix. Tu n'y peux rien. C'est ça aussi le métier. On s'adapte et on vit avec. Tu n'y peux rien »* (P6).

Ce témoignage illustre une véritable « compétence paradoxale » : l'acteur identifie la contradiction formelle, l'assume dans sa pratique, et la normalise comme inhérente à sa fonction. Cette posture s'inscrit en rupture avec la conception festingérienne d'une tension à résorber à tout prix (Festinger, 1957, p.3). Dans l'administration béninoise, savoir habiter l'écart herméneutique et gérer les contradictions institutionnelles, sans pour autant chercher à les résoudre définitivement, émerge comme une compétence managériale et stratégique à part entière.

5.1.6 Temporalités différenciées et institutionnalisation progressive

Cette dernière sous-section de la discussion théorique de notre recherche examine comment l'ancienneté des acteurs influence la radicalisation de leurs inversions sensation (section 4.2.4), mettant en dialogue les résultats empiriques avec les théories de l'institutionnalisation (Berger & Luckmann, 1966) et de la dépendance au sentier (North, 1990). Elle révèle que les pratiques paradoxales ne s'adaptent pas progressivement aux

nouvelles prescriptions mais se cristallisent dans des configurations stabilisées résistantes au changement, illustrant ce que nous qualifions d'*inertie herméneutique*.

Le tableau 4.8 révèle que les acteurs expérimentés (10 ans et plus) présentent des écarts herméneutiques quasi-absolues (98%) dans les liens où leurs configurations divergent des prescriptions, tandis que les nouveaux (0-5 ans) manifestent des écarts modérés (85 à 88%). Cette différence de 10 à 13 points suggère que les habitudes organisationnelles ancrées sous l'ancienne Loi n° 94-009 du 28 Juillet 1994 persistent massivement malgré l'assimilation cognitive complète des nouvelles prescriptions 2020-20. Cette persistance trouve écho dans les travaux de Berger et Luckmann (1966) sur l'institutionnalisation. Les auteurs perçoivent celle-ci comme le processus par lequel à force de répéter, les actions rentrent dans les habitudes pour créer des modèles qui finalement déterminent les individus qui ont initialement produits (p. 54). Cette persistance peut générer une objectivation en ce sens que les pratiques institutionnalisées acquièrent une réalité objective. Elles contraignent les nouveaux arrivants à les reproduire.

Un responsable expérimenté (P6) exprime cette persistance institutionnelle :

Je disais qu'il y a une sorte d'automatisme qui s'est créé avec le temps. La loi 2020 n'a pas effacé les réflexes, nos manières de faire pour avoir rapidement la validation de l'autorité. Vous convenez avec moi que sur un texte de loi, on ne peut déconstruire tant d'années de pratiques.

Les pratiques de coordination (*réflexes, contacts, circuits*) ont acquis une réalité objective qui contraint l'acteur déterminant de sa volonté consciente (on ne peut déconstruire tant d'années de pratiques). Cette contrainte révèle que l'institutionnalisation crée une inertie comportementale. Les pratiques héritées structurent ainsi durablement les actions malgré la transformation des compréhensions cognitives. Selon le processus de *désinstitutionnalisation-réinstitutionnalisation* (Oliver, 1991), on peut comprendre que cinq ans après l'adoption de la Loi n°2020-20 du 02 septembre 2020, les acteurs les plus expérimentés sont ceux qui inversent le plus massivement les nouvelles prescriptions. Cette situation met au jour une résistance durable au changement institutionnel.

L'institutionnalisation ne génère pas seulement de l'inertie mais aussi une légitimation croissante des pratiques héritées. Les acteurs expérimentés ne maintiennent pas leurs anciennes pratiques par simple habitude. Ils les défendent activement comme supérieures

aux nouvelles prescriptions. Un responsable expérimenté (P11) exprime cette légitimation :

Mais il faut dire les choses telles qu'elles sont. On sait que tout n'était pas rose sous l'ancien système de coordination. Mais, il a bien fonctionné pendant longtemps. Le nouveau système? C'est la question la plus banale. Elle a été importée. Maintenant, il faut voir s'il faut, dans les actions, ne pas faire ce qui marche. C'est pourquoi nous maintenons ce qui marche. Oui bien sûr, l'ancien ministère.

Il apparaît que l'ancienneté ne crée pas seulement des contraintes comportementales (habitudes) mais aussi des convictions normatives (légitimité des pratiques héritées), rendant la transformation institutionnelle doublement difficile : il faut changer non seulement les pratiques mais aussi les systèmes de valeurs qui les légitiment.

Nous qualifions cette dynamique d'*inertie herméneutique* - concept que nous proposons pour désigner la *tendance des acteurs expérimentés à interpréter les nouvelles prescriptions tutelle/découplage de la Loi n °2020-20 du 02 septembre 2020 à travers leurs horizons d'expérience stabilisés (Gadamer, 1996) sous l'ancien régime Loi n ° 94-009 du 28 Juillet 1994, générant des résistances croissantes (plutôt que décroissantes) au changement institutionnel.*

Ce concept émergé de notre recherche peut enrichir les théories de l'institutionnalisation à plusieurs égards. En effet, l'ancienneté radicalise plutôt qu'assouplit. Contrairement aux modèles d'adaptation progressive, l'*inertie herméneutique* révèle que l'expérience prolongée d'un système institutionnel renforce la résistance au changement plutôt que la flexibilité adaptative. Les acteurs expérimentés ne sont pas plus capables de s'adapter (comme le suggérerait l'apprentissage organisationnel) mais moins capables car leurs horizons d'expérience sont plus profondément ancrés (Gadamer, 1996, p.401). Par ailleurs, les réformes obligent une gestion temporelle longue. Si l'*inertie herméneutique* radicalise les résistances, alors les réformes institutionnelles nécessitent des horizons temporels longs (10 à 15 ans minimum) pour permettre le renouvellement générationnel des acteurs. Cette implication contraste avec les logiques de modernisation rapide privilégiées dans les réformes NPM qui attendent des changements en 2-3 ans. De plus, au regard de cette inertie, les acteurs expérimentés devraient être priorités dans les programmes de formation. En effet, ce sont eux qui résistent au plus, plutôt que les

nouveaux qui s'adaptent naturellement. Ainsi, cette recommandation inverse les pratiques de formation habituellement centrées sur l'intégration des nouveaux arrivants.

L'inertie herméneutique illustre également la *dépendance* au sentier identifiée en économie institutionnelle (North, 1990) selon laquelle les choix institutionnels passés contraignent durablement les trajectoires futures, créant des verrouillages difficiles à briser. Les acteurs béninois sont verrouillés dans leurs pratiques héritées de la Loi n ° 94-009 du 28 Juillet 1994, rendant inefficaces les nouvelles prescriptions de la *Loi n ° 2020-20 du 02 septembre 2020* malgré leur compréhension cognitive.

Ce verrouillage a des implications pratiques majeures pour les réformes administratives. Il faudrait donc *éviter les réformes radicales pour des réformes incrémentales*. En effet, celles-ci favorisent une adaptation progressive. C'est d'autant important car, les transformations institutionnelles complètes (comme le passage tutelle au découplage) génèrent des résistances massives. *Accompagner temporellement* les réformes en prévoyant des dispositifs d'accompagnement sur 10-15 ans (coaching, facilitation, communautés de pratique) pourrait également permettre aux acteurs expérimentés de reconstruire progressivement leurs horizons d'expérience. Il serait également important *d'accepter la coexistence temporaire*. Cela implique de reconnaître que pendant 5-10 ans post-réforme, les anciennes et nouvelles pratiques coexisteront préalablement pour créer les configurations paradoxales identifiées (Q1-Q4). Cette coexistence n'est pas un échec mais une phase normale de transition institutionnelle.

D'autres recherches confirment la résistance durable au changement. Nous pouvons en citer Crozier et Friedberg (1977) qui montrent que les acteurs organisationnels défendent stratégiquement leurs « *zones d'incertitude* » acquises, rendant difficiles les transformations structurelles (p. 73). Les acteurs béninois expérimentés défendent leurs pratiques héritées comme zones d'incertitude maîtrisées. Argyris et Schön (1996) identifient des « *routines défensives* » par lesquelles les organisations protègent leurs théories d'usage malgré leurs *théories* proclamées. Les inversions radicales des expérimentés (98%) illustrent ce découplage entre théories proclamées (respect des nouvelles prescriptions) et théories d'usage (maintien des anciennes pratiques).

Le dialogue avec les théories de l'institutionnalisation révèle que :

- Les habitudes institutionnelles persistent massivement malgré les nouvelles prescriptions (convergence) ;
- L'ancienneté radicalise plutôt qu'assouplit les résistances au changement (divergence)
- L'inertie herméneutique nécessite une gestion temporelle longue des réformes (apport)
- La dépendance au sentier crée des verrouillages institutionnels durables (implication)

5.1.7 De la gouvernance au sens vécu en contexte paradoxal : localisation des tensions herméneutiques paradoxales

Cette section vise à situer notre concept de *tensions herméneutiques paradoxales* en dialogue avec les approches dominantes de la littérature sur les tensions dans le secteur public, notamment les Tensions de gouvernance publique (TGP) (Hudon & Mazouz, 2014 ; Mazouz & Tardif, 2010) et le modèle des tensions paradoxales de Smith et Lewis (2011).

En prolongement de l'approche des TGP, Mazouz et ses collègues ont amplement démontré que l'introduction de nouveaux (instruments, cadres de gestion, formes de structures ou de valeurs) de management peut générer des TGP entre les acteurs. Dans cette perspective, les tensions sont souvent appréhendées sous un angle institutionnel, organisationnel, structurel ou instrumental. Elles découlent par exemple de l'inadéquation entre un outil importé et la réalité du terrain.

Si nos résultats mettent en évidence que l'agencification béninoise est porteuse de tensions, l'approche par l'écart herméneutique permet un déplacement du regard analytique. Nos données révèlent que la tension ne réside pas uniquement dans la structure (l'outil de découplage), mais dans le *vécu de la prescription paradoxale*. Les tensions herméneutiques paradoxales identifiées expriment un tiraillement cognitif chez l'acteur qui doit donner du sens à une double injonction formelle. La tension herméneutique paradoxale s'intériorise ainsi la tension de gouvernance : elle montre comment un macro-changement institutionnel est digéré et rationalisé au niveau microsocial.

Dans la même perspective, nous pouvons relever ***une subjectivation des tensions paradoxales par l'apport des quadrants hybrides***. En effet, notre conceptualisation s'articule également avec les travaux de Smith et Lewis (2011), pour que les tensions paradoxales, d'abord latentes dans les systèmes, deviennent saillantes par l'expérience de

l'acteur. Notre quadriptyque herméneutique prolonge cette assise théorique en y apportant une profondeur phénoménologique, particulièrement à travers les configurations où le Sens et l'Action divergentes.

C'est au sein de nos Quadrants 2 (Subversion assumée) et 3 (Rapprochement volontaire) que se cristallise la singularité de notre apport. Là où la littérature classique postule souvent que les organisations gèrent les paradoxes par des stratégies globales de séparation (temporelle ou spatiale), nos quadrants hybrides démontrent un bricolage individuel complexe. En effet, dans le Q3 (Rapprochement volontaire), l'acteur comprend qu'il doit être autonome (Sens), mais recrée de la dépendance pour des raisons de sécurité ou de cohérence (Action). Il génère sa propre tension herméneutique en refusant l'autonomie qui lui est pourtant légalement offerte. Dans le Q2 (Subversion assumée), l'acteur comprend la tutelle (Sens), mais instaure de la distance pour préserver son efficacité (Action), assumant pleinement l'inconfort de cette déviance.

En définitive, le concept de tension herméneutique propose une grille de lecture complémentaire. Il reconnaît l'origine institutionnelle de la tension (à l'instar des TGP), tout en démontrant que sa gestion au quotidien passe par des stratégies d'hybridation (Q2 et Q3). Naviguer dans le paradoxe béninois ne consiste pas à corriger la gouvernance, mais à habiter ces espaces de divergence herméneutique par une constante requalification du sens.

5.1.8 Synthèse intégrative de la discussion

Avant de détailler les apports théoriques, méthodologiques et managériaux de cette recherche, le tableau ci-dessous offre une lecture intégrative de toute la discussion menée en section 5.2.

Tableau 5.3 Synthèse intégrative de la discussion : des questions aux apports théoriques

Sous-section Discussion	Question(s) mobilisée(s)	Tableaux (Chap. 4)	Résultat empirique clé	Concept(s) émergent(s) (Apport théorique)
5.1.1 L'effet multiplicateur de la logique sens-action	QG + QS1 + QS2	T4.3 T4.4 T4.5 T4.11	La logique Sens-Action produit 4 quadrants distincts (Q1-Q4) ; convergence et divergence coexistent exclusivement selon les liens et configurations	Paradoxe « séparé mais proche » ; Quadriptyque herméneutique paradoxal

Sous-section Discussion	Question(s) mobilisée(s)	Tableaux (Chap. 4)	Résultat empirique clé	Concept(s) émergent(s) (Apport théorique)
5.1.2 Le quadriptyque et le découplage organisationnel	QG + QS1	T4.5 T4.8 T4.11	En Collaboration, les liens prescrits « découplage » sont inversés en action « tutelle ». En cloisonnement, les liens prescrits « tutelle » sont traduits en action « découplage ».	Découplage herméneutique (dissociation sens/action comme mécanisme de navigation stratégique)
5.1.3 Circularité herméneutique et sensemaking	QG + QS1	T4.3, T4.5 T4.10	Le sens attribué est relativement partagé entre les configurations, mais l'action diverge radicalement. Le cercle herméneutique opère différemment selon les horizons de compréhension	Équivocité de l'action (le paradoxe naît dans l'expérience, pas dans le texte)
5.1.4 Proximité paradoxale et l'École de la proximité	QS2	T4.6 T4.7 T4.8	18/18 acteurs en Collaboration déploient des stratégies de connexion informelle ; 5/5 en Cloisonnement déploient des stratégies de séparation sur les liens connectés prescrits	Proximité paradoxale (micro) ; Proximité configurationnelle différenciée (méso)
5.1.5 Stratégies de justification comme ressources herméneutiques	QS1 + QS2	T4.5 T4.10	La collaboration justifie l'écart par la « cohérence collective » ; Cloisonnement par l'« efficacité individuelle ». Critique mutuelle symétrique	Découplage herméneutique (dimension justificative : rationalisation a posteriori de la dissonance sens/action)
5.1.6 Temporalités différenciées et institutionnalisation	QS1	T4.9	La récurrence des écarts herméneutiques se cristallise avec l'ancienneté (totale chez les 10+ ans). Le Cloisonnement n'apparaît qu'avec les acteurs de 0-10 ans	Inertie herméneutique (rigidification des schémas interprétatifs avec l'expérience)
5.1.7 De la gouvernance au sens vécu : les tensions herméneutiques paradoxales	QG + QS1	Synthèse Q2 et Q3	L'acteur ne subit pas le paradoxe, il l'hybride. Le Q3 démontre un refus de l'autonomie formelle au profit d'une sécurité opérationnelle (Rapprochement volontaire	Tensions herméneutiques paradoxales (déplacement du regard du structurel au tiraillement cognitif vécu)

Source : Auteur

Il récapitule, pour chaque sous-section, les questions de recherche mobilisées, les tableaux de résultats sur lesquels s'appuie l'argumentation, les principaux constats empiriques discutés, ainsi que les concepts émergents qui en découlent. Ces derniers

correspondent aux apports théoriques détaillés dans le tableau de démarcation présenté ci-après en sous-section 5.2.1.

5.2 Apports de la recherche

Cette section présente dans ses cinq subdivisions, trois apports majeurs de la recherche. Il s'agit des apports théoriques, méthodologiques et pratiques.

5.2.1 Les apports théoriques de la recherche : vers une compréhension phénoménologique de l'action publique

Afin de cristalliser la portée de nos contributions, il convient de situer précisément nos résultats par rapport à la littérature existante. Le tableau ci-après récapitule les concepts émergents de notre recherche (ancrage empirique) et explicite en quoi ils enrichissent, nuancent ou dépassent les concepts et approches théoriques mobilisés (démarcation). Ces apports répondent directement aux questions de recherche, en renouvelant de façon substantielle la compréhension scientifique du paradoxe découplage et tutelle. Cette synthèse met en exergue la valeur ajoutée de notre modélisation herméneutique face aux approches traditionnelles du paradoxe et du néo-institutionnalisme.

Tableau 5.4 Démarcation et ancrage des concepts nouveaux de la recherche

Concept nouveau	Niveau analytique	Définition synthétique	Ancrage empirique (Tableaux)	Illustrations empiriques clés	Question(s) répondue(s)	Apport théorique mobilisé
Paradoxe "séparé mais proche"	Conceptuel (méta)	Métaphore conceptuelle désignant la tension centrale entre liens déconnectés prescrits (juridiques, financiers, de contrôle) et liens connectés maintenus (hiérarchiques, fonctionnels)	T4.3 (sens dominant par lien) ; T4.4 (action dominante par lien) ; T4.10 (oppositions axiologiques)	Sens_Découplage dominant sur Jur/Fin/Ctr (99-100%) vs Sens_Tutelle dominant sur Hiér/Fonc (87-100%)	QG : Socle paradoxal fondamental que les acteurs doivent "donner à sens"	Meyer & Rowan (1977) ; Boschma (2005)
Tensions herméneutiques paradoxales	Phénoménologique (micro)	Éprouvé subjectif généré par la prescription paradoxale ; friction interprétative vécue par l'acteur entre ce que la loi dit (séparation/connexion) et ce qu'il ressent devoir faire pour fonctionner	T4.5 (dissonances/inversions) ; T4.8 (conformité/inversion) ; T4.10 (oppositions axiologiques)	5 types de dissonance qualifiée (convergence totale, dissonance radicale, inversion complète, inversion quasi-totale, inversion absolue)	QG + QS1 : Comment les acteurs vivent-ils et interprètent-ils les prescriptions paradoxales ?	Weick (1995, p. 91) : équivocité ; Gadamer (1960) : horizon herméneutique ; Smith & Lewis (2011) : tensions paradoxales
Découplage herméneutique	Mécanisme (micro)	Dissociation interprétative entre le sens attribué (Sens_Tutelle / Sens_Découplage) et l'action déployée (Action_Tutelle / Action_Découplage) ; le sensemaking produit une inversion et non un alignement	T4.5 (dissonance/inversion) ; T4.8 (prescription vs pratique) ; T4.9 (Écarts herméneutiques)	Inversions/écarts de 85–100% selon l'ancienneté et la configuration	QG + QS1 : Les autorités ministérielles et responsables d'agences béninois résolvent l'équivocité en dissociant cognition et acte	Weick (1995, p. 91); Meyer & Rowan (1977, p. 341)
Inertie herméneutique	Diachronique (micro/méso)	Tendance des acteurs les plus expérimentés à maintenir leurs cadres interprétatifs antérieurs	T4.9 (Écarts herméneutiques selon l'ancienneté)	Intensité d'inversion croissante : 85% (0-5 ans) → 92% (5-10 ans)	QS1 + QS2 : Les interprétations différenciées s'approfondissent	Gadamer (1960) : pré-structure de compréhension ;

		face aux nouvelles réalités organisationnelles, manifestant une résistance à l'enrichissement ou à la transformation de leurs compréhensions établies		ans) → 98% (10+ ans)	et se rigidifient avec l'ancienneté	Weick (1995) : enactment sédimenté ; Boschma (2005) : lock-in de proximité
Proximité paradoxale	Stratégique (micro)	Ensemble de pratiques de connexion (tutelle en action) déployées précisément sur les liens juridiques, financiers et de contrôle où la prescription prescrit la séparation	T4.6 (stratégies de connexion) ; T4.8 (inversion Collaboration) ; T4.9 (Écarts herméneutiques)	Stratégies déployées par 16 à 18/18 acteurs en Collaboration sur les 3 liens déconnectés	QS2 : La connexion là où la loi sépare est une stratégie délibérée de gestion du paradoxe	Boschma (2005) ; Weick (2009, p. 136) : enactment
Proximité configurationnelle différenciée	Configurationnel (méso)	Répartition asymétrique et symétrique des liens privilégiés/contournés selon la configuration d'appartenance (Collaboration vs Cloisonnement) : chaque configuration "choisit" ses liens de proximité et en inverse d'autres de façon systématique	T4.7 (distance structurelle) ; T4.8 (conformité/inversion) ; T4.10 (liens privilégiés, opposition axiologique)	Inversion symétrique parfaite : Collaboration inverse Jur/Fin/Ctr ; Cloisonnement inverse Hiér/Fonc	QS1 + QS2 : Les interprétations ET les stratégies varient selon la configuration, pas selon le statut formel	Boschma (2005) : proximité différenciée ; Smith & Lewis (2011) : navigation paradoxale
Quadriptyque herméneutique paradoxal	Modélisation (méta)	Modèle à 4 quadrants croisant le sens attribué (Tutelle/Découplage) et l'action déployée (Connexion/Séparation), révélant 4 manières d'habiter le paradoxe sans le résoudre	T4.5 (croisement Sens/Action) ; T4.11 (quadrants Q1–Q4) ; T4.10 (oppositions axiologiques)	Q1 et Q4 : Convergence sens-action (94–100%) ; Q2 et Q3 : Divergence/Inversion (87–100%)	QG : Les acteurs habitent les prescriptions paradoxales selon 4 postures herméneutiques distinctes	Weick (1995, 2009) : sensemaking circulaire ; Meyer & Rowan (1977) : découplage ; Boschma (2005) : proximité

Note. QG = Question générale (Comment les acteurs donnent-ils du sens à la prescription paradoxale découplage/tutelle ?) ; QS1 = Question spécifique 1 (Quelles interprétations différenciées... ?) ; QS2 = Question spécifique 2 (Quelles stratégies de gestion paradoxale...?). Les tableaux (T) cités renvoient au chapitre Résultats.

À la lumière du tableau de démarcation précédent, l'on peut tenter une **grammaire phénoménologique et compréhensive** à partir des sept concepts générés par notre démarche itérative, pour l'étude de l'administration publique. L'apport théorique fondamental de cette recherche réside dans le déplacement de la focale analytique. Celle-ci transfère l'étude des réformes structurelles (l'agencification) du terrain de l'ingénierie organisationnelle vers celui de la production de sens (sensemaking). Cette posture génère quatre contributions théoriques majeures.

1. La subjectivation du néo-institutionnalisme par l'herméneutique

Notre première contribution théorique réside dans le renouvellement du concept de découplage (Meyer & Rowan, 1977). Par le **paradoxe « séparé mais proche »**, nous comprenons que la prescription contradictoire de la loi n'est pas qu'une anomalie juridique, mais un état endémique de la relation de tutelle. Face à cela, le concept de **découplage herméneutique** permet de dépasser la vision classique d'une simple hypocrisie organisationnelle (Brunsson, 2002). Nous conceptualisons le découplage comme une authentique *opération cognitive de survie* : les acteurs séparent le sens qu'ils donnent au texte de l'action qu'ils occupent sur le terrain. Cet apport est renforcé par l'identification de l'**inertie herméneutique**, qui permet de comprendre les résistances aux réformes. En effet, cette étude suggère que ce ne sont pas les structures qui résistent au changement, mais les schémas interprétatifs historiques des acteurs qui se rigidifient face à l'équivocité d'un texte nouveau.

2. L'intégration du vécu dans la théorie des paradoxes organisationnels

Alors que la littérature dominante sur les paradoxes (Smith et Lewis, 2011) se concentre souvent sur la nature objective des tensions et les stratégies rationnelles pour les gérer, notre recherche contribue à en explorer la face intime et subjective. La conceptualisation des **tensions herméneutiques paradoxales** permet d'enrichir les travaux de Weick (1995) en suggérant que la perte de sens *en* contexte public peut, au-delà de l'incertitude environnementale, naître de l'injonction contradictoire elle-même. Le paradoxe se révèle comme une épreuve de sens continuellement vécue et réinterprétée par l'acteur public.

3. La dynamisation et l'extension de l'École de la proximité

Notre troisième apport s'adresse à la littérature sur les proximités Boschma (2005). En contexte de tutelle publique, la proximité est traditionnellement abordée comme une donnée institutionnelle, géographique ou organisationnelle figée. En introduisant les concepts de **proximité paradoxale** (au niveau micro) et de **proximité configurationnelle différenciée** (au niveau méso), la proximité se veut comme un *outil stratégique d'ajustement*. La proximité n'est plus un état, mais un mécanisme d'action malléable. Ainsi, les acteurs l'instrumentalisent (en s'approchant ou en s'éloignant sur les registres cognitifs ou sociaux) pour compenser les failles du design structurel et maintenir la fonctionnalité de l'État.

4. La cartographie heuristique des relations de tutelle

Enfin, le **quadriptyque herméneutique paradoxal** offre une alternative constructiviste aux modélisations positivistes de la gouvernance publique. Il propose une grille de lecture transposable par son ancrage phénoménologique. Il révèle que l'issue d'une réforme d'agencification ne dépend pas de la perfection de la loi ou du décret (niveau macro), mais de la posture d'habitation du paradoxe adoptée par les acteurs (niveau micro et méso), oscillant entre collaboration fonctionnelle et cloisonnement dysfonctionnel.

Par ailleurs, ce modèle quadripartite du vécu organisationnel du paradoxe (tableau 4.10), entre en rupture nette avec la dichotomie traditionnelle « couplage/découplage ». Là où la littérature classique, illustrée par Meyer et Rowan (1977), opposait légitimité institutionnelle et efficacité technique en deux postures, le terrain béninois met en évidence quatre logiques complémentaires :

- Q1 (convergence tutelle) : alignement sens-action sur la tutelle prescrite;
- Q2 (divergence tutelle) : connaissance du sens tutelle mais action indépendante (découplage stratégique) ;
- Q3 (divergence découplage) : autonomie comprise mais coordination volontaire effectuée
- Q4 (convergence découplage) : alignement sens-action sur le découplage prescrit.

L'intégration simultanée de l'herméneutique (Gadamer, 1996, p.259), et du *sensemaking* (Weick, 1995, p.70) fait de ce modèle un outil innovant. Il appréhende aussi bien les états (proximité, distance, inversion, conformité) que les mouvements dynamiques et hybrides. Il fait écho dans la littérature récente sur la « gestion différenciée du paradoxe » (Smith & Lewis, 2011) tout en proposant une typologie originale ancrée en contexte africain, et généralisable à d'autres terrains caractérisés par des prescriptions institutionnelles contradictoires.

5. Contribution à la théorie du Sensemaking : de la réduction de l'équivocité à l'habitation du paradoxe

Cette thèse apporte d'abord une contribution opérationnelle à la théorie du sensemaking. En traduisant la distinction weickienne entre la question « *What's going on here?* » (compréhension de la situation) et « *What do I do next?* » (orientation de l'action) en un double codage systématique des segments d'entretien (codes Sens et Action), l'étude propose un dispositif empirique intéressant pour observer concrètement les configurations sens–action dans les organisations publiques. Cette architecture de codage permet de mettre au jour, au-delà des seules narrations individuelles, un quadriptyque de configurations qui donne une forme observable à la circularité entre interprétation et *enactment* postulée par Weick (1995).

Ensuite, la thèse enrichit le *sensemaking* sur le plan paradoxal. Alors que les travaux classiques décrivent le sensemaking comme une réponse à une équivocité relativement diffuse, les résultats montrent qu'il peut se déployer face à un paradoxe structurel explicite, formulé ici comme paradoxe « séparé mais proche » entre découplage structurel et tutelle fonctionnelle. Dans ce contexte, les processus de construction de sens ne convergent pas vers une seule interprétation stabilisée, mais se distribuent en configurations interprétatives différenciées (collaboration vs cloisonnement). Ce qui donnent lieu à des alignements ou des divergences sens–action. Le *sensemaking* apparaît ainsi non comme une réduction linéaire de l'ambiguïté, mais comme un travail continu de composition avec des tensions herméneutiques paradoxales.

Enfin, l'articulation avec la phénoménologie herméneutique introduit la notion d'inertie herméneutique qui prolonge la réflexion de Weick sur la *réention sélective*. Les résultats suggèrent que, chez les acteurs les plus expérimentés, le *sensemaking* consiste moins à réviser les cadres de compréhension qu'à les maintenir en place face aux réformes. Le processus n'aboutit pas à la résolution du paradoxe, mais à l'apprentissage de manières d'habiter durablement des tensions, au prix d'une résistance à l'enrichissement ou à la transformation des cadres interprétatifs acquis. De ce point de vue, la thèse propose une conception du *sensemaking* qui est à la fois paradoxale et herméneutique : il ne vise pas seulement à clarifier ce qui se passe, mais à rendre vivable un paradoxe structurel qui persiste.

5.2.2 Apports méthodologiques : l'herméneutique phénoménologique appliquée

Dans cette recherche qualitative, l'accent a été mis sur la rigueur, la réflexivité et la transparence procédurale, en cohérence avec le paradigme constructiviste (PECGL). La recherche répond ainsi aussi bien à une exigence d'originalité qu'à une nécessité d'ouverture sur de nouveaux protocoles d'investigation du paradoxe organisationnel. Ceci étant, nous récapitulons les apports méthodologiques en quatre points ci-dessous :

La première contribution méthodologique consiste en une opérationnalisation rigoureuse du PECGL (Guba & Lincoln, 1985), spécifiquement adaptée à l'analyse organisationnelle africaine. L'analyse a articulé les principes du paradigme constructiviste - pluralité de voix, réflexivité du chercheur, ancrage empirique - à l'herméneutique (Gadamer, 1996, p.275). Elle permet une interprétation profonde des vécus et logiques d'action au sein du paradoxe.

Le design méthodologique original offre ainsi un guide répliquable pour tout chercheur souhaitant explorer la gestion des contradictions institutionnelles en administration publique, tout en assumant explicitement les limites de la généralisabilité quantitative.

Le Codage différencié Sens/Action, une innovation transférable constitue le deuxième apport. Il a permis de cartographier finement l'écart structurel entre interprétations/sens (ce que l'on comprend) et actions/pratiques efficaces (ce que l'on fait). Cela révèle des inversions, convergences et dissonances qui restaient invisibles avec un codage

traditionnel (thématique ou axial). Ce choix de différenciation (tableaux 4.3 et 4.4) fournit un modèle pour toute étude cherchant à objectiver les processus de justification et de gestion du paradoxe par les acteurs. La mise en place de ce codage dans Dedoose constitue la deuxième contribution méthodologique de la présente étude. Cette technique par une lecture interprétative, est transférable à des contextes variés.

Comme troisième apport, la thèse évoque l'opposition traditionnelle entre qualité pure et quantification stricte. Par le déploiement d'une quantification indicative (92-100 % de convergence/inversions), elle démontre comment la phénoménologie herméneutique peut s'ouvrir à des dispositifs d'objectivation partielle, sans céder aux artefacts statistiques. Cette hybridation méthodologique offre un protocole innovant, respectant le cœur épistémologique du PECGL tout en permettant des synthèses systématiques (tableaux comparatifs 4.4 et 4.9).

La rigueur, la réflexivité et l'ouverture documentaire se trouvent au cœur du quatrième apport. En effet, la posture de l'étude, mêlant rigueur documentaire (présence systématique des sources sur chaque tableau/verbatim), la coconstruction avec les participants des questions de recherche, le questionnement critique du biais du chercheur et la transparence sur les choix d'analyse (section 5.3.3), contribue à élever le standard de réflexivité attendu en recherche doctorale qualitative.

Il convient de retenir que les différentes contributions méthodologiques forment un socle pour la diffusion, l'autocritique et la réplique d'études similaires en Afrique et ailleurs, notamment pour explorer d'autres formes de paradoxes ou de réformes institutionnelles complexes.

5.2.3 Apports pratiques pour la gouvernance publique béninoise

L'un des enjeux majeurs de cette étude tient à sa portée pratique immédiate pour la réforme administrative au Bénin. Plus qu'un rapport empirique, ce travail propose un faisceau de recommandations et d'orientations directement issues de la dynamique paradoxale retenue, validées à la lumière des 23 trajectoires (Dedoose) et des échanges approfondis avec les praticiens et décideurs du secteur. Il s'agit de :

- *Reconnaître le paradoxe comme ressource*

Le constat central ressortant de l'ensemble du corpus (Section 4, tableaux 4.3, 4.4) est que le paradoxe découplage/tutelle ne gêne pas forcément la performance organisationnelle. Former les cadres supérieurs à la gestion des tensions (Q3), légitimer l'existence de configurations hybrides (tableau 4.11), et accepter une diversité localisée de pratiques, seraient des facteurs d'efficacité et de résilience.

- Différencier la gouvernance par type de lien organisationnel

Les résultats démontrent que l'organisation des proximités/distance forte dépend du type de lien. Il devient crucial d'abandonner l'approche homogène des réformes institutionnelles : les liens hiérarchiques et fonctionnels justifient la coordination, tandis que les liens juridiques/financiers/contrôle autorisent l'autonomie pratique. Adapter les attendus, revoir la rédaction des articles litigieux de la Loi n °2020-20 du 02 septembre 2020, et clarifier les dispositifs de co-responsabilité pourraient faciliter la prévisibilité des comportements et réduire la tension institutionnelle.

- Accompagner temporellement et socialement les transformations

La progression des inversions avec l'ancienneté, attestée par la quantification Dedoose (tableau 4.9, section 4.2.4), impose un accompagnement de long terme et un soutien ciblé pour les agents expérimentés confrontés à la mutation de leurs repères. Une coordination de la formation continue, le recours aux communautés de pratiques et à des dispositifs d'accompagnement par les pairs, permettraient l'adaptation progressive, plutôt qu'un changement brusque générateur de résistance systémique.

- Formaliser les justifications et outiller la réflexivité des dirigeants

Le développement de justifications stratégiques, loin d'être une anomalie (section 4.1.4), s'avère un outil de gestion reconnu. Former les décideurs à l'analyse réflexive des paradoxes, à la construction de discours de légitimation adaptée (pragmatiques, morales, institutionnelles) permettraient d'éviter la perte de sens et d'améliorer le pilotage pluriel des réformes.

- Faire de la pluralité des solutions une norme gestionnaire

Plutôt que d'imposer des modèles uniques, il importe d'officialiser la pluralité des arrangements locaux. C'est dire que le paradoxe découplage/tutelle requiert des réponses

multiples, configurées, contextualisées. Mettre en place des dispositifs d'évaluation qualitative (audit réflexif, retour d'expérience, feedback continu) favorisera l'institutionnalisation d'une gestion différenciée du paradoxe propre à la culture administrative béninoise.

5.2.4 Apports pour les réformes administratives en Afrique francophone

Notre étude offre enfin des leviers d'action et de réflexion à l'échelon régional, pour les pays d'Afrique francophone engagés dans des processus similaires d'agencification, de modernisation et d'hybridation institutionnelle.

Le premier consiste à *reconnaître le paradoxe comme invariant institutionnel africain*. En effet, au-delà du Bénin, le caractère hybride/inabouti des réformes - autonomisation déclarée des agences mais maintien de tutelle politique de fait - est partagé par des voisins comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire ou le Burkina Faso (littérature comparée, section 2.3). Valoriser le paradoxe comme composante systémique, plutôt qu'une résistance dysfonctionnelle, peut contribuer à apaiser les réformes et à renforcer l'agilité institutionnelle.

Un autre levier de réflexion est d'*adapter les modèles occidentaux aux contextes locaux*. Pour y parvenir, il faudra éviter l'importation mécanique de modèles administratifs occidentaux sans médiation herméneutique locale s'impose comme une leçon centrale. Le quadriptyque élaboré dans cette thèse montre que l'hybridité n'est pas un échec mais une stratégie institutionnelle contextualisée, à outiller et à légitimer.

Instaurer l'apprentissage inter-pays et les bonnes pratiques régionales s'avère également un moyen d'intervention. Le dialogue régional croisé, par diffusion de retours d'expérience, de dispositifs mixtes (mise en réseau des agences, mutualisation des formations, forums régionaux des directeurs d'agence) pourrait accélérer l'acculturation des nouveaux dirigeants et l'assimilation des innovations managériales.

Par ailleurs, il faudra *soutenir la formation des élites publiques africaines à la gestion du paradoxe*. En effet, former spécifiquement les décideurs à la gestion différenciée des paradoxes permettra d'éviter les découragements face à la complexité. Cela aidera

également à sécuriser les transitions et anticiper les résistances. C'est à ce prix que les réformes seront plus robustes et adaptées aux réalités africaines.

Enfin, un autre outil pour agir et penser au niveau régional, est de *pluraliser les analyses sectorielles*. Le modèle de gestion paradoxale développé ici pourrait servir de toile pour des recherches ultérieures dans des secteurs variés (santé, éducation, infrastructures). Chaque secteur met en jeu des proximités/distance hybrides bien spécifiques, dont l'analyse permettra l'enrichissement continu du cadre théorique développé.

5.2.5 Apports pour les théories de la gouvernance publique internationale

Cette thèse propose enfin de renouveler le débat sur la nouvelle gestion publique (NPM, *New Public Management*) (Hood, 1991) et ses avatars contemporains dans la littérature internationale.

1. Critique du NPM et relecture de l'autonomisation

Le modèle NPM, en prescrivant une autonomisation massive sans gestion explicite des paradoxes générés (autonomisation assurée/dépendance persistante), laisse ouverte une zone d'indétermination dont nos résultats rendent compte. La dissociation autonomie prescrite / autonomie pratiquée résonne avec les critiques offertes aux limites du NPM dans des environnements institutionnels non occidentaux.

2. Enrichissement des théories post-NPM par le principe de proximités paradoxales

La thèse introduit le concept de *proximité paradoxale* comme principe d'organisation hybride, combinant autonomie et coordination, distance et connexion, dans des dispositifs évolutifs et polycentriques. Cette proposition éclaire les observations d'Osborne (2006) sur la nouvelle gouvernance publique « *New Public Governance* », mais lui ajoute une dimension structurellement paradoxale, particulièrement visible dans les configurations africaines hybrides.

3. Recommandation pour une gestion durable des paradoxes publics

Les réformes administratives internationales gagneraient à articuler des prescriptions globales (autonomisation, efficacité) et reconnaissance des arrangements locaux

différenciés, dans une logique non plus de conformité normative unique mais de gestion réflexive continue des paradoxes (dialogue section 4 et tableaux comparatifs).

4. Ouverture vers une théorie inductive de la gouvernance paradoxale

Le quadriptyque herméneutique, ancré dans le corpus béninois, peut être mobilisé comme point de départ pour une théorie inductive des systèmes de gouvernance paradoxale. Les cas d'agencification, de déconcentration, d'autonomisation sectorielle constituent autant d'opportunités d'enrichir - par une pluralité d'études de cas comparés - une science de l'action publique axée sur la gestion différenciée du paradoxe institutionnel.

5. Implication pour les évaluateurs et bailleurs internationaux

Les dispositifs d'évaluation et d'accompagnement international (Banque mondiale, Union européenne, agences onusiennes) devraient intégrer cette compréhension nuancée du paradoxe, sous peine de sur évaluer « l'échec » des réformes africaines. Prendre en compte la gestion herméneutique (justifications, proximités, inversions) permet d'apprécier la robustesse adaptative des administrations, au-delà d'indicateurs stricts de conformité réglementaire.

5.3 Limites méthodologiques et perspectives de recherche

Cette section assume une posture autocritique rigoureuse. Elle expose les limites inhérentes au design de recherche, aux choix épistémologiques et méthodologiques et aux contraintes empiriques qui ont structuré cette étude du paradoxe découplage/tutelle dans l'administration publique béninoise.

Loin de constituer une faiblesse, cette transparence critique renforce la validité scientifique de la démarche en permettant aux futurs chercheurs d'identifier précisément les conditions de transférabilité et de répliation du protocole adopté. Chaque sous-section articule reconnaissance explicite des limites, justification des choix retenus et ouverture vers des perspectives de recherche futures susceptibles de dépasser ces contraintes.

5.3.1 Limites liées à l'échantillonnage et à la généralisation

La première catégorie de limites à notre recherche concerne la taille et la représentativité de l'échantillon mobilisé pour documenter empiriquement le paradoxe découplage/tutelle. En effet, les 23 participants constituent un corpus riche qualitativement mais limité quantitativement. Cela peut soulever des questions légitimes sur la généralisation des résultats au-delà du contexte béninois immédiat.

La *taille de l'échantillon vs saturation théorique* est la première limite importante à soulever dans ce travail. En effet, l'échantillon de 23 participants, bien que cohérent avec les standards des recherches qualitatives doctorales en sciences de gestion (Paillé & Mucchielli, 2016), ne permet pas la généralisation statistique. Ceci étant, il importe de préciser que la logique qualitative poursuivie privilégie la saturation théorique (Corbin & Strauss, 1990). Nous l'avons atteinte sur le 19ème participant, comme nous l'avons relevé dans le chapitre 3 sur la méthodologie.

Pour dépasser cette limite, nous proposons une étude quantitative complémentaire ou confirmatoire. Cette étude pourrait, utiliser des questionnaires pour mesurer la compréhension des prescriptions (à l'aide des échelles Likert par exemple), les actions en faisant un inventaire des comportements; et les justifications mobilisées par les acteurs. Des analyses factorielles permettraient de valider statistiquement l'existence des quadrants et de quantifier de façon robuste les proportions d'acteurs dans chaque configuration.

La deuxième limite concerne la spécificité culturelle, institutionnelle et historique du contexte béninois qui limite la transférabilité directe des résultats à d'autres administrations publiques africaines ou internationales. Le Bénin présente des caractéristiques uniques à savoir : ancienne colonie française, démocratie consolidée depuis 1990 (MTFP, 2010), société civile dynamique, culture administrative spécifique valorisant hiérarchie et consensus (Banegas, 1995). Ces particularités, selon Gadamer, (1996) influencent les horizons d'expérience et peuvent structurer l'interprétation du paradoxe.

Par exemple, la forte prévalence de la configuration collaborative (18/23 participants) pourrait refléter une culture administrative béninoise privilégiant cohésion collective plutôt qu'autonomisation individualisée. Dans un contexte administratif différent (par exemple anglo-saxon privilégiant individualisme et performance), la distribution entre configurations pourrait être inverse. Cette dépendance contextuelle relativise la portée universelle du quadriptyque herméneutique paradoxal.

Des recherches comparatives internationales pourraient être menées Pour tester la robustesse transculturelle du modèle, des études comparatives contrôlées devraient être menées dans d'autres contextes d'agencification : Afrique francophone (Sénégal, Côte d'Ivoire, Burkina Faso présentant héritages coloniaux similaires), Afrique anglophone (Ghana, Kenya aux cultures administratives distinctes), Europe (France, Belgique confrontées aux paradoxes similaires), Amérique (Québec, contexte francophone nord-américain). Ces comparaisons permettraient d'identifier les invariants structurels du paradoxe (mécanismes universels du découplage herméneutique) et les variations culturelles (distributions différentes entre quadrants selon contextes).

5.3.2 Limites liées au design méthodologique

Le design méthodologique global de la recherche présente trois limites structurelles. La première concerne la triangulation quantitative. En effet, la recherche adopte une posture exclusivement qualitative cohérente avec l'épistémologie constructiviste PECGL (Guba & Lincoln, 1989) et l'approche phénoménologique herméneutique (Gadamer, 1996, p.275). Cette cohérence épistémologique présente l'avantage de la profondeur interprétative. Toutefois, il apparaît une absence de triangulation qu'un design de recherche mixte aurait pu combler.

Les futures recherches devraient adopter un design séquentiel explicatif mixte (Creswell & Poth, 2018). La phase qualitative exploratoire permettra d'identifier les configurations paradoxales (répliquant le présent protocole) et la phase quantitative confirmatoire testant statistiquement les hypothèses générées (questionnaires, analyses factorielles, modélisations d'équations structurelles). Cette approche mixte combinerait profondeur herméneutique et robustesse statistique, dépassant les limites respectives de chaque méthode isolée.

La recherche adopte un design transversal; ce qui peut soulever une deuxième limite, au sujet d'un suivi longitudinal. En effet, les 23 entretiens ont été menés sur une période concentrée (courant 2025) environ 5 ans après l'adoption de la loi 2020-20. Ce design transversal capture un instantané des configurations paradoxales à un moment donné. Mais il ne permet pas de documenter les trajectoires évolutives. Aussi, les théories de l'institutionnalisation (Berger & Luckmann, 1966) suggèrent-elles 10 à 15 ans pour que les nouveaux arrangements institutionnels se stabilisent durablement. Le présent instantané capture potentiellement une phase transitoire dont les configurations pourraient évoluer substantiellement sur le long terme.

Peut-être, s'avère-t-il prometteuse pour dépasser cette limite, la voie d'études longitudinales sur 5 à 10 ans. Ce type de recherche exige le suivi des mêmes participants sur 5-10 ans post-réforme en documentant les transitions entre quadrants, l'évolution des justifications stratégiques et la stabilisation ou transformation des configurations. Un design optimal combinerait : (1) entretiens répétés tous les 18-24 mois avec les mêmes participants (panel qualitatif) ; (2) collecte continue de données comportementales objectives (archives administratives) ; (3) analyse des événements déclencheurs de transitions (changements politiques, crises sectorielles). Cette approche permettrait de construire une théorie dynamique du paradoxe, complétant le modèle statique actuel. Or, dans le contexte public béninois, il est utopique d'avoir les mêmes acteurs dans les positions ciblées dans cette recherche sur une si longue période.

La troisième limite méthodologique concerne la nature déclarative des données. Les 23 entretiens semi-directifs documentent ce que les participants disent faire et penser, non ce qu'ils font effectivement. Cette distinction classique en sciences sociales (Argyris & Schön, 1996) oppose théories proclamées et théories d'usage. Les acteurs peuvent consciemment ou inconsciemment présenter des versions idéalisées, socialement désirables ou stratégiquement orientées de leurs pratiques.

Nous suggérons, en guise d'approche pour combler cet écart, une observation ethnographique complémentaire. Ainsi, il sera mis en place un suivi quotidien de responsables pendant plusieurs semaines afin de mieux documenter les pratiques effectives de coordination/autonomisation. La méthode d'observation participante de

réunions interministérielles pourrait également relever des dynamiques réelles de décision. Certes, nous avons capitalisé notre expérience décennale dans cette fonction publique. Cette triangulation observation/entretiens pourrait permettre de valider ou nuancer les écarts déclarés.

5.3.3 Limites liées à l'interprétation herméneutique

Bien que l'approche phénoménologique herméneutique que nous adoptons dans cette recherche soutienne le caractère situé de toute compréhension (Gadamer, 1996), cette subjectivité assumée pourrait générer une variabilité interprétative. Ainsi, un chercheur différent, avec des horizons d'expérience distincts, pourrait interpréter différemment les mêmes verbatims. Par exemple, l'identification des justifications stratégiques (section 4.1.4) repose sur l'interprétation par le chercheur des mécanismes cognitifs sous-jacents aux discours des participants. Un chercheur formé en psychologie cognitive pourrait y voir des biais de confirmation, là où nous identifions des ressources herméneutiques légitimes. Cette pluralité interprétative n'invalide aucune lecture mais relativise leur caractère définitif.

À cette limite, peut s'ajouter celle relative au codage mono-chercheur et absence d'accord inter-juges. En effet, le codage mono-chercheur, pratique courante en recherches doctorales qualitatives pour des raisons pragmatiques, génère une limite méthodologique reconnue. Il s'agit de l'impossibilité de quantifier la fiabilité entre codeur du système de codage. C'est dire que les pourcentages présentés dans les tableaux reposent exclusivement sur notre jugement de chercheur attribuant à chaque extrait un code. Un codeur indépendant pourrait interpréter différemment certains extraits ambigus, modifiant légèrement les pourcentages. Par exemple, lorsqu'un participant déclare « *nous gérons nos budgets de manière coordonnée avec le ministère* » (P7), cela relève-t-il d'Action_Tutelle (coordination maintenue) ou d'Action_Découplage (gestion propre simplement informée) ? Un protocole de double codage ou multi-codage pourrait s'avérer utile.

La troisième limite concerne notre proximité culturelle en tant que chercheur (béninois, précédemment employé dans le système administratif béninois) et le terrain étudié (administration publique béninoise où nous avons dix ans d'ancienneté). Cette proximité

présente des avantages indéniables comme l'accès facile aux participants, la compréhension intuitive des nuances culturelles ainsi que la maîtrise des codes implicites de communication administrative béninoise. Cette posture *insider* a permis des entretiens approfondis que des chercheurs externes n'auraient peut-être pas obtenus.

Cependant, une recherche menée par un chercheur externe avec regard distancié pourrait être plus révélatrice. Pour contraster ces effets de proximité, des recherches complémentaires devraient être menées par des chercheurs non-bénois (européens, nord-américains, autres africains) sur le même terrain, avec un protocole identique. La comparaison des résultats révélerait ce qui relève de l'invariant structurel (identifié par tous chercheurs indépendamment de leur origine) vs de l'artefact de proximité (surinterprétation/sous-interrogation liée à familiarité culturelle). Cette triangulation par chercheurs multiples enrichirait substantiellement la validité transculturelle du quadriptyque.

5.3.4 Perspectives théoriques : approfondissements conceptuels

Au-delà des limites méthodologiques, la présente recherche ouvre d'intéressants chantiers théoriques pour approfondir, affiner et tester les concepts émergents. L'affinement du découplage herméneutique et la modélisation dynamique du quadriptyque s'offrent comme des directions majeures.

Perspective 1 : Affiner le concept de découplage herméneutique

Le découplage herméneutique (dissociation sens compris/action déployée) constitue l'apport théorique central de cette recherche (section 5.2.1). Cependant, le concept nécessite affinements typologie substantiels pour capturer sa diversité empirique. Les résultats suggèrent au moins deux dimensions à explorer systématiquement :

Dimension conscience : découplage conscient vs découplage inconscient. Les résultats actuels documentent principalement des découplages conscients. En effet, autorités ministérielles et responsables d'agences béninois reconnaissent explicitement leurs inversions, comme nous l'avons exposé au chapitre 4. Une analyse approfondie pourrait cependant suggérer de possibles découplages inconscients. C'est d'autant important lorsque l'acteur inverse sans en avoir conscience. Par exemple, lorsqu'un participant

déclare « *nous respectons totalement l'autonomie financière* » tout en décrivant des pratiques de co-construction budgétaire extensive. Dans ce cas, on peut se demander s'il y a inversion consciente (discours stratégique) ou inconsciente (illusion cognitive). Nous pensons que cette distinction nécessite une exploration méthodologique approfondie (observation ethnographique révélant écarts discours/pratiques).

Dimension attitude : découplage assumé vs découplage subi. Nous avons réalisé que parmi les découplages conscients, certains sont assumés stratégiquement. On peut le noter dans les déclarations de P6 « *je choisis délibérément de faire différemment* ». D'autres par contre, pourraient être subis pragmatiquement « *je n'ai pas le choix, les contraintes m'obligent* ». Cette distinction *attitude active/passive* influencerait significativement les justifications déployées et les possibilités de transformation des configurations.

Comme contribution théorique attendue, ce modèle contribuerait au développement des théories néo-institutionnelles du découplage (Meyer & Rowan, 1977). Cela passe par la documentation systématique de la diversité des découplages cognitifs, complétant l'analyse classique des découplages structurels. Elle offrirait également un cadre analytique précis pour des recherches futures sur la gestion paradoxale en contextes institutionnels complexes.

Perspective 2 : Modéliser les dynamiques évolutives du quadriptyque

Le quadriptyque herméneutique (Q1-Q4) pour le moment identifie quatre postures à un moment donné mais ne documente pas les transitions entre quadrants. Les questions dynamiques restent ouvertes. Exemples : les acteurs transitent-ils entre quadrants ? Avec quels déclencheurs ? Selon quelles trajectoires privilégiées (Q1 vers Q3 ? Q2 vers Q4 ? etc.)

Cette modélisation dynamique transformerait le quadriptyque en une théorie processuelle du paradoxe, documentant non seulement les états mais aussi les trajectoires, déclencheurs et points bascule. Elle rejoindrait les théories processuelles du changement organisationnel en révélant comment paradoxes institutionnels évoluent temporellement à travers interactions acteurs/structures.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre 5 a accompli une triple mission critique. La première a discuté en profondeur des résultats théoriques en confrontation avec la littérature. La deuxième a présenté les contributions scientifiques, méthodologiques et pratiques originales. Les apports proposent des concepts opérationnels (*tensions herméneutiques paradoxales, découplage herméneutique, inertie herméneutique, proximité configurationnelle différenciée*) et formulent des recommandations praticables à l'administration béninoise et à celle des pays africains. La troisième section a assumé les limites méthodologiques tout en ouvrant les perspectives de recherches futures.

La prise en compte des contraintes identifiées suscite le développement de démarches méthodologiques et empiriques ambitieux (études mixtes, longitudinales, comparatives internationales). Elle permettra d'approfondir substantiellement la compréhension des paradoxes institutionnels.

Conclusion générale

Cette thèse doctorale s'est attachée à comprendre comment Autorités ministérielles et Responsables d'agence publique béninois donnent du sens à la double contrainte tutelle-découplage prescrite par la loi n° 2020-20 du 02 septembre 2020 et ses textes d'application, notamment le décret n° 2021-401 du 28 juillet 2021 et ceux portant CAO des agences publiques. Cette préoccupation a émergé d'une démarche itérative et réflexive au confluent des expériences des acteurs, des spécificités contextuelles et d'un *knowledge gap* concernant l'étude des tensions interorganisationnelles en contexte public paradoxal, découpé sous pressions institutionnelles. Le cadre conceptuel apparu articule découplage (Meyer & Rowan, 1977) et tutelle comme les deux pôles de cette prescription paradoxale médiés par le *sensemaking* (Weick, 1995, p.31). Ancrée dans le paradigme épistémologique constructiviste de Guba et Lincoln (1994) avec une focale phénoménologique herméneutique (Gadamer, 1996, p. 275), cette recherche mobilise 23 entretiens semi-directifs codés (Sens et Action) dans Dedoose.

Quatre résultats majeurs répondant directement aux questions de la recherche émergent de cette analyse. Tout d'abord, les acteurs comprennent quasi-unaniment les deux pôles paradoxaux (92-98% de convergence herméneutique) à savoir : tutelle fonctionnelle dans les liens hiérarchiques/fonctionnels et découplage structurel dans les liens juridiques/financiers/contrôle. C'est dire qu'ils démontrent une compréhension conforme des dispositions légales qui encadrent les relations entre ministères et agences. À cette étape « sens » de Weick (1995), Gadamer (1996, p. 330) précise que la compréhension est cruciale pour l'interprétation de la prescription paradoxale. Toutefois, les données empiriques ne traduisent pas littéralement le phénomène de « fusion intime de la compréhension et de l'interprétation » que cet auteur a observé (p. 329). En effet, malgré la compréhension littérale du paradoxe organisationnel tutelle/découplage, *il apparait une reproduction de ce paradoxe au niveau interprétatif. Plus concrètement, le paradoxe organisationnel initial (tutelle VS découplage) se métamorphose en paradoxe herméneutique ou d'interprétation (connexion VS déconnexion).*

Qui plus est, cette compréhension partagée ne se traduit pas linéairement en actions conformes. Selon ce deuxième résultat majeur de la recherche, les 23 participants se structurent en deux configurations expérientielles - collaboration (18/23) et cloisonnement (5/23). Ainsi, ils déploient des divergences actionnelles radicales (90-100%) dans certains liens. Les collaborateurs pratiquent la tutelle malgré leur compréhension du découplage prescrit. Les cloisonnés, quant à eux, pratiquent le découplage malgré la tutelle comprise dans les liens connectés. Cette dissociation sens/action constitue le cœur empirique du *découplage herméneutique* obtenu. Il s'agit d'un type de découplage qui s'opère dans un processus réflexif où la dissociation sens-action se veut consciente et assumée. Il est distinct du découplage structurel classique (Meyer & Rowan, 1977, p.357) en ce qu'il combine non seulement la légitimité symbolique mais également la légitimité opérationnelle ; le tout pour un découplage adaptatif. Il intègre entièrement la logique herméneutique sens-action de Weick (1995) ainsi que celle de Gadamer (1996) selon laquelle « compréhension, interprétation et application sont incluses dans un processus unitaire » (p. 330). De par son processus complexe, le découplage herméneutique obtenu ne s'inscrit pas dans une linéarité mais plutôt dans une circularité et réflexivité. Il résulte de ces deux premiers résultats majeurs que le paradoxe organisationnel (tutelle/découplage), au contact du *sensemaking*, se démultiplie en paradoxe herméneutique ou interprétatif et en deux autres paradoxes actionnels différenciés : ceux qui « vivent séparés mais proches » (les cloisonnés) et « ceux qui vivent proches mais séparés » (les collaborateurs). Le paradoxe interprétatif est vécu sous forme d'écart interprétatif tandis que les paradoxes actionnels sont vécus dans les interactions des acteurs. Il apparaît ainsi 4 paradoxes : le paradoxe organisationnel, le paradoxe interprétatif et deux paradoxes actionnels.

Pour ce qui est du troisième résultat majeur obtenu dans cette recherche, ces écarts herméneutiques ne restent pas injustifiés. Chaque configuration mobilise des justifications stratégiques sophistiquées pour transformer les contradictions en cohérences cognitive et expérientielle. En effet, les collaborateurs mobilisent trois mécanismes (l'impératif de cohérence sectorielle, la rationalisation de l'efficacité collective et la minimisation de l'autonomie prescrite par la loi 2020-20 du 20 septembre 2020) pour respectivement redéfinir l'autonomie prescrite, préserver la légitimité

formelle. En ce qui concerne les cloisonnés, ils légitiment la création d'une certaine distance dans les liens de connexion en actionnant également trois mécanismes. Il s'agit de l'impératif d'efficacité gestionnaire, de l'impératif de la performance et de la disqualification de la coordination prescrite pour respectivement transformer la violation des prescriptions de déconnexion en condition nécessaire de performance, transformer la séparation pratiquée en affirmation identitaire provisoire et dévaloriser le deuxième pôle non pratiqué. L'un dans l'autre, ces justifications constituent des ressources herméneutiques permettant une gestion durable du paradoxe organisationnel initial.

Quatrièmement, l'articulation *prescription-compréhension-action-justification* génère un quadriptyque herméneutique paradoxal : quatre postures distinctes (Q1 convergence tutelle, Q2 divergence tutelle, Q3 divergence découplage, Q4 convergence découplage) structurant durablement les pratiques organisationnelles. Il se révèle au cœur des stratégies de gestion herméneutique du paradoxe organisationnel, synthétisées dans un modèle intégratif à cinq niveaux avec une dynamique verticale, une dynamique horizontale et une boucle de reproduction circulaire. Cette architecture révèle que le paradoxe (Smith & Lewis, 2011) ne se résout jamais mais se vit régulièrement à travers des mécanismes reproductifs stabilisés. Car, les postures herméneutiques (niveau 5), par les stratégies de gestion déployées par les acteurs (section 4.2), alimentent de nouvelles compréhensions (retour au niveau 2).

Ces résultats apportent *trois contributions théoriques majeures*. La première constitue la conceptualisation du *quadriptyque paradoxal herméneutique*. Ce concept intègre l'herméneutique gadamérienne, le néo-institutionnalisme et le *sensemaking* weickien. Il suggère l'élargissement du découplage binaire (Meyer & Rowan, 1977, p.357) à un modèle à quatre configurations dont deux de convergence où sens et action s'alignent et deux de divergence où s'inversent sens et action. La formalisation *découplage herméneutique* est la deuxième contribution théorique majeure de cette recherche. Ce concept se démarque du découplage structurel classique. Alors qu'il s'active sur un processus réflexif avec explicitation des écarts herméneutiques, ce type de découplage suggère le développement du découplage implicite vers un découplage herméneutique explicite. La troisième contribution au plan théorique constitue l'introduction de la *proximité configurationnelle différenciée*. Cette forme de proximité complexifie les

théories de la coordination organisationnelle. Elle rend de la *capacité des acteurs organisationnels à construire des combinaisons des types de proximité selon les liens mobilisés pour créer des configurations hybrides*. C'est un concept qui apporte une contribution originale à la proximité de Boschma (2005) problématisant la mesure optimale de proximité applicable (Geldes et al., 2015). La proximité configurationnelle différenciée apporte cet équilibre de maintien de proximité dans certains liens et création de distance dans d'autres. Les acteurs pourront ainsi satisfaire simultanément aux attentes institutionnelles contradictoires.

Au plan méthodologique, la recherche contribue par l'opérationnalisation rigoureuse sous le paradigme épistémologique constructiviste de Guba et Lincoln (1989, 1985, 1994), du codage différencié Sens/Action. Sous cet aspect, la recherche s'illustre des codages classiques, et de l'hybridation quali-quantitative. Ces apports offrent un protocole répliquable pour les futures études sur les paradoxes organisationnels.

Pratiquement, la thèse formule des recommandations directement opérationnalisables. Il s'agit notamment de reconnaître le paradoxe comme une ressource non comme un dysfonctionnement, d'accompagner temporellement les réformes. Ces recommandations se montrent applicables tant au Bénin qu'aux administrations africaines francophones confrontées à des tensions similaires d'agencification sous tutelle administrative.

Les limites assumées - échantillon, design transversal, mono-codage, proximité culturelle chercheur/terrain - ouvrent des perspectives de recherches futures. On peut en énumérer : des études quantitatives confirmatoires, de designs longitudinaux, de comparaisons internationales, de recherches-action participatives. Ces extensions promettent des approfondissements substantiels sur la compréhension dynamique des paradoxes en organisation.

Pour finir, la présente recherche a nécessité l'élaboration d'un vocabulaire conceptuel propre, capable de rendre compte de la complexité du terrain béninois. À la croisée du néo-institutionnalisme (Meyer & Rowan, 1977), de l'École de la Proximité (Boschma, 2004 ; 2005), de la théorie du paradoxe (Smith & Lewis, 2011), du *sensemaking* (Weick, 1995) sous un accent phénoménologique herméneutique (Gadamer, 1996), nous avons prolongé et conceptualisé sept concepts qui constituent l'architecture théorique de nos

résultats : le paradoxe “séparé mais proche“, les tensions herméneutiques paradoxales, le découplage herméneutique, l’inertie herméneutique, la proximité paradoxale, la proximité configurationnelle différenciée, et enfin le quadriptyque herméneutique paradoxal. Nous intégrons ces concepts dans la phrase suivante : *dans les relations ministères-agences au Bénin, les autorités ministérielles et les responsables d’agence, confrontés au paradoxe « séparé mais proche », transforment celui-ci en tensions herméneutiques paradoxales qui, par des mécanismes de découplage herméneutique et d’inertie herméneutique, se cristallisent en un quadriptyque herméneutique, tout en reconfigurant leurs relations en termes de proximité paradoxale et de proximité configurationnelle différenciée.* Ainsi, la recherche indique que les paradoxes/tensions, loin de constituer des pathologies à éradiquer, structurent des modes organisationnels légitimes, viables et performants. Les administrations publiques contemporaines, africaines et internationales pourraient naviguer de façon durable dans des environnements institutionnels contradictoires. Plutôt que d’envisager vainement de résolutions définitives, elles doivent développer des capacités de gestion sophistiquée des paradoxes. À titre illustratif, soutenir les anciens acteurs à penser *Both/and* plutôt qu’*either/or* (Smith & Lewis, 2011) ; chercher à légitimer la diversité configurative plutôt qu’à imposer une conformité unique ; accompagner les circularités herméneutiques plutôt que prescrire des linéarités rationnelles.

La gouvernance publique du XXI^e siècle sera-t-elle paradoxale ou non ? Cette thèse propose des outils conceptuels et empiriques pour penser, comprendre et piloter une gouvernance publique assumant pleinement sa dimension paradoxale. Elle contribue ainsi, modestement mais résolument, au renouvellement des théories d’action publique dans des contextes institutionnels complexes tels que ceux de l’Afrique voire d’autres régions du monde.

Bibliographie et références

- Adandé, V. H. (2015). *La pratique de la Gestion Axée sur les Résultats dans l'Administration Publique Béninoise à partir du cas du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle : Analyse et perspectives présenté.*
- Adélakoun, C. (2008). *Les enjeux de la démocratisation au Bénin : le regard de la presse privée béninoise.* Université de Québec à Montréal, pp.1-100
- Ahlan, A. I., & Houkhou, C. E. (2023). Pratiques du New Public Management et création de valeurs dans les administrations publiques du Bénin. *International Journal of Strategic Management and Economic Studies (IJSMES)*, 2(1), 265–280.
- AM Vermeulen, P., Zietsma, C., Greenwood, R., & Langley, A. (2016). Strategic responses to institutional complexity. *Strategic Organization*, 14(4), 277–286.
- Anadón, M. (2006). *La recherche dite « qualitative » : de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents.* 26(1), 5–31.
- Ancelin-Bourguignon, A. (2018). La dynamique des doubles contraintes dans les organisations Propositions pour limiter leur caractère toxique. *Revue Française de Gestion*, 44(270), 143–157.
- Andreas, R., & Dirk, U. Gilbert. (2013). Decoupling Responsible Management Education-Why Business Schools May Not Walk Their Talk. *Academy of Management*, 2014(1), 1–34.
- Arango-Vasquez, L., & Gentilin, M. (2021). Organizational couplings: A literature review. *Innovar*, 31(79), 151–168.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: theory, method and practice (Reprinted with corrections).* Addison-Wesley.
- Arroyo, P., Ramboarisata, L., & Dicko, S. (2025). Ceremonial conformity: navigating institutional complexity and uncertainty in corporate political activities. *Society and Business Review*, 20(1), 133–159.
- Aspers, P., & Corte, U. (2019). What is Qualitative in Qualitative Research. *Qualitative Sociology*, 42(2), 139–160.
- Aubelle, V., & Kada, N. (2021). *Les grandes figures de la décentralisation* (Berger-Levrault).
- Austen, A. (2016). Decoupling between policy and practice through the lens of sensemaking and sensegiving. *Management*, 20(1), 225–238.
- Austen, A., & Kapias, M. (2016). Decoupling between policy and practice through the lens of sensemaking and sensegiving. *Management*, 20(1), 225–238.
- Avenier, & Gavard-Perret. (2012). Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique. In *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion-*

Réussir son mémoire ou sa thèse en science de gestion de ML Gavard-Perret, D. Gotteland, C. Haon and A. Jolibert (pp. 11–62).

- Avenier, M. J., & Gavard-Perret, M. L. (2018). Inscrire son projet dans un cadre épistémologique. In *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion: Réussir son mémoire ou sa thèse* (pp. 7–50).
- Avenier, M.-J. (2011). Les paradigmes épistémologiques constructivistes : post-modernisme ou pragmatisme ? *Management & Avenir*, n° 43(3), 372–391.
- Avenier, M.-J. (2024). Focus sur trois axes d'une œuvre à la fois profonde et large. *Projectics/Proyética/Projectique*, 37(1), 5–14.
- Balland, P. A., Boschma, R., & Frenken, K. (2015). Proximity and Innovation: From Statics to Dynamics. *Regional Studies*, 49(6), 907–920.
- Banegas, R. (1995). Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Bénin. *Cultures & Conflits*, 17.
- Banégas, R. (2014). *L'autoritarisme à pas de caméléon ? L'autoritarisme à pas de caméléon ? Les dérives de la révolution passive démocratique au Bénin*. *Afrique contemporaine*, 249(1), 99-118.
- Bargain, A., & Maurel, C. (2020). Le couplage faible comme facteur de réussite des changements organisationnels publics : le cas de la mutualisation de services communaux. *Revue Gestion & Management Public* |, 8(2), 91–109.
- Baribeau, C. (2010). L'entretien de groupe : considérations théoriques et méthodologiques. *recherches qualitatives*, 29(1), 28–49.
- Barnard, C. I. (1938). *The function of executive* (Harvard University Press, Ed.). Page 384
- Bartoli, A., Keramidas, O., Larat, F., & Mazouz, B. (2011). Vers un management public éthique et performant. In *Revue Française d'Administration Publique* (Vol. 140, Issue 4, pp. 629–639).
- Battilana, J., Sengul, M., Pache, A. C., & Model, J. (2015). Harnessing productive tensions in hybrid organizations: The case of work integration social enterprises. *Academy of Management Journal*, 58(6), 1658–1685.
- Bauer, Z., AbouAssi, K., & Johnston, J. (2022). Cross-sector collaboration formality: the effects of institutions and organizational leaders. *Public Management Review*, 24(2), 159–181.
- Béninrévélé. (2016). *programme d'actions du gouvernement 2016-2021 synthèse*. Pp.1-94
- Béninrévélé. (2021). *Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2021-2026) Présentation générale*. Pp.1-61.
- Bennani, K. S., Hassine, A. Ben, & Mazouz, B. (2021). Public governance tensions: a managerial artefacts-based view. *International Review of Administrative Sciences*.

- Bennani, Mazouz, B., & Ben, A. (2022). Tensions de gouvernance publique – une approche par les artéfacts de gestion. *Revue Internationale Des Sciences Administratives, Vol. 88(4)*, 829–845.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality* (Harmondsworth: Penguin Book, Ed.).
- Bertelli, A. (2006). The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies. *Public Administration Review, 66(4)*, 583–595.
- Bezzon, B., & Levy, R. (2020). The Role of Different Proximities to Build Business Relationships in a Cluster: The Case of the Local Productive System: Mecanic Vallée. *Management International, 24(1)*, 43–55.
- Boch, N., Béland, D., Ly, M. S., Shin, Y., & Ridde, V. (2025). Analyse des agences gouvernementales : une revue exploratoire des connaissances disponibles (Working Paper du Ceped. Centre Population et Développement, Tran.). *HAL Open Science, 61*.
- Boitier, M., Riviere, A., Wenzlaff, F., & Hattke, F. (2018). Hybrid organizational responses to institutional complexity: a cross-case study of three European universities. *Management International, 22(4)*, 121–135.
- Boltanski, L., & Thevenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Pp.1-4
- Boschma. (2004). Proximité et innovation. *Économie Rurale, 280(1)*, 8–24.
- Boschma, R. A. (2005). Editorial Role of Proximity in Interaction and Performance: Conceptual and Empirical Challenges. *Regional Studies, 39(1)*, 41–45.
- Boubakary, B. (2022). Modes opératoires des organisations hybrides : analyse théorique des logiques institutionnelles concurrentes. *Question(s) de Management, n° 40(3)*, 75–87.
- Bouyzem, M. (2017). La recherche en sciences de gestion : étapes, paradigmes épistémologiques et justification de la connaissance. *Revue Économie, Gestion et Société, n° 14*. Pp 1-14
- Boxenbaum, E.; & Jonsson, S. (2017). *Isomorphism, Diffusion and Decoupling: Concept Evolution and Theoretical Challenges*. In R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, & R. E. Meyer (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism (2. ed., pp. 77-101)*.
- Bromley, P., Hwang, H., & Powell, W. W. (2012). Decoupling revisited: Common pressures, divergent strategies in the U.S. nonprofit sector. *Management (France), 15(5)*, 468–501.
- Bromley, P., & Powell, W. (2012). *From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world*.
- Brown, P. R., & Head, B. W. (2019). Navigating tensions in co-production: A missing link in leadership for public value. *Public Administration, 97(2)*, 250-263.

- Brunsson, N. (1982). The irrationality of action and action rationality: decisions, ideologies and organizational actions. *Journal of Management Studies*, 19(1), 29-44.
- Brunsson, N. (1993). *The Necessary Hypocrisy*. pp. 1-10
- Brunsson, N. (2002). The organization of hypocrisy. *Seconde Édition, Copenhagen, Copenhagen Business School Press*.
- Caiden, G. (1991). What really is public maladministration? *Public Administration Review*, 51(6), 486–493.
- Callon, M. (1981). Struggles and negotiations to define what is problematic and what is not: The socio-logic of translation. *The Social Process of Scientific Investigation*, 197–219.
- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année Sociologique*, 36, 169–208.
- Callon, M. (2006). Sociologie de l'acteur réseau. Sociologie de la traduction. *Textes Fondateurs*, 267–276.
- Callon, M., & Latour, B. (2013). La science telle qu'elle se fait: anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise. *La Découverte*.
- Carassus, D., & Delon, E. (2019). *Les évolutions de la gestion publique : du management traditionnel au post nouveau management public*.
- Casenave, É., & Pras, B. (2021). Cultures organisationnelles progressistes : leurs effets sur les tensions de rôle et l'obligation ressentie de rendre des comptes. *Management International*, 25(3), 152–175.
- Ceccato, M., & Rochette, C. (2021). Les conflits de valeurs dans les organisations publiques: une approche autour des valeurs individuelles des infirmiers et des cadres de santé hospitaliers. *Actes de l'AGRH*.
- Chanut, V., Chomienne, H., & Desmarais, C. (2015). Pratiques valorielles et management public. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, Vol. 81(2), 235–242.
- Cherkaoui Dekkaki, A., Elhamma, A., & Baajji, M. (2025). Le Levier Caché de la Performance : Rôle Médiateur de l'Appropriation des Outils NPM dans les Hôpitaux Publics Marocains. *African Scientific Journal*, 03(2658–9311).
- Cherrier, E., & François, S. (2016). *Le service public et les idéologies politique*. Presses universitaires du Septentrion.
- Chevallier, J. (1972). La place de l'établissement public en droit administratif français. *LGDJ*.
- Ciss, M. (2023). *Étude sur les facteurs de tension de gouvernance publique : une approche phénoménologique portant sur les dirigeants des écoles élémentaires sénégalaises (dissertation)*.
- Collins, C. S., & Stockton, C. M. (2018). The Central Role of Theory in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 17(1).

- Commeiras, N., Loubès, A., & Fournier, C. (2009). Les effets des tensions de rôle sur l'implication au travail : une étude auprès des managers de rayon1. *Management International*, 13(4), 73–89.
- Conseil d'État. (2009). *Les établissements publics : Rapport et études*.
- Consortium ACE Europe, L. K. L. et F. up. (2023). *Évaluation de l'intégration du travail décent dans le développement des chaînes de valeur-Rapport pays Benin*.
- Cooper, C., Tweedie, J., Andrew, J., & Baker, M. (2022). From “business-like” to businesses: Agencification, corporatization, and civil service reform under the Thatcher administration. *Public Administration*, 100(2), 193–215.
- Corbin, J., & Strauss, A. (1990). *Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria* (Vol. 6).
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. London : Sage Publications. ISBN978-1-5063-3020-4. Chapitre 8 : Data Analysis and Representation (pages 181-223).
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). L'Acteur et le système. *Le Seuil, Paris*.
- d'Almeida-Topor, H. (2002). Les relations franco-dahoméennes dans les années 1960. Aspects financiers et commerciaux. *Les Cahiers Du Centre de Recherches Historiques*, 30.
- de Bree, M., & Stoopendaal, A. (2020). De- and Recoupling and Public Regulation. *Organization Studies*, 41(5), 599–620.
- Portant Création, Attributions, Organisation et Fonctionnement Du Bureau d'Analyse et d'Investigation à La Présidence de La République (2016).
- Dehbi, S., & Angade, K. (2019). Du positionnement épistémologique à la méthodologie de recherche : quelle démarche pour la recherche en science de gestion. *Revue Économique, Gestion et Société*, 20. N 1, Pp .1-16
- Demers, V. (2019). *Démystifier les méthodes qualitatives Partie 1 : les différences entre le « quali » et le « quanti »*. pp. 72-81
- Denzin, N. K., Lincoln, Y. S., Giardina, M. D., & Cannella, G. S. (2024). *The SAGE Handbook of qualitative research* (Sixth Edition). SAGE.
- Dick, P. (2015). From Rational Myth to Self-Fulfilling Prophecy? Understanding the Persistence of Means–ends Decoupling as a Consequence of the Latent Functions of Policy Enactment. *Organization Studies*, 36(7), 897–924.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *Journal of Economic Sociology*, 147–160.
- Eisenhardt, KM. (1989). Making Fast Strategic Decisions in High-Velocity Environments. *Academy of Management Journal*, 32(3), 543–576.
- EPTC2. (2018). *Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains*.

- Favereau, O. (2003). *La théorie de la régulation sociale est-elle au centre de l'économie des conventions?* In G. de Terssac (dir.), *a théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: Débats et prolongements* (p. 367-384). Paris: La Découverte, coll. Recherches.
- Feral, B. (2021). *Place des conflits de valeurs dans les relations entre organisations publiques et parapubliques.*
- Festinger, L. (1957). *A cognitive dissonance theory* (Stanford University Press, Ed.).
- Fortin, M. F., & Gagnon, J. (2022). *Fondements et étapes du processus de recherche: méthodes quantitatives et qualitatives* (Chenelière éducation).
- Frid, K., Funck, E. K., & Glenngård, A. H. (2024). Understanding collaboration beyond contracting: the relationship between inter-organizational collaboration and hard/soft control. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 36(6), 47–71
- Friessl, M., & Silberzahn, R. (2012). Challenges in Establishing Global Collaboration: Temporal, Strategic and Operational Decoupling. *Long Range Planning*, 45(2–3), 160–181.
- Gadamer, H.-G. (1996). *Vérité et méthode. Les grandes lignes d'une herméneutique philosophique, traduction intégrale revue et corrigée par Pierre Fuchon, Jean Grondin et Gilbert Merlio.* Seuil.
- Gavard-Perret, M.-L., Gotteland, D., Haon, C., Jolibert, A., & Aubert, B. (2018). *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion : réussir son mémoire ou sa thèse* (3e ed.). Vol. pp.xv1-314p. Paris : Pearson
- Gazibo, M. (2005). *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique: analyse institutionnelle et stratégique.*
- Geldes, C., Felzensztein, C., Turkina, E., & Durand, A. (2015). How does proximity affect interfirm marketing cooperation? A study of an agribusiness cluster. *Journal of Business Research*, 68(2), 263–272.
- Geoffroy, F. (2012). Quand l'hypocrisie managériale protège l'organisation. *Revue Internationale de Psychosociologie et de Gestion Des Comportements Organisationnels*, Vol. XVIII (46), 301–315.
- Geoffroy, F., & Koeberlé, P. (2018). Quand l'organisation informelle nourrit l'organisation formelle dans un centre d'affaires bancaire. *Management & Avenir*, N° 105(7), 121–142.
- Girard, N. (2021). *Étude des tensions paradoxales liées au développement de la capacité d'agir (Doctoral dissertation, Thèse de doctorat inédite).* Université de Sherbrooke, Sherbrooke, QC).
- Gohier, C. (2004). De la démarcation entre critères d'ordre scientifique et d'ordre éthique en recherche interprétative. *Recherches Qualitatives*, 24, 3–17.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317–371.

- Grimand, A., Oiry, E., & Ragaigue, A. (2018). Les paradoxes organisationnels et le déploiement des outils de gestion : leçons issues de deux études de cas. *Finance Contrôle Stratégie*, 21–3.
- Guba, E., & Lincoln, Y. S. (2018). Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences, Revisited In N. K. Denzin & Y.S. Lincoln (Eds.5), *The Sage Handbook of Qualitative Research*. In *The Sage Handbook of Qualitative Research* (5th ed., pp. 108–150).
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation* (Sage, Ed.).
- Guba, & Lincoln. (1985). Naturalistic Inquiry. In S. CA (Ed.), *Thousands Oaks*.
- Guba, & Lincoln. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In *Handbook of qualitative research* (Vol. 2, pp. 105–117).
- Guedri, Z., Hussler, C., & Loubaresse, É. (2014). Contradictions, paradoxes et tensions en conteste (s). *Revue Française de Gestion*, 3, 13–28.
- Guimond-Plourde, R. (2005). L'accès à un horizon inédit à travers les existentiels : une toile phénoménologique-herméneutique pour comprendre le stress-coping chez des jeunes. *Recherches Qualitatives*, 25(2), 1–27.
- Hamouda, I., & Talbot, D. (2018). Contenu et effets de la proximité institutionnelle : un cas d'enfermement dans l'industrie aéronautique. *Management & Avenir*, N° 101(3), 105–129.
- Hernes, T. (2005). Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, Vol. 71(1), 5–18.
- Hertzog, M., & Bollecker, M. (2022). L'échec dans l'appropriation des outils de contrôle : un éclairage par la théorie de la proximité. *Management & Avenir*, N° 130(4), 15–40.
- Hirczak, M., Maisonnasse, J., Richez-Battesti, N., & Boissin, O. (2019). *Coopératives et territoires : entre ancrage et découplage Problématique et cadre théorique*.
- Hoffjann, O. (2025). Consequences of Strategic Ambiguity. In the Flight into Strategic Ambiguity: Strategic Communication Between Ambiguity and Clarity. *Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.*, 183–201.
- Honoré, L., & Frank, L. (2018). L'ambidextrie comme mode de résolution des tensions distance/proximité : le cas du fonctionnement d'une administration ultramarine. *Management & Avenir*, N° 104(6), 79–102.
- Hood, C. A Public management for all seasons? (1991). 3–19.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). "The New Public Management: A Recipe for Disaster?" *Canberra Bulletin of Public Administration*, 16–24.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox? In *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 14, Issue 3, pp. 267–282).

- Houndjahoué, M. (2012). Notes sur les relations internationales du Bénin socialiste : 1972-1986 (Note). *Études Internationales*, 18(2), 371.
- Houngbo, M. S. (2022). L'hypocrisie organisationnelle autour des actes et discours du contrôle de gestion dans l'entreprise publique béninoise. *Revue Française d'Économie et de Gestion*, 3(4), 390–408.
- Huard, G. (1996). Compte rendu Alfred Schütz : le chercheur et le quotidien. In *Publié dans Aspects sociologiques* (Vol. 5).
- Hudon, P.-A., & Mazouz, B. (2014). Le management public entre « tensions de gouvernance publique » et « obligation de résultats » : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique Public. In *Revue Gestion et Management Public* (Vol. 3).
- ITC. (2017). *Bénin : Perspectives des entreprises - Série de l'ITC sur les mesures non tarifaires*. www.intracen.org
- Jabbouri, R., Schneckenberg, D., & Truong, Y. (2022). From Policy-Practice to Means-Ends Decoupling in Organizations: A Systematic Review and Paths for Future Research. *Management International*, 26(1), 123.
- Jabbouri, R., Truong, Y., Schneckenberg, D., & Palmer, M. (2019). *Organizational Decoupling: A Systematic Literature Review and Directions for Future Research*.
- Jemaa, F. (2022). Recoupling work beyond COSO: A longitudinal case study of Enterprise-wide Risk Management. *Accounting, Organizations and Society*, 103.
- Jensen and Meckling. (1976). Accelerating the world's research. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics October, 1976, V. 3, No. 4.*
- Johnson, A. D., & Vaughn, M. S. (2016). Decoupling and Police Organizational Structure. *Administrative Theory & Praxis*, 3(3), 157–167.
- Karlsson, M., Garvare, R., Zingmark, K., & Nordström, B. (2020). Organizing for sustainable inter-organizational collaboration in health care processes. *Journal of Interprofessional Care*, 34(2), 241–250.
- Khenniche, S., & Henriot, J. (2022). Action publique : quête de performance et perte de sens. Un éclairage par les tensions de gouvernance. *Management International*, 25(6), 116.
- Knoben, J., & Oerlemans, L. A. G. (2006). Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. In *International Journal of Management Reviews* (Vol. 8, Issue 2, pp. 71–89
- Læg Reid, P., & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy, and Performance*.
- Lagae, J. (2015, volume 7, pp.1-5). *Christine Mengin et Alain Godonou (dirs.), Porto-Novo : patrimoine et développement, Publications de la Sorbonne : Paris : Porto-Novo : École du patrimoine africain, 2013.*

- Laguecir, A., & Leca, B. (2022). Organized Decoupling of Management Control Systems: An Exploratory Study of Traders' Unethical Behavior. *Journal of Business Ethics*, 181(1), 153–169
- Lalouette, C. (2010). Apprentissages et couplages dans l'entreprise complexe : le cas de la conception collaborative dans le domaine aéronautique. *Gestion et Management. École Nationale Supérieure Des Mines de Paris*.
- Larat, F., & Chauvigné, C. (2017). Dépasser les tensions entre valeurs : un défi pour les cadres de services publics français et leurs écoles de formation. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, Vol. 83(3), 475–492.
- Lebrument, N. (2013). *Le corps comme pivot des rapports du langage et du sensible chez le premier Merleau-Ponty*
- Lemieux, C. (2007). À quoi sert l'analyse des controverses ? *Mil Neuf Cent*, n° 25(1), 191
- Lincoln, & Guba. (1988). *Criteria for Assessing Naturalistic inquiries as Reports*.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (2013). *The constructivist credo*. Left Coast Press,
- Loi N° 90-32 Du 11 Décembre 1990 (à Jour de Sa Révision Par La Loi N°-40 Du 07 Novembre 2019 Portant Révision de La Loi N°90-32 Du 11 1990 Portant Constitution de La République Du Bénin) (2019). https://cdn.accf-francophonie.org/2022/07/Benin_Constitution_v2019.pdf
- Loi N° 92-023 Du 06 Août Détermination Des Principes Fondamentaux Des Dénationalisations et Des Transferts de Propriété d'entreprise Du Secteur Public Au Secteur Privé. (1992). <https://www.documentation-anbenin.org/s/textes-de-lois/item/657>
- Loi N° 94-009 Du 28 Juillet 1994 Portant Création, Organisation et Fonctionnement Des Offices à Caractères Social, Culturel et Scientifique (1994). <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-94-009/>
- Loi N°94-009 Portant Création, Organisation et Fonctionnement Des Offices à Caractères Social, Culturel et Scientifique. Retrieved January 9, 2025, from <https://documentation-anbenin.org/s/textes-de-lois/item/724>
- Loi N°2020-20 Portant Création, Organisation et Fonctionnement Des Entreprises Publiques En République Du Bénin. Retrieved January 9, 2025, from <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-2020-20/>
- Loi n 2015-18 Portant Statut Général de La Fonction Publique (2015).
- Lounsbury, M. (2008). Rationalité institutionnelle et variation de la pratique, New directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, 33 (4-5), 349–361.
- Lüscher, L. S., & Lewis, M. W. (2008). Organizational Change and Managerial Sensemaking: Working Through Paradox. *Academy of Management Journal*, 51(2), 221–240.
- Macann, C. E. (1993). *Four phenomenological philosophers: Husserl, Heidegger, Sartre, Merleau-Ponty*. Routledge.

- Mainhagu, S. (2018). Travailler ensemble sans être d'accord. La régulation disjointe comme modalité de fonctionnement durable des organisations. *Management International*, 20(3), 62–71.
- Mainhagu, S. (2022). Le découplage de la GRH comme régulation du secteur sanitaire. *Journal de Gestion et d'économie de La Santé*, 5(6), 369–397.
- Mainhagu, S. (2024). Les découplages comme des régulations disjointes. *Relations Industrielles / Industrial Relations*, 79(2).
- Manning, K. (1997). Authenticity in constructivist Inquiry: Methodological Considerations Without Prescription. *Qualitative Inquiry*, 3(1), 93–115.
- Maspétiol, R., & Laroque, P. (1930). *La tutelle administrative : Le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics* (Sirey).
- Mathieu, M., & Delville, P. L. (2020). L'impossible harmonisation des instruments budgétaires de l'État et des donateurs : contradictions institutionnelles, bricolages et manipulations du "budget programme par objectifs" au Bénin (eau potable et assainissement de base). *Revue Internationale de Politique Comparée*, 27(2–3), 137–163. Pp. 1-19
- Mayrargue, C. (2004). Identité religieuse et culture politique : les représentations de la démocratie des fidèles pentecôtistes au Bénin. *Cadernos de Estudos Africanos*, 5/6, 159–173.
- Mazouz, B., & Gagnon, S. (2019). La gestion du changement en contextes et milieux organisationnels publics. *Presses de l'Université Du Québec*.
- Mazouz, B., Garzon, C., & Picard, P. (2012). Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviance. *Management International*, 16(3), 92–100.
- Mazouz, B., Mbenda, S. P. M., Sogbossi, B., Peter, S. J. G., Bekono, E.-R., & Beaupré, R. (2022). Le management public en Afrique. Qu'en disent les fonctionnaires publics africains francophones ? *Revue Internationale Des Sciences de l'organisation*, N° 13(2), 35–82.
- Mazouz B., Sponem S., & Rousseau A. (2015). « Le gestionnaire public en question. La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale », *Revue Française de Gestion*, 2015/5 (N° 250), 89–104.
- Mazouz, B., & Tardif, M. J. B., (2010). « À propos de la performance. L'arlésienne de la sphère publique », in Proulx, D., *Management des organisations publiques. Les Presses de l'Université Du Québec, Québec*, 113–164.
- Ménard, C. (2003). Économie néo-institutionnelle et politique de la concurrence les cas des formes organisationnelles hybrides. *Économie Rurale*, 277(1), 45–60.
- Mériade, L. (2018). L'instrumentation des tensions de gouvernance publique (TGP) : l'exemple des simplifications des indicateurs dans le système universitaire français. *Management International*, 21(4), 12–27.

- Mériade, L., Nautré, B., Rochette, C., & Talbot, D. (2017). *The effects of proximity on public policy execution: the case of a French Comprehensive Cancer Center (FCCC)*.
- Mériade, L., Rochette, C., & Talbot, D. (2019). Towards a Management of Public Governance Tensions in Health Care Institutions? A Proposal for a Response through the Analysis of Proximities. *Innovations*, 60(3), 169–199.
- Mertens, D. M. (2010). Transformative mixed methods research. *Qualitative Inquiry*, 16(6), 469–474.
- Meyer, & Rowan. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Motadi, M. S., & Sikhwari, T. (2024). Understanding hybridity governance in Africa: A theoretical framework for hybrid structures, policies, and practices. *International Journal of Business Ecosystem & Strategy (2687-2293)*, 6(4), 122–136.
- MTFP. (2010). Plan stratégique 2011-2020 de la réforme administrative et institutionnelle. In *Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales*.
- MTFP. (2018). *Document statistique, effectifs des agents civils de l'État de 1999 à 2017*. <https://instad.bj/images/docs/insaepublications/autres/Emploi/document%20statistique%20sur%20les%20%20effectifs.pdf.pdf>
- MTFP. (2021). Évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique de la réforme administrative et institutionnelle 2011-2020. In *Idéal Business Consulting Group* (p. 81).
- MTFP. (2022). *Tableau de bord de suivi des réformes administratives et institutionnelles*. <https://www.travail.gouv.bj/structure/presentation/csrai>
- MTFP. (2023). *Code d'éthique et des valeurs de l'administration publique*. <https://www.travail.gouv.bj/open-pdf/communiques/code-dethique-2211115039-182.pdf>
- MTFPAS. (2016). Rapport d'étude sur l'élaboration du cadre intégré de gestion des réformes administratives et institutionnelles. *PNUD*, 60p.
- MTFPRAI. (2006). *Rapport sur les réformes entreprises au Bénin de 2006 à 2014*.
- Mucchielli, A. (1996). *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales* (Armand Colin, Ed.).
- Mundy, J. (2010). Creating dynamic tensions through a balanced use of management control systems. *Accounting, Organizations and Society*, 35(5), 499–523. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.10.005>
- Ndao, A., & Kane, D. (2021). Appropriation d'une innovation sous l'angle de la théorie de la traduction : le cas de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis au Sénégal. *Revue Internationale Des Sciences de l'organisation*, N° 11(2), 105–128

- Niklasson, B., & Pierre, J. (2012). Does agency age matter in administrative reform?: Policy autonomy and public management in Swedish agencies. *Policy and Society*, 31(3), 195–210.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OCDE. (2002). Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. *Éditions OCDE, Paris*, 2(3).https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2003/01/oecd-journal-on-budgeting-volume-2-issue-3_g1gh14bf/budget-v2-3-fr.pdf
- OCDE. (2021). *Organisation de l'administration publique : gouvernance, autonomie et responsabilité des agences*.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. In *the Academy of Management Review* (Vol. 16, Issue 1).
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *The Academy of Management Review*, 15(2), 203.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Administration Review*, 8(3), 377–387.
- Ospina, S. M., Esteve, M., & Lee, S. (2018). Assessing Qualitative Studies in Public Administration Research. *Public Administration Review*, 78(4), 593–605.
- Oumarou, M. (2009). *Document de travail n o 2 Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN) Réformes de l'administration publique des pays de L'UEMOA: Impacts et perspectives*. Pp. 1-70
- Pache, A. C., & Santos, F. (2013). Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal*, 56(4), 972–1001.
- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (Armand Colin., Ed.; 4ème). 432p
- Papa, A. T. (2022). Du sens et de la portée de la tutelle exercée par l'État sur les structures administratives autonomes. *Revue Africaine d'Administration Publique*, 8(2), 28–45.
- Perkowski, N. (2019). 'There Are Voices in Every Direction': Organizational Decoupling in Frontex*. *Journal of Common Market Studies*, 57(5), 1182–1199.
- Perret, V., & Josserand, E. (2003). *La valeur heuristique du paradoxe pour les sciences de l'organisation*.
- PNUD. (2020). *Évaluation du financement du développement du Bénin - Rapport d'analyse*.
- PNUD-UE. (2020). *Étude diagnostique du financement du développement*.
- Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., & Talbot, C. (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3).

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: a comparative analysis: into the age of austerity* (Oxford University Press, Ed.; (4th ed.)).
- Pontier, J.-M. (2013). *La tutelle de l'État sur les universités françaises, mythe et réalité* (Presses universitaires d'Aix-Marseille., Ed.).
- Poole, M. S., & Van de Ven, A. H. (1989). Using Paradox to build management and organization theories. *Academy of Management Review*, 14(4), 562–578.
- Powel, W. W., & Dimaggio, P. J. (1991). The new institutionalism in organizational analysis. *Chicago, University of Chicago Press*.
- Loi n° 88-005 du 26 avril 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Entreprises publiques et Semi-Publiques. Retrieved January 21, 2025, from <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-1988-005/>
- Présidence de la République. (2005). *Décret n°2005-789 portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR)*. <https://sgg.gouv.bj/doc/decret-2005-789/>
- Présidence de la République. (2015). *Décret n 2015-373 portant régime juridique d'emploi des Agents Contractuels de l'État (ACE)*.
- Présidence de la République. (2016). *Décret 2016-292 du 17 mai 2016 fixant structure type des ministères*.
- Présidence de la République. (2021). *Décret n° 2021- 401 fixant la structure-type des ministères*. <https://sgg.gouv.bj/doc/decret-2021-401/>
- Présidence de la République. *Décret n° 2022-476 portant modification des articles 58, 64 et 82 du décret n 2021-401 du 28 juillet 2021 fixant la structure-type des ministères*. <https://sgg.gouv.bj/doc/decret-2021-401/>
- Présidence de la République. Décret n°2022-388 du 13 juillet 2022. (2022b). *Décret n°2022 - 388 portant approbation du code d'éthique et des valeurs de l'administration publique*.
- PROULX, D. (2010). *Management des organisations publiques, Théories et applications*.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Qiu, Y., Chen, H., Sheng, Z., & Cheng, S. (2019). Governance of institutional complexity in megaproject organizations. *International Journal of Project Management*, 37(3), 425–443.
- Qu, S. Q., & Dumay, J. (2011). The qualitative research interviews. In *Qualitative Research in Accounting and Management* (Vol. 8, Issue 3, pp. 238–264). Emerald Group Publishing Ltd.
- Quinn, R. E., & Cameron, K. S. (1988). *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management*.
- RB. (2018). *Loi n 2017-43 du 02 juillet 2018*.

- RB. (2020). *La loi n° 2020-20 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publique en République du Bénin.*
- PNUD. (2016). *Projet d'Appui à la Réforme et à la Modernisation de l'Administration Publique (PARMAP).*
- République du Bénin. (2018). *Projet "Appui à la Réforme Administrative, Institutionnelle et à la Réforme de la Fonction Publique."*
- République du Dahomey. (1965). *loi 65-20 fixant les règles relatives à l'organisation générale de l'administration publique.*
- Ross, W. (2021). *Organisation of public administration: agency governance, autonomy and accountability.* <http://www.oecd.org/termsandconditions>.
- Décret n° 71-5/CP/HCI/DAI-P du 15 janvier 1971. *Décret n°71-5/CP/HCI/DAI-P portant nomination de Chefs d'Arrondissement.*
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale, Paris : Armand Colin, 306 p.*
- Rouleau, Linda. (2007a). *Théories des organisations: approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde.* Presses de l'Université du Québec.
- Rousseau, A., Sponem, S., & Mazouz, B. (2015). Le gestionnaire public en question: La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale. In *Revue Française de Gestion* (Vol. 250, Issue 5, pp. 89–104). Lavoisier.
- Savoie-Zajc, L. (2007). *Recherches Qualitatives -Hors-Série-numéro 5-pp. 99-111 Actes du colloque Recherche Qualitative: Les Questions de l'heure. Comment peut-on construire un échantillonnage scientifiquement valide? N°5, pp.99-111*
- Savoie-Zajc, L. (2019). Les pratiques des chercheurs liées au soutien de la rigueur dans leur recherche : une analyse d'articles de Recherches qualitatives parus entre 2010 et 2017. *Recherches Qualitatives, 38(1), 32–52.*
- Schad, J., Lewis, M. W., Raisch, S., Smith, W. K., & Lerner, A. (2017). *Paradox research in management science: looking back to move forward.*
- Schildt, H., & Perkmann, M. (2017). Organizational Settlements: Theorizing How Organizations Respond to Institutional Complexity. *Journal of Management Inquiry, 26(2), 139–145.*
- Scott, W. R. (1991). *Unpacking Institutional Arguments. S. 164–182 in: WB Powell, PJ DiMaggio (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis.*
- Seidl, D., & Werle, F. (2017). Inter-organizational sensemaking in the face of strategic meta-problems: Requisite variety and dynamics of participation. *Strategic Management Journal, 39(3), 830–858.*
- Seo, M. G., & Creed, W. D. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of Management Review, 27(2), 222–247.*
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011a). Toward a theory of paradox: a dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review, 36(2), 381–403.*

- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011b). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36 (2), 381–403.
- Smith, W. K., & Tracey, P. (2016). Institutional complexity and paradox theory: Complementarities of competing demands. *Strategic Organization*, 14(4), 455–466.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. (Sage, Ed.). 175p
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.
- Sylvain, H. (2008). Le devis constructiviste : une méthodologie de choix en sciences infirmières. *L'infirmière Clinicienne*, 5(1), 1–11.
- Tabi, M. T., & Verdon, D. (2015). Les valeurs ont-elles une place dans le management des services publics ? : Leçons d'une recherche-action. *Revue Française de Gestion*, 250(5), 105–124.
- Talbot, D. (2008). *Les institutions créatrices de proximités Institutions as creators of proximities*.
- Talbot, D. (2013). Clusterisation et délocalisation: les proximités construites par thales avionics. *Revue Française de Gestion*, 234(5), 15-26.
- Talbot, D. (2018). Proximités et contrôles. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine, Décembre* (5), 1099–1119.
- Taskin, L., & Gomez, P.-Y. (2015). Articuler la théorie de la régulation sociale et l'approche conventionnaliste en gestion pour comprendre l'échec d'un projet de changement organisationnel ? *@GRH, n° 14*(1), 99–128.
- Torre, A., & Rallet, A. (2005). Proximity and localization. *Regional Studies*, 39(1), 47–59.
- Union africaine. (2016). *Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration*.pdf
- Van Manen, M. (1984). Practicing Phenomenological Writing. In *Phenomenology + Pedagogy* (Vol. 2, pp. 36–69).
- Van Manen, M. (2016). *Researching Lived Experience: Human science for an action sensitive pedagogy* (Second Edition). Routledge. 42 p
- Verdier, C. (2022). *Une analyse des effets de proximité sur les pratiques de contrôle de gestion : le cas d'une université française*. 495p
- Verdier, C., Mériade, L., & Talbot, D. (2022). Les effets des proximités sur la relation entre le degré de décentralisation et la performance : l'exemple d'une université française. *Gestion et Management Public, Vol. 10/N° 1*(1), 11-31.
- Videgla, P. (1992). Bénin : renforcer la crédibilité de l'État. *Revue Française d'administration Publique*, 61(1), 59–64.

- Virta, S., & Malmelin, N. (2022). Managing Organizational Tensions in Cross-Sector Collaboration: The Case of Mediapolis. *Media and Communication*, 10(1), 43–53.
- Vittin, T. E. (1992). Bénin : le défi de la gestion. *Politique Africaine*, 48(1), 136–139.
- Waldorff, S. B. (2013). Accounting for organizational innovations: Mobilizing institutional logics in translation. *Scandinavian Journal of Management*, 29(3), 219–234.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Sage, Vol. 3).
- Wendling, C., Awad, R., Jociene, A., Loerick, J., McDonnell, D., Mfombouot, A., Namethe, B., Ossa, L.-R., Thomas, I., & Uguen, M.-C. (2023). *FMI-Diagnostic de la Gouvernance*.
- Wijen, F. (2014). Means versus ends in opaque institutional fields: Trading off compliance and achievement in sustainability standard adoption. *Academy of Management Review*, 39(3), 302–323.
- Yazan, B. (2015). Three Approaches to Case Study Methods in Education: Yin, Merriam, and Stake. *The Qualitative Report*, 134–152.
- Yin, R. (2003). *Case study research* (C.: S. Thousand Oaks, Ed.; 3rd ed.).181p, v5
- Yin, R. K. (2013). Validity and generalization in future case study evaluations. *Evaluation*, 19(3), 321–332.
- Zelinschi, D., Levant, Y., & Berland, N. (2013). Les motivations au découplage: l'exemple de l'introduction de l'IFRS 8. *Finance Contrôle Stratégie*, 16(1). Pp.1-21
- Zhou, L., Féral, B., Lande, É., & Lande Le, É. (2024). Le couplage organisationnel dans les hôpitaux publics chinois. *Revue Française de Gestion*, 2024(316), 19–40. Volume 50 et 2024

ANNEXE A

Guide⁶⁵ d'entretien semi-directif sur le thème « découplage et tensions inter-organisationnelles : une approche par les perspectives du paradoxe et de la proximité » (durée 45-60mn)

Titre	Objectifs	Questions	Délai
Préambule	Introduire et poser une question ouverte pour permettre au répondant de parler de ses expériences et parcours	<ul style="list-style-type: none"> ° Présentation de l'étude, de son contexte et des règles éthiques et du plan du déroulement de l'entretien ° Pouvez-vous me parler brièvement de vos expériences, parcours et des principaux enjeux auxquels vous êtes confronté (e) dans votre organisation ? 	5 mn
Agences et ministères en situation de découplage	Détecter des écarts entre politiques formelles adoptées et leur application ainsi que la qualité des interactions entre agences et ministères (interactions symboliques ou réellement opérationnelles)	<ul style="list-style-type: none"> ° Comment les politiques ou directives formulées par le ministère sont-elles mises œuvre par les agences/les structures du ministère ? (Selon le poste de l'interviewé) ° Pouvez-vous donner des exemples où la mise en application de ces politiques/directives diffèrent des intentions initiales ? Quels défis avez-vous rencontrés dans leur mise en œuvre concrète ? ° Selon vous, agence et ministère sont-ils alignés en ce qui concerne la mise en application des politiques formelles adoptées au sein du département ministériel ? 	7 mn

⁶⁵ Guide initial, inapplicable après les trois premiers entretiens exploratoires.

Titre	Objectifs	Questions	Délai
Tensions et proximité organisationnelle	Explorer la dynamique relationnelle, ses facilitateurs (proximité) et ses obstacles (tensions)	<ul style="list-style-type: none"> ° Comment décririez-vous les relations entre votre structure et les autres dans la réalisation des objectifs communs ? Y-a-t-il des aspects qui facilitent ou compliquent cette collaboration ? ° Quels mécanismes ou processus de collaboration existent entre votre structure et les autres de votre ministère de tutelle ? Selon vous, ces mécanismes favorisent-ils une collaboration concrète ou restent-ils principalement formels ? ° Vous sentez-vous proches ou éloignés des dirigeants d'agences/de ministères de tutelle ? ° Lorsque des divergences ou désaccords surviennent dans vos relations et les responsables des autres structures/les autorités ministérielles, comment sont-ils généralement abordés et résolus ? Pouvez-vous partager quelques exemples ? ° Ces divergences ou désaccords sont-ils liés à une réforme précise (ex. rationalisation budgétaire, nouvel outil de gestion) ou résultent-ils d'un choc externe (crise sanitaire, pression citoyenne, politique ou des PTF) ? ° Quelles seraient vos approches de résolution de ces divergences/désaccords ? ° Des échanges informels existent-ils entre dirigeants d'agences et de ministères ? À quelle fréquence ? Toujours/Souvent/Rarement/Jamais? ° Ces échanges informels facilitent-ils la coopération ? Comment ? 	13 mn

Titre	Objectifs	Questions	Délai
Tensions et proximité institutionnelle	Analyser comment les divergences entre les pratiques internes et les politiques formelles influencent les interactions entre agences et ministères de tutelle, tout en identifiant les mécanismes qui renforcent ou affaiblissent la cohésion institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Quelles règles, valeurs/normes écrites agences et ministères partagent-elles ? ◦ Direz-vous que vous partagez les mêmes valeurs que vos collègues? Lesquelles et pourquoi? ◦ Ces institutions facilitent-elles ou limitent-elles votre collaboration ? Parlez-nous en. ◦ Existent-ils des conflits de valeurs ou des tensions liés à ces institutions? ◦ Que proposeriez-vous pour un meilleur partage de ces institutions? ◦ Quelles valeurs ou pratiques culturelles non écrites sont partagées entre vos deux unités ? ◦ Comment ces valeurs influencent-elles vos interactions quotidiennes ? ◦ Proposeriez-vous que ces valeurs et pratiques non écrites soient renforcées? Pourquoi? 	5mn
Tensions et proximité cognitive	Identifier les mécanismes d'interaction et les dynamiques cognitives (analyser les écarts ou les alignements cognitifs) entre agences et ministères de tutelle	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Dirigeants des ministères et d'agences suivent-ils des formations communes ou utilisent-ils des référentiels techniques communs ? Lesquels ? ◦ Comment décririez-vous la manière dont votre organisation partage une vision commune avec l'autre sur les objectifs, les valeurs, les méthodes de travail? Pouvez-vous donner des exemples concrets ? ◦ Percevez-vous une compréhension spontanée entre les membres des deux unités lors des échanges professionnels ? Pourquoi selon vous ? ◦ Partagez-vous spontanément un langage professionnel commun qui facilite vos échanges informels ? 	5mn

Titre	Objectifs	Questions	Délai
Tensions et proximité sociale	Analyser comment les interactions sociales formelles et informelles influencent la cohésion entre les agences et ministères de tutelle	<ul style="list-style-type: none"> ° Quels événements sociaux officiels réunissent régulièrement dirigeants d'agences et de ministères ? ° Existe-t-il des programmes formels favorisant le développement de liens sociaux entre agences et ministères de tutelle (mentorat, accompagnement) ? ° Existe-t-il des programmes formels favorisant le développement de liens sociaux entre agences publiques seulement/Ministères de tutelle seulement? Quelles sont vos appréciations ? ° Existe-il des conflits d'intérêts entre agences/ministères? Si oui, comment les gérez-vous ? ° Existe-il une relation de confiance entre agences et ministères? ° Que proposeriez- vous pour une meilleure gestion des intérêts et confiance? ° Des relations personnelles spontanées existent-elles entre dirigeants d'agences et de ministères de tutelle (amitiés, confiance) ? À quel degré ? ° Ces relations personnelles facilitent-elles la collaboration professionnelle au quotidien ? Comment précisément ? 	5mn
Tensions et proximité géographique	Analyser l'existence de la proximité géographique et comment elle influence les interactions, coordination et relations entre agences et ministères de tutelle	<ul style="list-style-type: none"> ° Quelle distance physique sépare vos deux structures (en km ou temps) ? ° Êtes-vous localisé officiellement dans le même bâtiment/site organisationnel ? ° À quelle fréquence avez-vous réellement l'occasion de vous rencontrer physiquement de manière spontanée (cafétéria, couloirs...)? ° Ces rencontres physiques informelles facilitent-elles l'échange et la coopération au quotidien ? 	3mn
Conclusion	Recueillir toutes autres suggestions complémentaires	Quelles autres suggestions feriez-vous pour une meilleure collaboration entre ministères et structures autonomes en général et les agences en particulier ?	2mn

ANNEXE B

Guide exploratoire resserré (durée de 30 mn)

Thématique	Objectifs	Questions	Délai
Contexte institutionnel et perception du changement	Identifier les évolutions perçues des relations ministère-agence depuis la réforme	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Pourriez-vous me décrire comment ont évolué les relations entre votre agence/ministère et les structures ministérielles depuis la réforme/l'agencification ? ◦ À votre avis, quelles sont les principales caractéristiques du contexte de travail actuel ? ◦ Avez-vous observé des changements marquants dans les modes de coordination ou les pratiques ? Des exemples ? 	7 min
Structures de tutelle, d'autonomie et d'arbitrage	Faire émerger les perceptions des acteurs sur tutelle effective vs autonomie prescrite	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Comment percevez-vous la tutelle ministérielle aujourd'hui (nomination, supervision, rôle des conseils, etc.) ◦ Quels points de friction éventuels ? ◦ Comment décririez-vous l'autonomie réelle de votre agence/ministère au quotidien ◦ Y a-t-il une autonomie réelle, ou une autonomie de façade ? ◦ Existe-t-il des frictions liées à la répartition des rôles de supervision et de contrôle ? 	8 min
Expérience des tensions et paradoxes organisationnels	Identifier la diversité des vécus du paradoxe et des tensions ressenties	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Avez-vous déjà ressenti ou perçu des contradictions ou des paradoxes dans vos relations professionnelles ? ◦ Pour vous, d'où proviennent les tensions spécifiques entre ministère de tutelle et agence/autre structure ? ◦ Ces tensions sont-elles perçues comme de simples obstacles, ou comme des opportunités ? Comment les vivez-vous personnellement ? 	7 min

Thématique	Objectifs	Questions	Délai
Stratégies individuelles et collectives de gestion des tensions	Faire émerger les stratégies formelles/informelles développées pour naviguer les paradoxes	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Quelles stratégies (formelles, informelles) utilisez-vous pour surmonter les difficultés structurelles ou relationnelles ? ◦ Comment votre collectif réagit-il en cas de blocage, de conflit interorganisationnel ? ◦ Pourriez-vous donner des exemples de contournement, d'ajustement, ou d'innovation permettant de naviguer ces paradoxes ? 	6 min
Ouverture et émergence	Laisser émerger des problématiques non anticipées par le chercheur	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Existe-t-il des choses que vous souhaiteriez ajouter sur les dynamiques actuelles ? ◦ Selon vous, quels sont les enjeux ou défis sous-estimés en matière de coordination entre agence et tutelle ? 	2 min

ANNEXE C

Guide d'entretien semi-dirigé final, utilisé pour les 23 participants (durée 45mn – 60mn)

Thématique	Objectifs	Questions	Délai
I. Caractérisation du parcours et du contexte	Situer l'expérience biographique et institutionnelle du participant	<ul style="list-style-type: none"> ° Pouvez-vous présenter votre expérience dans l'administration/agence/ministère ? Quelles fonctions ? ° Expérience sous le régime loi 94-009 et loi 2020-20 ? ° Comment la réforme/agencification a-t-elle influencé vos pratiques au quotidien ? 	7 min
II. Vécu et interprétations du paradoxe découplage/tutelle	Documenter les interprétations différenciées des prescriptions paradoxales (Question spécifique 1)	<ul style="list-style-type: none"> ° Lorsque vous pensez à la tutelle (fonctionnelle/hiérarchique), comment la qualifiez-vous au quotidien ? ° Que signifie pour vous « autonomie d'agence » ou « découplage structurel » ? ° Avez-vous l'impression que le sens des prescriptions reçues est cohérent avec ce que vous faites au quotidien ? ° Exemples concrets de convergence ou de divergence ? 	10 min
III. Expériences concrètes des tensions et contradictions	Identifier les situations paradoxales vécues et les mécanismes de construction du sens	<ul style="list-style-type: none"> ° Racontez une situation où vous avez dû arbitrer entre la conformité à la tutelle et l'autonomie d'action. ° Dans quelles circonstances la séparation formelle a-t-elle créé des obstacles concrets/reliques tendues/remises en cause des décisions ? ° Existe-t-il des pratiques ou des arrangements pour « négocier » la tension entre connexion et autonomie ? 	10 min

Thématique	Objectifs	Questions	Délai
IV. Stratégies de gestion des paradoxes/tensions paradoxales	Documenter les stratégies formelles/informelles de gestion paradoxale et leurs justifications (Question spécifique 2)	<ul style="list-style-type: none"> ° Quelles stratégies avez-vous développées pour survivre ou fonctionner dans ce contexte de double contrainte ? ° Stratégies informelles et formelles (réseaux personnels, consultations préalables, routines d'ajustement...) ° Initiatives de transformation ou d'innovation pour maintenir une navigation ou une coopération efficace ? ° Comment justifiez-vous votre choix d'action face à des prescriptions paradoxales ? 	12 min
V. Analyses réflexives et suggestions	Favoriser la réflexivité métacognitive sur les pratiques et recueillir perspectives d'amélioration	<ul style="list-style-type: none"> ° Avec le recul, avez-vous le sentiment d'agir en rupture avec le cadre formel, ou d'inventer de nouveaux modes de collaboration ? ° Selon vous, quelles évolutions seraient nécessaires pour améliorer la coordination/interactions tutelle-agence ? ° Voyez-vous le paradoxe découplage/tutelle comme une opportunité, un obstacle, une fatalité, un moteur d'innovation ? 	6 min

ANNEXE D

Approbation éthique délivrée par le Comité d'éthique de la recherche (CER) de l'ÉNAP



enap.ca



Québec, le 10 mars 2025

À l'attention de Monsieur Dèhouégnon Jacques Gandé
Étudiant de 3e cycle
Direction de l'enseignement et de la recherche
École nationale d'administration publique

Projet : **CER-ENAP-2025-06**

Titre : *Découplage et gestion des rapports inter-organisationnels : une approche par les perspectives du paradoxe et de la proximité*

Objet : Approbation éthique de votre projet de recherche

Bonjour,

Votre projet de recherche a fait l'objet d'une évaluation en matière d'éthique de la recherche avec des êtres humains par le Comité d'éthique de la recherche de l'École nationale d'administration publique (CER-ENAP).

Un certificat d'approbation éthique qui atteste la conformité de votre projet de recherche à la [Politique d'éthique en recherche \(441/020-06\)](#) est émis en date du 10 mars 2025. Prenez note que ce certificat est d'une durée d'un an et qu'il est par conséquent **valide jusqu'au 10 mars 2026**.

En vertu de la Politique d'éthique en recherche de l'ENAP, il est de la responsabilité des chercheur-euses d'assurer que leurs projets de recherche conservent une approbation éthique pour toute la durée des travaux de recherche et d'informer le CER de la fin de ceux-ci. Vous devrez donc obtenir le renouvellement de votre approbation éthique avant l'expiration de ce certificat à l'aide du [Formulaire de suivis liés à la certification éthique d'un projet](#). Ce même formulaire devra aussi être utilisé pour mentionner une ou des modifications au projet de recherche ainsi que pour produire votre rapport de fin de projet et un rapport annuel (aux fins de reconduction du présent certificat).

Un rappel automatique vous sera envoyé par courriel quelques semaines avant l'échéance de votre certificat. Un rapport non remis entraînera la fermeture du dossier éthique dans les 30 jours qui suivent et une mention y sera ajoutée. Ainsi, la poursuite de la collecte de données auprès des

QUÉBEC
555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5
CANADA

MONTRÉAL
4750, avenue Henri-Julien
Montréal (Québec) H2T 3E5
CANADA

OUTAOUAIS
283, boul. Alexandre-Taché
Gatineau (Québec) J8X 3X7
CANADA

SAGUENAY
637, boulevard Talbot
Saguenay (Québec) G7H 6A4
CANADA

TROIS-RIVIÈRES
3351, boulevard des Forges
Trois-Rivières (Québec) G9A 5H7
CANADA

Liste des institutions et organismes échantillonnés

N°	Institution	Organisme sous tutelle
1	Ministère de l'Économie et des Finances	Agence des systèmes d'information et du numérique
		Agence nationale de surveillance des systèmes financiers
		Agence nationale du domaine et du foncier
2	Ministère de la Justice et de la Législation	Agence pénitentiaire du Bénin
		Agence nationale de recouvrement des avoirs confisqués et saisis
		Agence nationale d'équipement et du patrimoine immobilier de la justice
3	Ministère du Cadre de Vie et des Transports, en charge du Développement Durable	Agence béninoise pour l'environnement
		Agence nationale de la météorologie
		Agence national d'aménagement du territoire
		Agence national de l'aviation civile
		Agence national des transports du Terrestre
4	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique	Agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers
		Agence nationale de protection civile
5	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche	Fonds national de développement Agricole
		Agences territoriales de développement agricole
		Agence béninoise de sécurité sanitaire des aliments
6	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale	Agence nationale de gestion des marchés
7	Ministère du Travail et de la Fonction Publique	Caisse nationale de la sécurité sociale
		Institut de formation sociale, économique et civique
8	Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance	Fonds national de la microfinance
		Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant

N°	Institution	Organisme sous tutelle
		Autorité centrale en matière d'adoption internationale en République du Bénin
		Agence nationale de protection sociale
9	Ministère de la Santé	Agence nationale des soins de santé primaire
		Agence nationale pour la transfusion sanguine
		Agence béninoise de régulation pharmaceutique
		Agence des infrastructures sanitaires des équipements et de la maintenance
		Agence nationale de contrôle de qualité des produits de santé et de l'eau
10	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Agence béninoise de valorisation des résultats de la recherche et de l'innovation
		Agence béninoise d'assurance qualité pour l'enseignement supérieur
11	Ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts	Agence de développement des arts et de la culture
12	Ministère du Numérique et de la Digitalisation	Agence béninoise du service universel des communications électroniques et de la poste
		Agence Bénin presse
13	Ministère de l'Industrie et du Commerce	Agence nationale de normalisation, de métrologie et du contrôle qualité
14	Ministère de l'Énergie, de l'Eau et des Mines	Agence de contrôle des installations électriques intérieures, CONTRELEC
		Agence béninoise de l'électrification rurale et de la maîtrise de l'énergie
15	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises et de la Promotion de l'Emploi	Agence de développement des petites et moyennes entreprises
		Agence nationale pour l'emploi
		Agence nationale des événements culturels, sportifs et des manifestations officielles

ANNEXE F

Formulaire de consentement pour les participant(e)s au projet de recherche

Veillez cocher l'une des deux options suivantes :

- J'ai 18 ans ou plus et je suis apte à donner mon consentement (le cas échéant)
ou
 Je suis une personne légalement autorisée à donner le consentement recherché aux termes des présentes, à titre de tuteur ou tutrice, représentant(e) légal(e) ou autrement.

J'accepte, le cas échéant, que mes réponses soient enregistrées : (veuillez cocher l'une des deux options suivantes)

- Oui Non (mettre vos initiales) : _____

Je souhaite recevoir, le cas échéant, un sommaire des résultats à l'adresse courriel inscrite ci-dessous (veuillez cocher l'une des deux options suivantes)

- Oui Non (mettre vos initiales) : _____

Signature de la personne participant au projet

- J'accepte de participer au projet***

Nom : _____

Courriel : _____


et je signe _____ Date: _____
(Insérez la signature électronique ou signez ci-dessus)

Signature du ou de la chercheur(e) principal(e) responsable du projet

- Je réponds de la mise en œuvre et du respect de cette invitation à participer***

Nom : Jacques Gandé

Courriel : DehouegnonJacques.Gande@enap.ca

et je signe  Date: 31/03/2025
(Insérez la signature électronique ou signez ci-dessus)

Projet préparé par :
cer@enap.ca

ANNEXE G

Tableau global des matériaux utilisés

Catégorie	Type	Volume	Référence / Code
Données primaires (Matériaux discursifs)	Entretiens exploratoires	9	E-exp-1 à E-exp-9
	Entretiens définitifs	23	P1 à P23
Données secondaires (corpus normatif - textes législatifs)	La loi n° 2020-20 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publique en République du Bénin.	1	Loi n° 2020-20
	La Loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique	1	Loi n° 94-009
	la loi n° 92-023 du 6 août 1992 portant détermination des principes fondamentaux des dénationalisations et des transferts de propriété d'entreprise du secteur public que secteur privé.	1	Loi n° 92-023
	Loi n° 88-005 du 26 avril 1988) Loi n° 88-005 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Entreprises publiques et Semi-Publiques	1	Loi n° 88-005
Données secondaires (corpus normatif - textes réglementaires)	Décret n° 2021- 401 du 28 juillet 2021 fixant la structure-type des ministères, tel que modifié par le décret n°2022-476 du 03 août 2022 portant modification des articles 58, 64 et 82 du décret n° 2021-401 du 28 juillet 2021	1	D0
	Décret n° 2023-357 du 12 juillet 2023 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Économie et des Finances	1	D1
	Décret n° 2022-324 du 1 ^{er} juin 2022 portant création de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique, par la fusion de l'Agence du Développement du	1	D1-1

Catégorie	Type	Volume	Référence / Code
	Numérique, de l'Agence des Services et Systèmes d'Information, de l'Agence nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information et de l'Agence béninoise du Service universel des Communications électroniques et de la Poste et approbation de ses statuts.		
	Décret n° 2021-670 du 22 décembre 2021 portant approbation des statuts de l'Agence nationale de Surveillance des Systèmes financiers décentralisés	1	D1-2
	Décret n° 2023-251 du 10 mai 2023 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Cadre de Vie et des Transports, en charge du Développement Durable	1	D2
	Décret n° 2022-063 du 02 février 2022 portant approbation des statuts de l'Agence béninoise pour l'Environnement	1	D2-1
	Décret n° 2022-211 du 30 mars 2022 portant approbation des statuts de l'Agence nationale de la Météorologie	1	D2-2
	Décret n° 2022-606 du 02 novembre 2022 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance	1	D3
	Décret n° 2019-008 du 09 janvier 2019 portant approbation des statuts de l'Agence Nationale de Protection Sociale	1	D3-1
	Décret n° 2021-672 du 22 décembre 2021 portant approbation des statuts du Fonds national de la Microfinance	1	D3-2
	Décret n° 2021-562 du 03 novembre 2021 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Travail et de la Fonction Publique et le Décret n° 2022-661 du 23 novembre 2022 portant modification des articles 8, 9 et 10 du décret n° 2021-562 du 03 novembre 2021	2	D4 et D4'
	Décret n° 2020-408 du 19 août 2020 portant nomination des membres du Conseil d'administration de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale	1	D4-1

Catégorie	Type	Volume	Référence / Code
	Décret n°2023-412 du 26 juillet 2023 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts	1	D5
	Décret n° 2023-215 du 26 avril 2023 portant approbation des statuts de l'Agence de Développement des Arts et de la Culture	1	D5-1
	Décret n° 2021-569 du 03 novembre 2021 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements secondaire, technique et de la Formation professionnelle (MESTFP) et le Décret n° 2023-622 du 06 décembre 2023 portant modification des articles 4, 5, 13 et abrogation de l'article 9 du décret n°2021-569 du 03 novembre 2021	2	D6 et D6'
	Décret n° 2022-286 du 11 mai 2022 portant approbation des statuts du Fonds de Développement de la Formation professionnelle continue et de l'Apprentissage	1	D6-1
	Décret n° 2020-075 du 12 février 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Plan et du Développement	1	D7
	Décret n° 2021-523 du 13 octobre 2021 portant approbation des statuts modifiés de l'Institut national de la Statistique et de l'Analyse économique désormais dénommé Institut national de la Statistique et de la Démographie	1	D7-1
Données secondaires (corpus administratifs)	Rapports d'activités (Rapports annuels agences)	3	RA-1 à RA-3
	Correspondances institutionnelles	1	CI-1
	Comptes-rendus	2	CP-1 et CP-2

Note. Pour des raisons éthiques et afin de garantir l'anonymat absolu des participants, les codes attribués aux textes législatifs et réglementaires (données secondaires) ne sont pas appariés aux codes des répondants (données primaires) dans l'exposé des résultats. Ce choix méthodologique prévient tout risque d'identification par recoupement. Car, le croisement d'un verbatim avec le décret d'une agence spécifique peut rendre l'anonymat inopérant dans un écosystème administratif restreint.

ANNEXE H

Note méthodologique sur la construction, le calcul et l'interprétation des tableaux de résultats (Chapitre 4 : Résultats et interprétations)

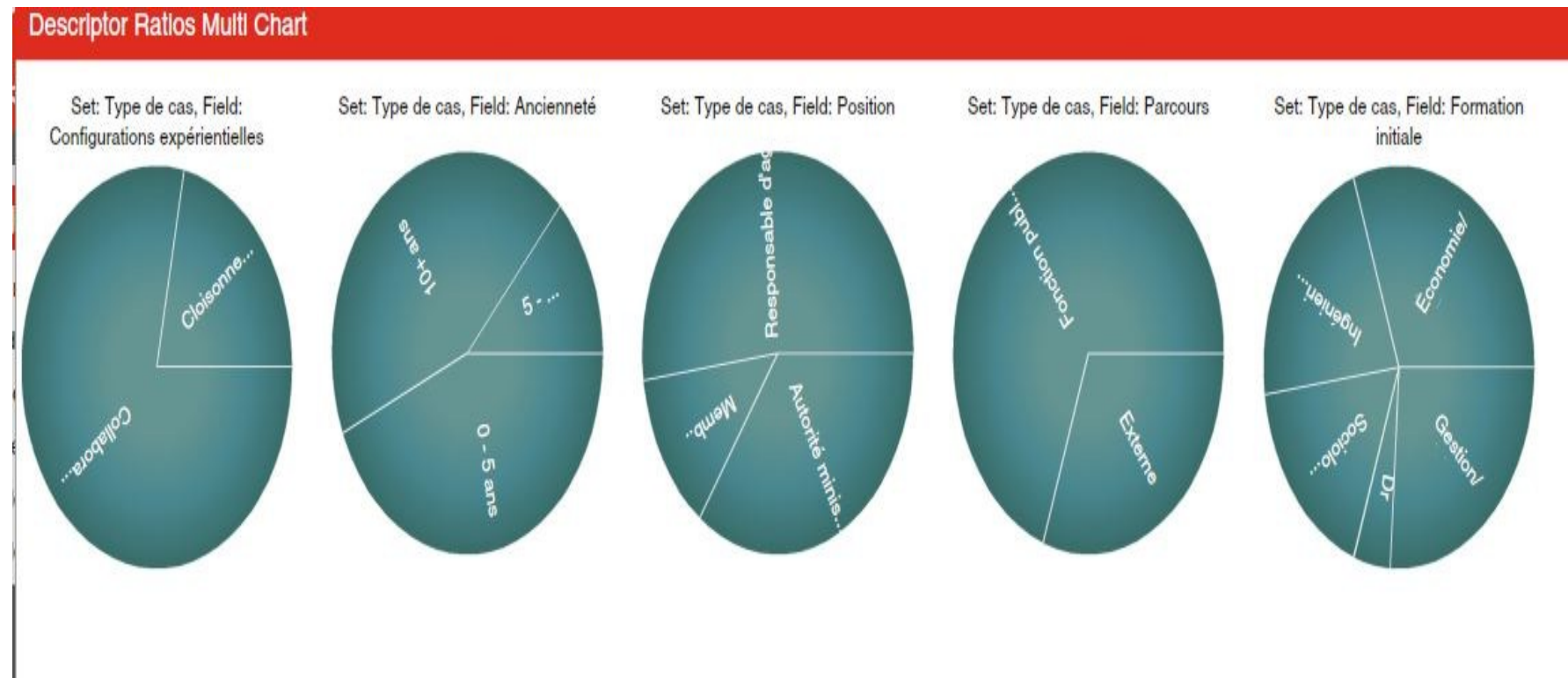
N° et Intitulé du Tableau	Grille d'interprétation et de codage mobilisée	Mode de détermination des calculs et pourcentages (Logique Dedoose)
<p>Tableau 4.3</p> <p>Répartition des constructions de sens par lien et configuration organisationnelle</p>	<p>Dimension SENS</p> <p>Utilisation exclusive des codes enfants <i>Sens_Tutelle</i> et <i>Sens_Découplage</i> pour les 5 liens.</p> <p>Variable de croisement : Configuration de l'acteur (Collaboration $n=18$ vs Cloisonnement $n=5$).</p>	<p>Fréquence relative d'attribution</p> <p>Calcul : (Nombre de codes Sens_X pour un lien dans une configuration / Nombre total de codes Sens appliqués à ce lien dans cette configuration) $\times 100$.</p> <p><i>Ex : Le chiffre entre parenthèses (63) est le nombre brut de segments codés. Si le total pour le lien est de 65, le pourcentage est de $63/65 \times 100 = 97\%$.</i></p>
<p>Tableau 4.4</p> <p>Répartition des orientations actionnelles par lien organisationnel</p>	<p>Dimension ACTION (Mise en acte)</p> <p>Utilisation exclusive des codes enfants <i>Action_Tutelle</i> et <i>Action_Découplage</i> pour les 5 liens.</p> <p>Variable de croisement : Configuration de l'acteur.</p>	<p>Fréquence relative d'attribution</p> <p>Calcul : (Nombre de codes Action_X pour un lien dans une configuration / Nombre total de codes Action pour ce lien dans cette configuration) $\times 100$.</p> <p><i>Logique identique au T4.3 appliquée aux pratiques réelles.</i></p>
<p>Tableau 4.5</p> <p>Comparaison sens attribués vs orientations actionnelles</p>	<p>Matrice croisée SENS \times ACTION</p> <p>Grille qualifiant la nature de la dissonance : <i>Convergence</i> (Sens = Action) ou <i>Inversion</i> (Sens \neq Action).</p>	<p>Synthèse comparative</p> <p>Aucun nouveau calcul brut. Le tableau extrait et confronte les pourcentages dominants (majoritaires) identifiés aux T4.3 et T4.4 ligne par ligne pour déduire l'écart herméneutique.</p>
<p>Tableaux 4.6 & 4.7</p> <p>Stratégies de proximité (connexion) et de distance (séparation)</p>	<p>Focalisation sur les INVERSIONS d'action</p> <p>Filtrage sur les codes Action déployés à l'encontre de la prescription légale (T4.6 : Agir en connexion)</p>	<p>Comptage brut et Représentativité</p> <p>Décompte des occurrences brutes de ces codes spécifiques. Le ratio (ex : 17/18) indique la saturation : 17 participants sur les 18 de ce groupe ont décrit ou</p>

	quand la loi dit séparation ; T4.7 : Agir en séparation quand la loi dit connexion).	posé cet acte, démontrant qu'il s'agit d'une stratégie systémique et non isolée.
Tableau 4.8 Matrice des contournements paradoxaux par configuration et lien	Comparaison LOI vs PRATIQUE Mise en regard de la prescription formelle (Textes/Dcrets AOF) avec la pratique effective (Code Action dominant issu du T4.4).	Typologie binaire Aucun calcul statistique. Déduction purement qualitative aboutissant à deux états : <i>Conformité</i> (respect de la loi) ou <i>Inversion</i> (contournement délibéré de la loi).
Tableau 4.9 Intensité des inversions selon l'ancienneté des participants	Croisement VARIABLES × MATRICE Sens/Action Isolement des segments codés en "Inversion" (Sens ≠ Action) croisés avec la variable sociodémographique Ancienneté des participants.	Calcul d'intensité moyenne Calcul : (Total des occurrences des segments en "Inversion" pour les participants d'une tranche d'âge / Total de tous les segments d'action pour ces mêmes participants) × 100.
Tableau 4.10 Comparaison des stratégies inverses par configuration	Synthèse thématique transversale Mobilisation des mémos analytiques, des codes libres (Justifications) et des verbatims <i>Dedoose</i> (les critiques mutuelles entre acteurs).	Synthèse qualitative Aucun calcul. Formalisation des oppositions axiologiques (ex : Cohérence collective vs Efficacité individuelle) pour illustrer les deux mondes de sens.
Tableau 4.11 Caractéristiques des quatre quadrants paradoxaux	Typologie finale (Croisement global) Intégration des variables Configuration × Sens × Action, ancrées dans les cadres de Weick (1995) et Meyer & Rowan (1977).	Délimitation des fourchettes Reprise des plages de pourcentages minimums et maximums issues des T4.3 et T4.4 (ex: 94-98%) pour situer la force statistique de chaque quadrant identifié empiriquement.

Par cette annexe, nous détaillons la mécanique interne (grille de codage, mode de calcul Dedoose et logique interprétative) ayant conduit à la généralisation des tableaux 4.3 à 4.11, conformément à notre cadre d'analyse Sens-Action (Weick, 1995).

ANNEXE I

Capture d'écran Descripteurs



ANNEXE J

Tableau 4.1 Récapitulation des caractéristiques des participants

Descriptors In Set: ↓ ↑ ↻						
Columns / Filters <input type="text" value="Search descriptors..."/>						
Selected	Linked Titles	Configurations expérientiel...	Ancienneté	Position	Parcours	Formation Initiale
<input type="checkbox"/>	P21.pdf	Cloisonnement	0 - 5 ans	Responsable d'agence	Externe	Gestion/Administration
<input type="checkbox"/>	P3.pdf	Cloisonnement	0 - 5 ans	Responsable d'agence	Externe	Gestion/Administration
<input type="checkbox"/>	P19.pdf	Cloisonnement	5 - 10 ans	Responsable d'agence	Externe	Économie/Finance
<input type="checkbox"/>	P8.pdf	Cloisonnement	0 - 5 ans	Responsable d'agence	Externe	Économie/Finance
<input type="checkbox"/>	P1.pdf	Cloisonnement	0 - 5 ans	Responsable d'agence	Externe	Ingénierie/Sciences exactes
<input type="checkbox"/>	P18.pdf	Collaboration	5 - 10 ans	Responsable d'agence	Fonction publique	Économie/Finance
<input type="checkbox"/>	P7.pdf	Collaboration	10+ ans	Responsable d'agence	Fonction publique	Gestion/Administration
<input type="checkbox"/>	P9.pdf	Collaboration	0 - 5 ans	Responsable d'agence	Fonction publique	Sociologie/Démographie
<input type="checkbox"/>	P23.pdf	Collaboration	0 - 5 ans	Responsable d'agence	Fonction publique	Ingénierie/Sciences exactes
<input type="checkbox"/>	P10.pdf	Collaboration	0 - 5 ans	Responsable d'agence	Fonction publique	Gestion/Administration
<input type="checkbox"/>	P20.pdf	Collaboration	0 - 5 ans	Responsable d'agence	Fonction publique	Ingénierie/Sciences exactes
<input type="checkbox"/>	P17.pdf	Collaboration	10+ ans	Autorité ministérielle	Fonction publique	Économie/Finance
<input type="checkbox"/>	P6.pdf	Collaboration	10+ ans	Responsable d'agence	Fonction publique	Économie/Finance
<input type="checkbox"/>	P15.pdf	Collaboration	10+ ans	Autorité ministérielle	Fonction publique	Ingénierie/Sciences exactes
<input type="checkbox"/>	P5.pdf	Collaboration	10+ ans	Membre conseil d'administration	Fonction publique	Sociologie/Démographie
<input type="checkbox"/>	P16.pdf	Collaboration	10+ ans	Autorité ministérielle	Fonction publique	Gestion/Administration
<input type="checkbox"/>	P2.pdf	Collaboration	10+ ans	Autorité ministérielle	Fonction publique	Gestion/Administration
<input type="checkbox"/>	P13.pdf	Collaboration	10+ ans	Autorité ministérielle	Fonction publique	Économie/Finance
<input type="checkbox"/>	P11.pdf	Collaboration	10+ ans	Autorité ministérielle	Fonction publique	Sociologie/Démographie
<input type="checkbox"/>	P4.pdf	Collaboration	0 - 5 ans	Autorité ministérielle	Fonction publique	Droit/Sciences politiques
<input type="checkbox"/>	P22.pdf	Collaboration	5 - 10 ans	Membre conseil d'administration	Externe	Sociologie/Démographie
<input type="checkbox"/>	P12.pdf	Collaboration	0 - 5 ans	Membre conseil d'administration	Externe	Ingénierie/Sciences exactes
<input type="checkbox"/>	P14.pdf	Collaboration	10+ ans	Autorité ministérielle	Fonction publique	Économie/Finance

Page: 1 of 1 Items : 1-23 of 23

ANNEXE K

Tableau 4.3 Répartition des constructions de sens

Descriptor Matrix	Codes									
	Hiéarchique_Sens_Découplage	Hiéarchique_Sens_Tutelle	Juridique_Sens_Découplage	Juridique_Sens_Tutelle	Fonctionnel_Sens_Découplage	Fonctionnel_Sens_Tutelle	Financier_Sens_Découplage	Financier_Sens_Tutelle	Contrôle_Sens_Découplage	Contrôle_Sens_Tutelle
Collaboration	2	63	86	1	20	130	156		153	
Cloisonnement		28	20		4	27	33		28	2

ANNEXE L

Tableau 4.4 Répartition des orientations actionnelles

Descriptor Matrix	Codes									
	Hiéarchique_Action_Découplage	Hiéarchique_Action_Tutelle	Juridique_Action_Découplage	Juridique_Action_Tutelle	Fonctionnel_Action_Découplage	Fonctionnel_Action_Tutelle	Financier_Action_Découplage	Financier_Action_Tutelle	Contrôle_Action_Découplage	Contrôle_Action_Tutelle
Collaboration	4	149		17	5	213	1	20		19
Cloisonnement	72	4	32	1	122	13	46	1	47	